



SAK S 26-06

Til: **Universitetsstyret**
Møtedato: 21. juni 2006
Arkivref.: 200602658-6/IBS/084

VURDERING AV EN EVENTUELL FUSJON MELLOM HØGSKOLEN I TROMSØ OG UNIVERSITETET I TROMSØ

Innledning

I felles styreseminar mellom Høgskolen i Tromsø og Universitetet i Tromsø 23.mars 2006 ble administrasjonene ved de to institusjonene bedt om å utarbeide bakgrunnsmateriale for en fusjonsprosess. I styresak S 23/06 *Videre framdrift for fusjonsplanen mellom HiTø og UiTø* ble det fastsatt en tids- og arbeidsplan fram til endelig vedtak om fusjon. Til styremøtet 21. og 22. juni 2006 skulle det legges fram bakgrunnsdokumentasjon med faktadata og gis analyser og vurderinger knyttet til forventninger/krav til en fusjon fra hver av institusjonene.

Bakgrunns materialet

Saksframlegget bygger i noen grad på utredningen *Venner for livet?* (Niemi-utvalget) fra 2000, universitetsdirektørens tidligere analyser og vurderinger gjort i perioden 1999-2003. Administrasjonen ved de to institusjonene har dessuten utarbeidet en samlet faktadokumentasjon, som gir et bilde av situasjonen ved HiTø og UiTø. Der det har vært mulig, er også nøkkeldata fra de to institusjonene oppstilt i samme tabell. Styret finner denne dokumentasjonen i vedlegg 1.

Det er de siste årene kommet en rekke arbeidsnotater og utredninger som vurderer farer og gevinster ved fusjoner i sektoren i forbindelse med lignende planer andre steder i landet og i utlandet. Dette materialet forelå ikke da HiTø og UiTø arbeidet aktivt med dette spørsmålet ved inngangen til 2000. *Venner for livet?*-utredningen var den første i sitt slag i Norge der en større, egeninitiert fusjon mellom to institusjoner var tatt opp til bred drøfting. Inntil da kjente man kun til det politiske vedtaket om sammenslåing av NTH og AVH og den politisk styrte høgskolereformen fra 1994, der 98 regionale høgskoler ble slått sammen til 26 statlige høgskoler. Noen av rapportene som er kommet senere, vurderer fusjonering i stor grad på generelt grunnlag, og analyser og konklusjoner i disse arbeidene er derfor også i høyeste grad relevante for Tromsø-fusjonen. Når styret nå skal vurdere spørsmålet om sammenslåing av de to institusjonene, finnes det derfor et langt større og bredere anlagt analysemateriale å støtte seg til. I denne styresaken vil universitetsdirektøren først og fremst vise til følgende tre dokumenter:

- Tine Sophie Prøitz (Arbeidsnotat 11/2005, Nifu/Step): *Høyere utdanning i Trondheim. Profil, posisjonering og potensial for sammenslåing mellom Hist og NTNU.*
http://www.nifustep.no/norsk/publikasjoner/h_yere_utdanning_i_trondheim
- Bjørn Stensaker, Ingvild Marheim Larsen og Stein Kyvik (Arbeidsnotat 24/2005, Nifu/Step): *Noen erfaringer og utfordringer med fusjoner i høgre utdanning. Et diskusjonsnotat utarbeidet i forbindelse med sammenslåing av Høgskolen i Lillehammer og Høgskolen i Gjøvik*
- http://www.nifustep.no/norsk/publikasjoner/noen_erfaringer_og_utfordringer_med_fusjoner_i_h_yere_utdanning

- Helge O. Larsen (nr 67/2006, Høgskolen i Nesnas skriftserie): *Universitas Borealis? Høyere utdanningsinstitusjoner i Nord-Norge: Struktur, samarbeid, studentsøkning, scenarier*. En utredning på oppdrag fra Råd for høyere utdanning i Nord-Norge.

Helge O. Larsens utredning har styret fått i en tidligere forsendelse.

Saksframlegget har følgende inndeling:

- Oppsummering av grunnlaget for fusjonen slik dette ble vurdert i perioden 1999-2003
- Gjennomgang av nye momenter som er kommet til de siste årene
- Vurderinger av gevinstpotensialet ved en fusjon. Analyser av faktadokumentasjonen i vedlegg 1
- Kritiske suksessfaktorer ved en fusjon. Oppsummering av analyser, vurderinger og erfaringer i forbindelse med fusjoner slik dette er beskrevet i Nifu/Steps rapporter og Råd for høyere utdanning i Nord-Norges (RHU) rapport (se oversikt ovenfor)
- Universitetsdirektørens anbefalinger.

Grunnlaget for fusjonen slik dette ble vurdert i perioden 1999-2002

Fusjonsplanen fra slutten av 1990-tallet hadde sitt grunnlag i en analyse av sentrale utviklingstrekk i sektoren, og hvordan disse ville influere på utviklingsmulighetene for henholdsvis Universitetet i Tromsø og Høgskolen Tromsø.

I analysene gikk man ut fra at både Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Tromsø var samfunnsinstitusjoner som skulle tjene en rekke formål. Lenge var det en arbeidsdeling: Høgskolene skulle ta seg av kortvarige yrkesutdanninger. Forskning var ikke en del av forpliktelsen. Universitetene hadde forskningsoppgavene, drev forskningsbasert undervisning innenfor de tradisjonelle, akademiske disiplinene og hadde ansvar for de lange profesjonsutdanningene. Hernes' norgesnett baserte seg også i hovedtrekk på arbeids- og ansvarsdeling i dette todelte systemet. Allerede i Niemi-utvalget og i senere analyser fra universitetsdirektøren ble det konstatert at den tradisjonelle arbeidsdelingen mellom høgskolene og universitetene var i ferd med å forsvinne. Flere av høringsuttalelsene til *Venner for livet?* viste at forestillingen om det binære systemet levde ganske uforandret videre, særlig i universitetets fagmiljøer, selv om de politiske forutsetningene og realitetene nesten var helt endret i løpet av de snart 20 årene siden Hernes tegnet Norgesnett.

En rekke faktorer og utviklingstrekk hadde bidratt til at denne rollefordelingen mellom universitets- og høgskolesektoren i stadig mindre grad var dekkende for den faktiske situasjonen:

- De høyere utdanningsinstitusjonene i Norge var nå underlagt det samme lov- og regelverket. Høgskolene var blitt langt mer synlige og hadde fått høyere status enn tidligere. De kunne gi forskningsbasert undervisning og hadde et ansvar for å drive med forskning og utvikling innenfor sine fagfelt og delta i regionalutvikling.
- Høgskolene ville i økende grad melde seg på i kampen om forskningsressurser, både gjennom Norges forskningsråd (NFR) og europeiske forskningsmidler.
- Internasjonalt hadde det også vært en bevegelse i retning av å viske ut tradisjonelle skillelinjer mellom høgskolene og universitetene. Fag som i Norge var lagt til høgskolene, kunne være organisert under universitetene i andre nordiske land. Det fantes også slike ulikheter innad i Norge.
- Universitetene og høgskolene fikk fra studieåret 2002/2003 felles gradssystem. Høgskolenes treårige profesjonsutdanninger ble bachelor-utdanninger på lik linje med bachelor-gradene i de klassiske universitetsdisiplinene. Idealet i kvalitetsreformen var dessuten at flere studier ved universitetene skulle organiseres i strukturerte, mer yrkesrettede studieløp, etter modell fra de tidligere kandidatutdanningene ved høgskolene. Høgskolene hadde fått godkjent en rekke

mastergrader knyttet til sine profesjonsutdanninger. Den tradisjonelle forståelsen av høgszkoler som institusjoner som kun tilbød kortere profesjonsutdanninger, og universiteter med rett til å tildele grader fram til doktorgrad, var i ferd med å forsvinne.

- Flere høgszkoler ville i de nærmeste årene få universitetsstatus. Høgszkoler kunne snart søke om rett til å tildele doktorgrad og kvalifisere seg for en overgang til universitet. Det var rimelig å anta at flere høgszkoler i løpet av noen år ville ha bygd opp så solid fagkompetanse innenfor noen fagfelt at det ville være mulig å tilby doktorgradsutdanning, og noen hadde sannsynligvis også kvalifisert seg for en overgang til universitet. Særlig ville denne akademiske driften tilta hvis doktorgrader og snarlig universitetsstatus viste seg å ha en gunstig effekt på rekruttering av studenter og ansatte, og resulterte i økte overføringer fra staten.
- Universiteter og høgszkoler hadde langt på veg fått felles visjoner og idealer.
-

Selv om det fortsatt var en viss arbeidsdeling og spesialisering mellom ulike institusjonstyper, var strategiene og ambisjonene ikke lenger så forskjellige. I alle fall konkluderte man slik for de to institusjonene i Tromsø, der landsdelsrelevansen og betydningen av å utdanne kandidater til Nord-Norge var en like viktig legitimering for begge institusjonene. De ville langt på vei ha felles ambisjoner på vegne av egen institusjon og landsdelens framtid.

Høgskolen og universitetet var blitt både samarbeidspartnere og konkurrenter. De konkurrerte om studenter, studieplasser, FoU-bevilgninger, etablering av studier, videreutdanningskunder, nybygg og politikernes oppmerksomhet. Det ble antatt at konkurransementaliteten ville bli sterkere enn samarbeidsånden i årene som kom. De generelle positive synergieffektene for undervisning og forskning ved en sammenslåing ville være at fagmiljøene ville bli større og dermed sterkere på både forsknings- og undervisningssiden. Konkurransenevnen overfor andre institusjoner, f.eks. om eksterne midler ville bli styrket. En større utdanningsinstitusjon med et bredere fagtilbud ville bli mer attraktiv for søkerne til høyere utdanning. Dette vil også bety at Tromsø-miljøet ville bli mer konkurransedyktig i en vanskelig rekrutteringssituasjon.

Sett fra høgskolens side ville fordelene ved sammenslåing være at fagmiljøene kom inn i en solid forskningsinstitusjon med et godt internasjonalt nettverk. Det ville resultere i nye normer for innhold og kvalitet i høgskolens utdanninger og FoU-virksomhet. Med basis i en universitetsinstitusjon ville høgskolen lettere kunne få tilgang til ekstern finansiering og internasjonale samarbeidspartnere.

For universitetets del ble det vurdert slik at en fusjon ikke umiddelbart ville medføre et faglig løft og en faglig nyorientering. Kompetansenivået målt etter tradisjonell akademisk målestokk var klart lavere ved høgskolen enn ved universitetet, og det ble slått fast at det gjensto svært mye før høgskolen hadde en forskningsandel som var på linje med universitetet. På utdanningssiden gikk man ut fra at høgskolens pedagogikk og undervisnings- og evalueringsmetoder hadde mye å tilføre universitetsmiljøene.

I vurderingene knyttet til forskning ble signaler fra Norges forskningsråd trukket inn. Det ble lagt til grunn at NFR i framtiden ville konsentrere sine bevilgninger om større, langsiktige prosjekter til de beste forskerne/forskningsmiljøene. Det ble derfor antatt at kvaliteten i forskningen ville bli langt mer avgjørende enn før, og at det nye universitetet derfor måtte prioritere de fremste forskningsmiljøene når det gjaldt forskningsmidler og tid til forskning. Universitetsdirektøren fastslo at en klarere prioritering av de forskningsmessige beste miljøene sannsynligvis ville bli en smertefull prosess for mange fagmiljø og enkeltforskere også ved universitetet. For ansatte og fagmiljø ved høgskolen var forskningsmuligheter ikke en individuell rett som var lagt til hver enkelt stilling, slik det var ved universitetet, men en fellesressurs institusjonen rådde over.

Universitetsdirektøren tvilte på at forskningen i framtiden ville bli en rettighet knyttet til hver stillingsinnehaver, men pekte på om forskningsretten sannsynligvis ville bli en fellesressurs som ble fordelt etter strategiske satsingsområder og prioriterte områder, slik det var ved høgskolen. Selv om universitetsdirektøren fant det sannsynlig at differensiering av tidsressursen knyttet til forskning

også ville komme ved universitetene, var ikke dette tilfelle i 2002 og universitetsdirektøren mente at de vitenskapelig ansatte ved universitetet heller ikke var rede for en slik omlegging på dette tidspunktet.

Faren for svekket legitimering som forskningsinstitusjon, ble mye diskutert ved universitetet. Omdømme til forskningen ved den nye institusjonen kunne svekkes, og resultere i tap av akademisk status. Dette kunne føre til at det ble vanskeligere å konkurrere om godt kvalifisert personale. Et eventuelt tap av akademisk omdømme de første årene ble derfor tatt inn i risikoanalysen. Det ble pekt på at et nytt universitet allikevel kunne gi interessante faglige muligheter på sikt.

Universitetene ville fra høsten 2003 få fullmakt til selv å kunne etablere nye studier på alle nivå. I samarbeid med de faglige miljøene ved universitetet ville høgskolens utdanninger og FoU-virksomhet kunne få et forsprang og konkurransefortrinn i forhold til andre høgskoleutdanninger. Det ble pekt på at konkurransen om en plass i markedet ville bli hardere og utdanningsinstitusjonene ville søke å sikre sin egen utvikling i retning av høyere grads studier og økt forskningsaktivitet ved å etablere nye konstellasjoner. Faren ved en fusjon med universitetet kunne bli at praksisfeltets betydning i utdanningene og FoU-virksomheten ville bli svekket.

Konkurransen om studentene ville komme til å øke. Studenter søker seg til steder som oppfattes som "ungt og trendy", og der det er mange studietilbud å velge imellom, utdanningsinstitusjoner og byer med godt renommé, arbeidsmuligheter osv. Universitetsdirektøren pekte på at selv en akademisk institusjon som universitetet ikke lenger kunne se bort fra betydningen av markedsmessig profilering.

Universitetsdirektøren advarte mot å tro at en fusjonert institusjon ville gi synergieffekter de første årene. Tvert i mot måtte det påregnes kostnader både direkte i form av konkrete utgifter i forbindelse med eventuell samlokalisering og annen samordning av virksomheten. Videre ville det være kostnader i form av at de ansattes oppmerksomhet ble rettet mot selve sammenslåingsprosessen og fokus kunne komme til å dreies bort fra undervisnings- og forskningsvirksomheten. Spørsmålet var hvordan den uproduktive samordningsfasen kunne reduseres mest mulig.

Styrene ved begge institusjonene var enige om at utviklingstrekkene talte for en fusjon. Grunnen til at det ikke ble fattet et fusjonsvedtak allerede våren 2002 etter tre års arbeid, var flere. Motstanden i fagmiljøene ved universitetet var sterk. Det ble dessuten sterkt kritisert at prosessen hadde vært en toppstyrt prosess, der fagmiljøene i for liten grad hadde blitt hørt. Enkelte styremedlemmer mente at det ville være strategisk klokt å sondere med de andre høgskolene i landsdelen om muligheten for en storfusjon på sikt. Tanken om Universitetet i Nord-Norge ble dermed brakt inn i styredeebatten.

Det ble til sist vedtatt i universitetsstyret at man skulle gå i dialog med departementet og de andre høgskolene i Nord-Norge. Og selv om det var full enighet om at den nye institusjonen skulle basere seg på bruk av et bredt spekter av faglige stillingskategorier, og at det derfor ikke skulle være snakk om et bredt anlagt kvalifiseringsprogram for høgskolens ansatte, ble likevel kompetansespørsmålet antatt å være et stort problemområde i det videre fusjonsarbeidet. Det ble til slutt vedtatt at HiTø og UiTø skulle inngå en ambisiøs og konkret samarbeidsavtale slik at forståelse for fusjonen i fagmiljøene kunne modnes gjennom faglig samarbeid.

Gjennomgang av nye momenter som er kommet til de siste årene, og som må tas med i vurderingene

På samme måte som konklusjonen i *Venner for livet?* var nedslående til forestillingene fra tidlig på nittitallet om at et faglig basert samarbeid på sikt ville bringe de to institusjonene sammen, kan vi nå konkludere med at samarbeidsavtalen fra 2003 heller ikke har brakt institusjonene særlig nærmere hverandre. Troen på at en fusjon noen gang kan bli et resultat av en nedenfra-og-opp-prosess er

ytterligere svekket. Om en slik argumentasjon fortsatt lever i fagmiljøene, har den ikke fått styrket kraft i de årene som har gått. Det synes å være grunnlag for å slå fast at en fusjon neppe vil vokse fram av et faglig samarbeid. Sannsynligvis er det få fagmiljø som har følt det som en interessant utfordring en særlig forpliktelse å etablere det samarbeidet som samarbeidsavtalen av 2003 påla både administrasjonen og avdelingene. Og der det har vært et faglig fruktbart samarbeid, f.eks innenfor lærerutdanningene, truer problemer med inntekts- og utgiftsfordeling, akkrediteringsproblematikk osv med å velte hele samarbeidet.

Mye har skjedd på få år. Høgskolen i Stavanger har oppnådd universitetsstatus. Det samme har skjedd på Ås. Høgskolene i Agder og Bodø oppnår etter all sannsynlighet slik status i løpet av 2007, og Lillehammer, Gjøvik og Hedemark (Innlandsuniversitetet) arbeider målbevisst med samme målet for øye. Det er all grunn til å tro at arbeidet vil fortsette selv om det akkurat nå har stoppet opp på grunn av intern uenighet. I vår fikk dette prosjektet bevilget 2 millioner fra departementet, som økonomisk støtte til selve fusjonsarbeidet. Kommer disse i mål, har 21.000 høgskolestudenter blitt universitetsstudenter. Dersom Høgskolen i Oslo bestemmer seg for å søke universitetsstatus, fyller de etter sigende allerede kriteriene. Og søker BI om universitetsstatus, og blir akkreditert, har en by på 500.000 innbyggere tre universiteter.

Nokuts akkrediteringsrolle og de fastsatte kriteriene for å oppnå universitetsstatus har satt sterkere fart i den akademiske driften enn det vi regnet med ved inngangen til dette tiåret. Det er klarere nå enn for noen år siden at hele det norske landskapet for høgre utdanning og forskning vil bli endret i løpet av kort tid. Det er ikke et spørsmål om Norge trenger flere universiteter som avgjør, det er heller ikke et politisk spørsmål, men et spørsmål om å oppfylle et sett av gitte kriterier.

Universitetsbegrepet, som har vært knyttet til institusjoner med faglig bredde og dybde, mister sin klassiske betydning og defineres om. I Norge får vi nå flere "stankelbeinsuniversiteter", som oppnår fire doktorgrader innenfor et langt snevrere fagfelt enn de tradisjonelle akademiske disiplinene. Den tredje doktorgradssøknaden til Høgskolen i Bodø er for eksempel innenfor Praktisk kunnskap. Et eksempel fra en annen høgskole er Fagdidaktikk i naturfag. Spørsmålet er allerede reist om hvor vidt det er fornuftig å ha et politisk uavhengig akkrediteringsorgan som definerer kategorier, standarder og kriterier for institusjonsakkreditering.

Selv om Norge sannsynligvis har rundt 10 universiteter rundt 2010, er det en grense for hvor mange institusjoner som kan hevde seg i den internasjonale kunnskapsfronten på en rekke områder. Diskusjonen om vi får A- og B-universitet er i full gang. Like så er posisjoneringen knyttet til en eventuell framtidig status som eliteuniversitet. Kriteriene for en divisjonsinndeling er ikke gitt. Er Universitetet i Oslo, som har vært å finne blant de 100 beste universitetene i Europa i ulike rankinger, et A-universitet? Dersom tanken om eliteuniversitet får gjennomslag i Norge, må det sannsynligvis bli på bakgrunn av en eller annen internasjonal målestokk, der regionale og nasjonale funksjoner blir underordnet. Hvis slike kriterier skal vektlegges, vil det igjen starte et kappløp om midler og posisjoner.

I kunnskapssamfunnet er forskning og høgre utdanning de viktigste utviklingsfaktorene. Politikere i mange landsdeler og ved mange høgskoler ser dette. Derfor utvikler det seg i mange regioner en allianse mellom lokale politikere, ambisiøse høgskoleledere og lokalt næringsliv som støtter massivt opp om universitetsprosjektet. Slik er det for eksempel i Nordland, på samme måte som Stavanger-regionen før dem. Det er klart at en viktig motivasjon er å finne i det faktum at de gamle universitetene har hatt langt bedre faglige vilkår enn høgskolene, i form av doktorgradsutdanninger, stipendiater og ikke minst forskningsressurser. Selv om departementet til nå har sagt at de nye universitetene ikke kan påregne bedre økonomiske betingelser, er det et stort spørsmål hvor lenge de nye universitetsregionene og de nye universitetene selv vil finne seg i en slik forskjellsbehandling. Stavanger har allerede startet et stormløp for å få like betingelser med de gamle breddeuniversitetene. Høgskolene og deres regioner er sikre på at endret institusjonsstatus vil

gi gevinst og bedre muligheter på sikt. I motsetning til Nordland oppleves det som om politikerne i Troms, både på fylkesplan og i kommunene, ikke er særlig engasjerte i de høgre utdanningsinstitusjonenes framtid og utviklingsvilkår. Kanskje er det ikke å undres over siden Troms allerede har et kraftsentrum gjennom universitetet.

Statens omlegging av styringen av universitetene og høyskolene har fått langt større konsekvenser enn det vi forutså for noen år siden. Den produksjonsbaserte budsjetttildelingen har økt konkurransen mellom institusjonene. Framgang i form av økte budsjetter kommer kun som følge av økt ytelse, økning i avlagte studiepoeng, uteksaminerte kandidater og økt forskningsproduksjon. Snart kommer også en ny konkurransearena, nemlig formidlingsresultater. Og alle resultater blir samlet, analysert, vurdert og offentliggjort. Å være vinner betyr gode resultater. Også for forskningen har konkurransen slått snarere og hardere inn enn det vi ventet oss. Den politiske styringen og muligheten for å nå fram med politiske argumenter i budsjettspørsmål, er dramatisk redusert. Universitetet i Tromsø, som opprinnelig var et rent regionalpolitisk prosjekt, sliter med å ta konsekvensen av endrede rammevilkår.

Spørsmålet styret må søke svar på er hvorvidt universitetet vil møte framtiden sterkest alene, eller om en fusjonert institusjon, som verken blir et breddeuniversitet eller en høyskole, men en ny type universitet, vil styrke muligheten for å bli en framgangsrik utdannings- og forskningsinstitusjon. En fusjon mellom Universitetet og Høgskolen vil være "flerkulturell" i den forstand at den nye institusjonen vil spenne over et svært vidt spekter: fra tradisjonelle akademiske disipliner, grunnforskning og forskerutdanning til miljøer der hovedvekten ligger på praksisnær profesjonsutdanning og mer aksjons- og anvendt FoU-virksomhet. Hvilke muligheter og utfordringer gir dette?

Regjeringen har nettopp oppnevnt et nasjonalt utvalg som blant annet har i mandatet å se på strukturen i universitets- og høyskolesektoren (kun et utdrag gjengis her):

"Siden høyskolereformen i 1994 har strukturen av institusjoner og studiesteder i hovedsak ligget fast. Private høyskoler har økt sin virksomhet og har fått sine rettigheter og plikter definert i lov om universiteter og høyskoler. Etter at det ble åpnet for endring av institusjonskategori gjennom akkreditering, skjer det en utvikling der flere høyskoler arbeider for å bli universiteter. Parallelt endres kravene til den høyere utdanningssektoren i takt med endringer i samfunnet, der økende internasjonalisering av så vel utdanning som arbeidsliv er et viktig aspekt.

Utvalgets mandat er å vurdere tiltak for å sikre strukturen av universiteter og høyskoler

- Legger til rette for faglig sterke, livskraftige institusjoner med evne til omstilling og fornyelse
- Sikrer kvalitative gode og robuste forskningsmiljøer
- Sikrer en god utnyttelse av samfunnets samlede ressurser

Universiteter og høyskoler skal fortsatt ha høy grad av selvstyre. De offentlige universitetene og høyskolene skal fortsatt være forvaltningsorganer. Utvalget bes vurdere om gjeldende kategorier, standarder og kriterier for institusjonsakkreditering er hensiktsmessig i forhold til de overordnede målene for utdannings- og forskningspolitikken."

Spørsmålet er om dette utvalgets arbeid vil endre de forutsetninger analysene i dette saksframlegget er bygget på. Vil det bli endringer i institusjonsstrukturen, for eksempel gjennom politisk vedtatte sammenslåinger og/eller vil det bli stilt nye krav for å oppnå universitetsstatusen? I så fall bør det vurderes om det vil være mest hensiktsmessig å avvente et fusjonsvedtak inntil det er kjent hva som blir resultatet av utvalgsarbeidet.

Vurderinger av gevinstpotensial ved en fusjon

Utgangspunkt

Som utgangspunkt for en analyse av mulige gevinster ved en eventuell fusjon kan det være hensiktsmessig å summere sentrale nøkkeltall og indikatorer for aktivitetsnivå og resultater ved de to institusjonene i dag. Dette er gjort i tabellen under. Tallene er i hovedsak hentet fra vedlagte

faktabokument. Prosenttallene i kolonnen lengst til høyre viser størrelsen på nøkkeltallene for en fusjonert institusjon i forhold til tilsvarende tall for uiversitetet i dag. Det understrekes at tabellen under ikke gir uttømmende oversikt over relevante nøkkeltall og indikatorer for institusjonene. Blant annet foreligger ikke indikatorer for forskningsformidling og samfunns- og næringslivskontakt. Pr. dag finnes det ikke indikatorer som er sammenliknbare på tvers av institusjonene. På dette området er høgskolen ganske sterk.

En statistisk videreføring av nøkkeltall og indikatorer bygger på forutsetningen om at virksomheten ved de to institusjonene slik den er i dag, i det alt vesentligste, videreføres innenfor en ny fusjonert institusjon. Det vil si at studieprogramportefølje, faglig organisering og beslutningsstrukturer forblir tilnærmet uforandret med unntak av nødvendige og opplagte konsekvenser, som f.eks. en sammenslåing av sentraladministrasjonene og enhetlige løsninger for de sentrale administrative systemene.

Komponent	UiTø	HiTø	Totalt	Prosent av UiTø
Økonomi				
Bevilgning 2006	1 124 826	234 157	1 358 983	121 %
Regnskap 2005 – Inntekter	1 544 808	261 033	1 805 841	117 %
Regnskap 2005 – Kostnader	1 497 598	269 862	1 767 460	118 %
Stillinger (alle fin.kilder, 1.10.2005)				
Totalt	1 828	354	2 182	119 %
Undervisnings-, forsknings- og formidlingsstillinger	1 002	222	1 225	122 %
<i>Herav stipendiater</i>	268	7	275	103 %
Administrative stillinger	448	85	532	119 %
Tekniske stillinger	291	25	316	109 %
Drifts- og vedlikeholdsstillinger	87	21	108	124 %
Studenter				
Registrerte, egenfinansierte H05	5 763	2 798	8 561	149 %
Studiepoeng egenfinansierte 2005	3 619	2 089	5 708	158 %
Studiepoeng. egen.fin. - ekvivalent med Kategori F	6 462	2 742	9 204	142 %
Registrerte, eksternt finansierte H05	337	152	489	145 %
Studiepoeng eksternt finansierte 2005	211	167	378	179 %
FoU-parametre				
Doktorgrader 2005	60	0	60	100 %
Publikasjonspoeng 2005	666	14	680	102 %
NFR-inntekter 2005	157 240	489	157 729	100 %
EU-inntekter 2005 (totalt)	11 590	292	11 882	103 %
<i>Herav innenfor rammeprogram</i>	9 954	0	9 954	100 %

Dersom det legges til grunn en slik statistisk vurdering av effektene av en eventuell fusjon, vil den nye institusjonen størrelsesmessig sett (jf bevilgning, regnskap og ansatte) øke med omtrent 20 % i forhold til størrelsen på universitetet i dag. På utdanningssiden vil aktivitetsnivået/produksjonen være 50 % større målt i studenttall og avlagte studiepoeng. Forskningsvolumet målt i form av uttelling på sentrale FoU-indikatorer vil imidlertid ikke øke vesentlig i forhold til nivået ved universitetet i dag.

Formålet med en fusjon vil være å oppnå synergieffekter slik at den nye sammenslåtte institusjonen vil ha høyere uttelling på ulike resultatindikatorer innenfor utdanning, forskning og formidling enn det som er summen for de to eksisterende institusjonene. Det vil si at ressursene samlet sett utnyttes bedre i den sammenslåtte institusjon.

På kort sikt (i forkant av og i etterkant av fusjonen) vil en fusjon medføre økte kostnader for begge institusjonene både i form av lavere (gjennomsnittlig) produktivitet blant de ansatte fordi forberedelser til og gjennomføring av fusjonen vil ta oppmerksomhet bort fra selve primæroppgavene, og som følge av direkte kostnader knyttet til den praktiske gjennomføringen av fusjonsprosessen.

Eksempler på slike kostnader vil være:

- Ledelsen må ha fokus på fusjonen gjennom hele prosessen, og vil dermed måtte ha mindre fokus på primæroppgavene.
- Tilpasninger av ADB-systemene vil medføre økte IT-kostnader.
- Usikkerhet blant ansatte generelt om konsekvenser av fusjonen vil ta oppmerksomhet bort fra primæroppgavene (reduisert produktivitet).

Størrelsen på merkostnadene (engangskostnadene) på kort sikt vil både avhenge av hvordan en slik fusjon styres og ledes og omfang av de endringer som følger av fusjonen (organisatoriske, lokaliseringsmessige, systemmessige etc).

En eventuell fusjon der de to tidligere institusjonskulturene i realiteten lever videre under felles overbygning, uten reell integrering, vil kunne medføre vesentlige omkostninger også på lengre sikt. Dette på grunn av vedvarende interne spenninger, dårlige samarbeidsforhold og interne maktkamper. Vi vil gå nærmere inn på dette nedenfor.

Synergieffekter

Formålet med en eventuell fusjon mellom UiTø og HiTø må være å oppnå synergieffekter over tid innenfor utdanning, forskning og formidling. Disse synergieffektene må overstige de merkostnader man må påregne i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av fusjonen. Teknisk sett (og noe forenklet) vil dette si at en eller flere av nøkkeltallene og indikatorene på sikt må øke ut over det som den statiske modellen i tabellen over tilsier.

For å gå videre med fusjonsplanene må det derfor *sannsynliggjøres* at det er et *potensial* for å hente ut synergieffekter over tid som vil oppveie de merkostnader man vil ha på kort sikt. I det følgende redegjøres det for mulige synergieffekter innenfor ulike områder.

Utdanningsvirksomheten

Høgskolen i Tromsø har en studieprogramportefølje med stort innslag av tradisjonelle, kortvarige (3-4 år) profesjonsstudier, som f.eks. sykepleier- og allmennlærerutdanning. Studieprogrammene er kullorganisert (fast struktur), slik at studentene på de ulike programmene følger hverandre gjennom hele studieløpet. Høgskolen har god og stabil rekruttering til de fleste av studieprogrammene. Høgskolen tilbyr ikke utdanning ut over bachelorgrad.

Universitetet tilbyr studieprogrammer på bachelor-, master- og phd-nivå innenfor mange av de tradisjonelle, akademiske fagdisiplinene. I tillegg inngår langvarige (5-6 år) profesjonsstudier som medisin, odontologi, psykologi og jus i studieprogramporteføljen. Universitetet har en stor og til dels fragmentert studieprogramportefølje sett i forhold til det totale antall studenter og de samlede ressursene som universitetet disponerer. I utdanningsmeldinga for 2004/2005 ble det uttrykt bekymring for utviklingen i retning av ytterligere økning i antall studieprogrammer til tross for målsettingen om det motsatte.

Ved HiTø var det i 2005 i gjennomsnitt 12,9 studenter per faglig tilsatt, mens tilsvarende tall for UiTø var 7,6 (jf tabell 34 i kapittel 15 i Bakgrunnsdokumentet). Videre ble det i 2005 avlagt 9,6 60-studiepoengsenheter (studentårsverk) per faglig tilsatt ved høghskolen, mens det ved universitetet ble avlagt 5,0 60-studiepoengsenheter per faglig tilsatt (jf tabell 35 i kapittel 15 i Bakgrunnsdokumentet). At universitetet i gjennomsnitt har større ressursinnsats bak hver student og per avlagte studiepoeng/studentårsverk, må ses i sammenheng med at universitetet har mange studieprogrammer med få studenter, mens høghskolen har færre studieprogram, men flere studenter på det enkelte program. Videre kommer at størstedelen av de faglig tilsatte ved universitetet er førsteamanuenser og professorer som har en undervisningsandel på 50% av stillingen, mens størstedelen av de faglig tilsatte ved høghskolen er høghskolelektorer og høghskolelærere med betydelige større undervisningsandel (hhv 75% og 100%), jf kapittel 10 i Bakgrunnsdokumentet.

Universitetet og høghskolen har begge fagmiljø og studieprogrammer innenfor økonomi- og ingeniørfag samt pedagogikk. Ut over dette er det i liten grad faglig overlapping mellom institusjonene. Dette vil forenkle en eventuell fusjonsprosess.

En fusjon mellom UiTø og HiTø vil gjøre det mulig å samordne den samlede studieprogramporteføljen bedre enn i dag. Særlig vil det gi muligheter for å skreddersy masterutdanninger som en påbygging på de allerede eksisterende bachelorutdanningene ved Høghskolen. En mer helhetlig, overordnet styring og koordinering av det samlede studietilbudet i Tromsø, vil kunne gi et bedre studietilbud og dermed gjøre det mer attraktivt for ungdom både å søke til Tromsø og bli i Tromsø til hele studiet er gjennomført. En eventuell fusjon vil altså kunne øke rekrutteringen av studenter til høghre utdanning i Tromsø dersom muligheten utnyttes.

Som det er pekt på over, har universitetet betydelige utfordringer i dag når det gjelder studieprogramporteføljen. Ved en eventuell fusjon vil det være nødvendig å sanere deler av denne programporteføljen. Dette må skje både som del av arbeidet med å utvikle og samordne en samlet studieprogramportefølje for en ny, fusjonert institusjon, men også for å redusere det samlede tilbudet av studieprogram. Ved en gjennomgang av studieprogramporteføljen må det legges vekt på å prioritere studier som sikrer god rekruttering av studenter til den nye institusjonen, og å unngå intern konkurranse mellom tilnærmet like studier. I tillegg må fag/studier som Universitetet eller høghskolen har et spesielt ansvar for, prioriteres. En gjennomgang av studieprogramporteføljen bør resultere i at det samlet sett vil gis mindre undervisning enn i dag, og at det derfor kan settes av mer tid til forskning.

Forsknings – og formidlingsvirksomheten

Som det fremgår av tabellen over og tallene i Faktadokumentet, er forskningsomfanget ved Høghskolen, målt med de angitte indikatorene, lite. Dette må ses i sammenheng med stillingssammensetningen ved Høghskolen, der høghskolelektorer og førstelektorer utgjør knapt 70 % av de faglige årsverkene, mens høghskolelærere utgjør 20 %. Førsteamanuenser utgjør knapt 10 %. Høghskolen har 1 professor. Stipendiatene utgjør 3 %.

Ved universitetet utgjør professorer og førsteamanuenser om lag 45 % av de faglige stillingene, mens universitetslektorer/førstelektorer utgjør knapt 10 %. Stipendiat- og postdoktorstillinger utgjør om lag 35%. Det vises forøvrig til kapittel 10 i Bakgrunnsdokumentet.

Som det fremgår av tabell 42 i kapittel 15 i bakgrunnsdokumentet, har høghskolen et lavere antall vitenskapelig publiseringer per førstestilling enn universitetet. Dette bidrar også til forskjellen mellom institusjonene når det gjelder vitenskapelig produksjon. Både universitetet og høghskolen ligger begge i underkant av gjennomsnittet for sine respektive institusjonskategorier (universiteter og statlige høghskoler) når det gjelder gjennomsnittlig antall publiseringspoeng per førstestilling. Tabell 43 i ovennevnte dokument viser samtidig at professorer og førsteamanuenser ved

universitetet har mer tid til forskning enn tilsvarende stillingskategori ved høghskolen (50 % mot 30/40 %)

Som statlig høghskole har Høghskolen i Tromsø tradisjonelt sett hatt et spesielt fokus på forskningsformidling og samfunns- og næringslivskontakt. Da det i dag ennå ikke foreligger gode indikatorer på nasjonalt nivå for forskningsformidling og kontakt med samfunns- og næringsliv, kan aktivitet og resultater på dette området vanskelig vurderes. Det arbeides nå på nasjonalt plan med å lage slike indikatorer, og det er ventet at de vil få tas i bruk i budsjettfordelingen for 2008.

En eventuell fusjon vil kunne gi synergieffekter for forskningen dersom studieprogramporteføljen samordnes, slik at undervisningsmengden totalt sett reduseres. Dette vil igjen kunne frigjøre tid til økt forskning. Skal denne muligheten kunne utnyttes, forutsetter dette en mer fleksibel bruk av de faglige stillingsressursene enn det som har vært praksis ved Universitetet til nå. Høghskolens regelverk for fordeling av tid mellom undervisning og forskning for den enkelte faglige tilsatte har en slik fleksibilitet. Videre kommer at departementet opphevet de sentrale retningslinjene for fordeling av arbeidstid mellom undervisning og forskning for tilsatte i faglige stillinger. Myndigheten til å fordele arbeidstiden tilligger nå institusjonene selv i kraft av arbeidsgivers styringsrett. Dermed ligger det til rette for en gjennomgang og drøfting av felles praksis for alle deler av det nye universitetet.

Av faglig overlappende miljø er som nevnt over økonomifag, ingeniørfag og pedagogikk/lærerutdanning og delvis helsefag. Under lærerutdanningen ved høghskolen sorterer også fagstillinger innenfor samfunnsfag, språk og realfag, og som derfor faglig sett overlapper med universitetsfag som i dag er organisert under SV-fak, Hum.fak og Mat-nat.fak. Mange av fagmiljøene ved både høghskolen og universitetet er i både nasjonal og internasjonal sammenheng små og sårbare. En eventuell sammenslåing av HiTø og UiTø vil kunne gi større og mer robuste fagmiljø innenfor de overlappende fagene. Større fagmiljø vil blant annet kunne generere flere søknader om eksterne midler og bidra til større vitenskapelig produksjon, samt gi bedre muligheter for faglig utvikling.

I utredningen *Venner for livet?* ble det lagt opp til en minimumsløsning når det gjaldt den faglige organiseringen av en fusjonert institusjon. Det vil si at det ble lagt vekt på å ikke endre organisasjonsstrukturen (faglig organisering) mer enn strengt nødvendig. Som redegjort for foran vil synergieffektene ved en eventuell fusjon normalt være små dersom endringene som gjøres er små. For å hente ut mulige synergieffekter må derfor organisasjonsstrukturen (fakultets- og instituttstrukturen ved universitetet og avdelingsstrukturen ved høghskolen) gjennomgås. En vellykket fusjon forutsetter at kulturelle og institusjonelle skiller mellom fagmiljøene brytes ned, og at samarbeidet utvikles innenfor den nye institusjonen. Universitetsdirektøren ønsker å gjøre oppmerksom på at det ikke skal være slik at universitetsmiljøene skal kunne "overta" fagmiljøene ved høghskolen ved en fusjon. Fusjonen skal innebære at to likeverdige, men forskjellige, institusjoner går sammen i en ny, felles institusjon.

Styring og ledelse

Universitetet har en relativt sentralisert beslutnings- og forvaltningsstruktur, kanskje særlig gjelder dette innenfor utdanningsvirksomheten. Når det gjelder Høghskolen, er det universitetsdirektørens oppfatning at beslutnings- og forvaltningsstrukturen er mer desentralisert og fragmentert enn ved universitetet.

En fusjon vil på kort sikt kreve sterk styring og ledelse for at de nødvendige beslutninger skal kunne fattes og gjennomføres. På lengre sikt vil gevinsten ved en fusjon avhenge av i hvilken grad den nye institusjonen evner å styre og koordinere de samlede ressursene på en best mulig måte.

Ved en fusjon mellom universitetet og høgskolen må det sikres at beslutnings- og forvaltningsstruktur ikke fragmenteres. For å bli en framgangsrik utdannings- og forskningsinstitusjon i dag er sterk ledelse og styring en forutsetning.

Administrasjon og infrastruktur

På kort sikt vil en fusjon medføre merkostnader administrativt. På lengre sikt vil en fusjon på den ene side kunne gi administrative stordriftsfordeler f eks innenfor drift av administrative systemer og ved at man samordner regnskapsoppgaver, lønnsfunksjoner, opptaksarbeid etc. På den annen side vil en større organisasjon stille større krav til samordning og koordinering av virksomheten (stordriftsulempen). Blant annet vil en fusjonert institusjon ha flere campus enn de to institusjonene hver for seg. Hvilken av disse effektene som er størst, avhenger både av den konkrete situasjonen og hvilke valg og beslutninger som fattes. En analyse av disse effektene er tidkrevende å gjennomføre, og den vil uansett være beheftet med stor usikkerhet. Erfaringer fra tidligere fusjoner viser at de administrative kostnadene og infrastrukturkostnadene ved en fusjon ofte undervurderes.

Ved en eventuell fusjon må de sentrale administrative og tekniske funksjonene gjennomgås for å avklare hvordan de skal organiseres mest mulig effektivt innenfor en ny sammenslått institusjon.

En sannsynlig konsekvens av fusjonen vil være at kvaliteten på administrative tjenester og infrastrukturen totalt sett vil øke etter en tid, og at utgiftene av denne grunn også vil øke. I den grad nivået på slike tjenester er forskjellig i utgangspunktet, vil det bli krav om at disse forskjellene jevnnes ut. Dette vil skje ved at laveste standard justeres opp til høyeste standard. Dette vil kunne gjelde f eks IT-tjenester, bibliotekttjenester, krav til utstyr og bygninger etc.

Antagelsen om økte kostnader ved å slå sammen universitetets og høgskolens administrasjon og infrastruktur gjør at beslutningen om en fusjon må bygge på forutsetningen om synergieffekter innenfor utdanning og forskning.

For å oppnå gevinster ved en fusjon er det ikke tilstrekkelig å påvise et slikt potensial. Hvorvidt en fusjon vil være vellykket eller ikke, avhenger i like stor grad av viljen og evnen til å gjennomføre de beslutninger som er nødvendige for at gevinstpotensialet faktisk skal utnyttes.

Det vil normalt være slik at gevinstpotensialet ved en fusjon vil være større desto større endringer en fusjon vil medføre når det gjelder studieprogramportefølje, faglig organisering og beslutningsstruktur. Motsatt vil det være slik at gevinstpotensialet vil være lite dersom en i hovedsak finner det hensiktsmessig å videreføre dagens aktiviteter og organisering av institusjonene under en felles overbygning.

Kritiske suksessfaktorer ved en fusjon

Etter hvert er det kommet diverse rapporter og studier der fusjoner mellom høgre utdannings- og forskningsinstitusjoner er temaet. Referansene er også fra fusjoner i utlandet. Til tross for at erfaringene dermed kanskje ikke er direkte overførbare til norske forhold, tror universitetsdirektøren at det er mye å hente gjennom andres lærdom. De erfaringer som gjengis nedenfor, er hentet fra rapportene som er omtalt på side 1 i dette saksframlegget. Universitetsdirektøren har så forsøkt å vurdere erfaringene i lys av den situasjonen vi har i Tromsø.

Frivillighet og institusjonstype

Frivillige fusjoner mellom likeverdige institusjoner (størrelse og ressurser) har større sannsynlighet for å "lykkes" enn fusjoner som skjer på bakgrunn av tvang, og/eller der partnerne ikke har slik likeverdighet. Med "å lykkes" forstår man i denne sammenheng et lavt konfliktnivå blant ansatte, og at det faglige personalet rapporterer om forbedret faglige utviklingsmuligheter.

For en eventuell fusjon i Tromsø kan de faglige utviklingsmulighetene være negativt korrelert i og med at det ene institusjonen er et universitet og den andre en høyskole, med ulike rettigheter i utgangspunktet. På kort sikt kan det faktisk at den ene institusjonen er et universitet og den andre en høyskole bidra til å øke konfliktnivået og de faglige utviklingsmulighetene kan være begrenset. Det har også betydning i denne sammenheng at Høgskolen i Tromsø ikke er en høyskole med en sterk vitenskapelig kompetanse blant det faglige personalet. Sammenlignet med høyskolene i de tre andre universitetsbyene, Oslo, Bergen og Trondheim, er det faglige kompetansenivået ved Høgskolen i Tromsø vesentlig lavere enn ved disse høyskolene. I en slik situasjon vil de faglige ansatte ved Høgskolen kunne oppleve en brå "devaluering" av deres faglige identitet på bekostning av en sterk universitetsidentitet. Maktforholdene mellom små og store institusjoner er gjennomgående et dilemma i sammenslåingsprosessen. Det er derfor mye som tyder på at de ansatte ved høyskolen vil oppleve sterkere faglige frustrasjoner knyttet til endret faglig identitet enn ansatte ved universitetet. Samtidig understrekes det i evalueringslitteraturen at fusjoner i høy grad er dynamiske prosesser der de faglige utviklingsmulighetene en fusjon åpner for, er av de forhold som det faglige personalet gjerne vektlegger i et mer langsiktig perspektiv.

Mulighet for økonomisk gevinst

Hvorvidt en fusjon er vellykket vil i særlig grad bli vurdert ut fra økonomiske faktorer. Det er alltid slik at etablering av nytt faglig samarbeid fordrer økte kostnader. Å finne friske penger til faglig aktivitet på tvers av gamle institusjonsskiller, samtidig som man har ambisjoner om å ta ut effektivitetsgevinsten/synergieffektene en fusjon er ment å gi, blir dermed et dilemma. Erfaringer viser faktisk at fusjoner i liten grad muliggjør økonomiske innsparinger.

Faglig komplementaritet

Faglig komplementaritet - utfyllende, men ikke direkte konkurrerende kompetanse - synes å være en faktor som har positiv effekt på faglig samarbeid i etterkant av en fusjon. Forklaringer på denne effekten kan være at partene i liten grad bruker energi på å slåss om det samme faglige revir, og at sammenslåing dermed representerer en mulighet for å oppnå faglige målsettinger som man i liten grad kan oppnå på egen hånd. Komplementaritet kan imidlertid resultere i faglig konservatisme, der de gamle fagene og gamle former for disiplinorganisering i liten grad blir utfordret, og derfor kan leve uforstyrret videre i den nye institusjonen.

Bortsett fra lærerutdanningene, økonomi- og ingeniørfagene og i noen grad innenfor helsefagene er det stort sett komplementær virksomhet ved de to institusjonene. Skal fusjonen bli noe mer enn summen av de gamle institusjonene, kreves det at det tas en del faglige grep som kan føre til kombinasjoner av flere faglige tradisjoner enn bare disse. Etablering av nye masterstudier vil måtte skje (se analyse foran). En gjennomgang av studiestruktur og studieprogram synes helt nødvendig i etterkant av/i forbindelse med fusjonen. Gjennomgang av studiestrukturen og nye koplinger mellom eksisterende fag reiser utfordringer i forhold til forutsigbarhet og planlegging.

Universitetsdirektøren tror dette arbeidet vil innebære en spesiell stor utfordring for alle, men størst for de universitetsansatte. Det er bare noen få år siden studiestrukturen ble omarbeidet i forbindelse med kvalitetsreformen. Høgskolens programmer ble bare i begrenset grad omfattet av endringene i studiestrukturen den gangen, siden deres kandidatprogrammer i utgangspunktet hadde en studietid på 3 år. Mange flerfaglige og flerfakultære programmer ble etablert ved universitetet, men uten at programstyrene alene synes å være et tilstrekkelig svar på koordineringsproblemer og sikring av gode faglige sammenhenger innad i programmene. Ved høyskolen er det faglige ledere for programmene. Disse benevnes som studieledere, og er en egen stillingskategori. Den faglige styringen, administrasjonsstøtten og økonomien må sannsynligvis styrkes på studieprogramnivå etter en fusjon, iallfall i forhold til dagens situasjon ved universitetet.

Gjennomgående viser evalueringer at fusjonerte institusjoner oppnår kvalitetsmessige forbedringer, innen utdanning og forskning. Det vises til at sammenslåingen har utvidet den akademiske

porteføljen, både på studieporteføljesiden, men også på forskningssiden. Det pekes også på at institusjonene oppnår uventede synergier gjennom tverrfaglig virksomhet.

Ledelse og styring

Endringsprosesser innebærer betydelige ledelsesutfordringer. Flere studier har identifisert nettopp ledelse og styring som noen av de viktigste faktorer for suksess eller langvarige problemer for fusjonerte institusjoner.

En fusjonsprosess forutsetter toppledere som engasjerer seg aktivt i selve fusjonsproblematikken og i de spørsmål som det arbeides med. Lederne må være villige til å gi arbeidet betydelig tid og oppmerksomhet. Institusjonslederne har mange andre løpende oppgaver, både forvaltningsmessige og politiske. Dette dilemmaet må gjennomtenkes nøye: Hvor mye tid, oppmerksomhet og krefter kan, skal eller vil de øverste institusjonslederne gi fusjonen? De som leder fusjonen vil også måtte ta mange upopulære beslutninger. Realiseringen av målet krever strekt engasjement fra toppledelsens side. Lederskapet må derfor vurderes særlig nøye. Det er først etter at et eventuelt fusjonsvedtak er fattet, at det virkelig store arbeidet starter. Selv om det etableres et eget sekretariat for fusjonsarbeidet, vil allikevel arbeidet forutsette sterk og engasjert ledelse gjennom hele gjennomføringsfasen. Engasjementet kan ikke avta etter at vedtaket er fattet. Iverksetternes personlige autoritet, engasjement og dyktighet vil være avgjørende for utfallet av prosessen. Ledelsen må også være svært synlig for de ansatte.

Det er en forutsetning at det er et tett og nært samarbeid og personlig god kontakt og forståelse mellom topplederne som skal drive selve fusjonsprosessen. Konfliktpotensialet på dette nivået er stort. Arbeidet kan lett bli mislykket dersom det blir strid innad i ledergruppen. Et felles syn på hvilke utfordringer eller problemer institusjonene står overfor og på hva som vil være de fremtidige fordelene ved en sammenslåing, vil styrke samarbeidet og dermed også selve prosessen.

Det må lages en gjennomarbeidet plan for hvordan forhandlinger og implementering av fusjonen skal skje, samt tidshorisont for den praktiske operasjonalisering når vedtaket om sammenslåing er fattet.

Hvordan fusjonen skal styres, er et spørsmål som må avklares i neste omgang. Slik det synes nå, må det etableres en styringskoalisjon som utgår fra de to institusjonsstyrene, og med et klart mandat fra disse, og der de to institusjonsledelsene må være representert. Dersom styret velger å gå videre etter møtet 22.juni, er styringsprinsippene for fusjonsprosessen et av de forhold som må avklares i septembermøtet, når den konkrete fusjonsplanen skal behandles.

Felles organisasjonskultur

Endring av gamle kulturer er en av de vanskelige ledelsesoppgavene. Det må etableres en felles forståelse for den nye institusjonen gjennom en felles visjon, felles strategi og felles mål. Dette må kommuniseres av ledelsen.

Det vil ta tid å etablere nye kulturelle trekk i en organisasjon. Samtidig må vi sannsynligvis regne med at felles kultur langt på veg er en forutsetning for faglige synergieffekter. I starten vil fusjonen preges av motsetningen mellom å opprettholde det eksisterende og implementere endring. Ledelsen må balansere disse hensynene opp mot hverandre.

Å skape felles identitet vil bli vanskeligere enn vi i første omgang kan tro. Høgskolen i Tromsø er en fusjonert institusjon. Den består av fire tidligere høgskoler som ble fusjonert til høgskolen i Tromsø i 1994. Det er snart gått 13 år siden Hernes' tvangsfusjon blant høgskolene, men fortsatt vil de fleste som kjenner høgskolen si at institusjonsidentiteten er svak og kulturen består av fire ulike avdelingskulturer, som følger de gamle høgskoleskillene. Hver av de gamle høgskolene ble en egen avdeling i den fusjonerte høgskolen.

Høgskolen har nettopp fått evaluert sitt kvalitetssikringssystem, med positiv innstilling fra komiteen. Også den sakkyndige komiteen har merket seg denne identitetsproblematikken: ”HiTø er et resultat av en sammenslåing av fire selvstendige institusjoner med lange tradisjoner og som faglig ligger nokså langt fra hverandre. Avdelingene bærer fortsatt preg av en sterk lokal identitet. Flere studenter og lærere ga uttrykk for at de primært føler fellesskap med sin avdeling og ikke med HiTø som helhet.” (Evalueringsrapporten s. 10).

Også beslutningsstrukturen og forvaltningen har en mer desentralisert struktur ved Høgskolen enn ved Universitetet. Det er derfor grunn til å regne med at i en fusjonsprosess vil Universitetet ikke bare møte en høgskoleledelse, men også fire avdelingsledelser med tradisjon for å bli hørt og ha en sterk innflytelse på hva og hvordan ting skjer.

Eventuelle konflikter

Både ansatte, ledelse og styringsorganer må være forberedt på konflikter og spenninger, som også tas ut i full offentlighet og med mediene som viktig kamparena. Endringer innebærer usikkerhet, og vi må regne med at mange reagerer negativt på det. Endringer bringer ofte også latente konflikter fram i lyset.

Syddansk universitet er en fusjonert institusjon bestående av tidligere Odense universitet og tre høgskoler. Da Råd for høgre utdanning i Nord-Norge var på studietur til Syddansk universitet i mai 2004, holdt rektor for den sammenslåtte institusjonen (tidligere rektor ved Odense universitet) et foredrag for Rådet der han gjorde rede for erfaringer fra fusjonsprosessen. Han poengterte at det må være støtte for fusjonen blant regionalpolitikere må være medspillere. Media bør også ha en forståelse for nødvendigheten av fusjonen og de politiske målsettinger og visjoner fusjonen bygger på. Hvis ikke, er det mange ansatte som ønsker å bruke media i et forsøk på omkamp. Det vil uansett gå mye tid med til å håndtere media. Han mente også at det ikke kunne forventes særlig forståelse for fusjonen i fagmiljøene. Den må stort sett realiseres mot de flestes vilje, og støynivået blir stort. Forståelse av nødvendigheten av fusjonen vil ikke vokse fram nedenfra.

Rektor ved Syddansk universitetets personlige konklusjon var at fusjonsarbeidet hadde vært meget krevende, men at resultatet var vellykket. Det totale budsjettet hadde økt, også den eksterne finansieringen av forskning. Begrepet ”syd-dansk” eksisterte ikke før det ble ”skapt” i forbindelse med fusjonen. Begrepet hadde gitt regionen en form for felles identitet, som ikke eksisterte fra før. Dette ga også gode ringvirkninger ut over universitets virksomhet.

Kommunikasjon

Kommunikasjon om framdrift og intensjon må prioriteres både eksternt og internt. Det må være åpen kommunikasjon overfor ansatte, og de må involveres i det som skjer. Felles visjon og mål må kommuniseres tydelig, det må arbeides med felles profilering fra dag en, felles internettsider osv, og beslutningen om institusjonens navn må på plass så fort vedtaket om fusjonen er fattet.

Ansatte må konsulteres og involveres i integrasjonsprosessen og det bør være full åpenhet i sentrale beslutningsprosesser. Ansatte og studenter må føle sikkerhet rundt framtidige tilbud om studier og ansettelsesforhold.

Økt institusjonell handlekraft

En eventuell fusjon skaper i utgangspunktet rom for økt institusjonell handlekraft. Internasjonale erfaringer viser som hovedregel at fusjonerte institusjoner oppnår et bredere studietilbud og en økt forskningsbredde. Generelt påvises også kvalitetsmessige forbedringer – både på utdannings- og forskningssiden. I en situasjon der det er viktig å trekke til seg studenter

og beholde disse, er etablering av en institusjon med en stor og bred studieprofil sentral for å kunne være førstevalget for studenter som har bosted i regionen, samt ha attraktivitet for studenter fra andre regioner.

Størrelse har også en betydning på andre måter. Organisatorisk økes kapasiteten for å håndtere mange forventninger som stilles til høgre utdanningsinstitusjoner, enten disse er i form av rapporteringer, utvikling av regionspesifikke utdannings- og forskningstiltak, eller for å kunne tilpasse seg de økende forventninger til internasjonalisering av høgre utdanning.

Økt størrelse betyr også at institusjonen i utgangspunktet er bedre rustet til å kunne delta i konkurransen om forskningsmidler, nasjonalt og internasjonalt. Utviklingen går i retning av at forskning betraktes som et organisatorisk anliggende der enkeltforskeren har stadig mindre mulighet for å nå fram i systemet. Større satsninger for eksempel i regi av NFR kan brukes for å realisere institusjonelle strategier som det ikke alltid er like lett å finne lokale midler til, men dette betinger faglige solide grupperinger. Økt organisatorisk størrelse betyr en mulighet for å etablere bærekraftige forskningsgrupper som er attraktive som samarbeidspartnere for andre institusjoner og forskningsgrupper. Mulighetene som en fusjon i Tromsø skaper, er begrenset på dette området på kort sikt. Men på noe lenger sikt bør fusjonsprosessen legge grunnlaget for at den nye institusjonen oppnår gevinster på dette området.

Universitetsdirektørens anbefalinger

Universitetsdirektøren har lagt vekt på at argumentasjonen og begrunnelsen for/mot en eventuell fusjon skal være så nøktern og realistisk som mulig. Analysene i forkant bør være mest mulig i samsvar med resultatene i etterkant av en eventuell fusjonsprosess. Universitetsdirektøren tror stor grad av sammenfall her vil ha mye å si for de ansattes vurdering av hvorvidt fusjonen er vellykket eller ikke. Vi har arbeidet fram dette saksframlegget med dette perspektivet for øye. Likevel er det en svært vanskelig oppgave å skulle forutsi eller analysere seg fram til konsekvensene av en fusjon.

Valg av fusjonsmodell

Nifu-Step har gitt ulike modeller og strategier for fusjoner. Disse gjengis og beskrives også i Helge O. Larsens rapport, se sidene 83 og 84. Det skisseres fire alternativer: Konsolideringsmodellen, Integrasjonsmodellen, Flaggskipmodellen og Kontinuummodellen. For nærmere omtale av de ulike modellene vises det til rapporten.

I samråd med rektor vil universitetsdirektøren gå inn for at en eventuell fusjon planlegges og gjennomføres med utgangspunkt i integrasjonsmodellen. Dette innebærer at man planmessig og så raskt som mulig smelter sammen de tidligere enhetene til en helt ny institusjon. Dette må bli en ny type universitet, der de tradisjonelle praksisnære profesjonsutdanningene og de klassiske akademiske disiplinene får gode utviklingsvilkår innenfor samme institusjon. Det nye universitetets organisasjonsstruktur, både administrativ og faglig organisering, må planlegges helt på nytt. Brikkene må så å si legges på nytt. Det nye universitetet vil da for mange avdelingers vedkommende gå på tvers av de opprinnelige institusjonenes strukturer, tradisjoner og kulturer.

En del av studieprogramporteføljen må også planlegges på nytt. høgskolens og universitetets profesjonsutdanninger (unntatt lærerutdanningene) vil langt på vei være uberørte, men det nye universitetet må ha masterprogrammer som er tilpasset profesjonsutdanningene ved høgskolen. Dette kan ikke gjøres ved at nye mastergradsprogram kommer i tillegg til alle program universitetet allerede har. Like så må studieprogrammene til overlappende fagmiljø (de pedagogiske miljøene, økonomi- og ingeniørfagene og til dels helsefagene) planlegges på nytt med utgangspunkt i at også fagmiljøene samles. Målet må være at samtlige ansatte tenker på den nye institusjonen som en helhet så raskt som mulig, og ikke ut fra sin tidligere avdeling eller institusjon.

Parallelle fagmiljø må samles slik at de respektive fagmiljøene kan utgjøre en felles styrke både innenfor forsknings- og utviklingsvirksomheten og utdanningsvirksomheten. Gjennom en slik integrasjon kan det forhindres at de to tidligere institusjonene blir for sterke til at helheten kan dra fordeler av sammenslåingen. Integrasjonsmodellen vil bety store endringer for begge institusjonene. Det vil dermed ikke bli slik at universitetet kan "sluke" høgsolen. Universitetets fagmiljøer vil bli like mye berørt av fusjonen. I dagens organisering innad ved universitetet er det stor størrelsesmessig ubalanse mellom fakultetene og enhetene, fra Med.fak som det største, til Jur.fak som det minste. Dersom høgsolens avdelinger skal inn i dagens fakulteter uten fakultetsorganiseringen gjennomgås på nytt, vil disse ubalansene ytterligere forsterkes. Dette vil gi store styrings- og forvaltningsmessige problemer.

Siden vi ikke kan forutsette rasjonaliseringsgevinster innenfor administrasjon og infrastruktur, er incitamentet for sammenslåing knyttet til de faglige synergieffektene. Dette forutsetter full integrasjon gjennom organisatorisk faglig sammenslåing. Etter analysene av faktadokumentasjonen og studier av tidligere fusjoner er universitetsdirektøren kommet til den konklusjon at det er kun gjennom en full integrasjon det er sannsynlig at vi kan oppnå en styrket og mer slagkraftig institusjon; en institusjon som er bedre rustet til å konkurrere på utdannings- og forskningsmarkedet etter noen år. Siden dette er to institusjoner i samme by, ligger de ytre forutsetningene godt til rette.

De samme reglementer, forskrifter, arbeidspliktreglement, budsjettfordelingssystem, administrative ordninger, delegasjonsmyndighet og det samme kvalitetsikringssystem, for å nevne noe, må gjelde for alle deler av det nye universitetet. Det nye universitetet må dessuten ta i bruk hele spekteret av fagstillinger, fra universitets-/høgskolelektorer til professorer.

Høgsolen har få førstestillinger, og kun en ansatt som professor. Dagens akkrediteringskriterier for å undervise og tildele mastergrader og doktorgrader kan derfor representere en særlig utfordring for det nye universitetet. Dette skyldes at prosentandelen med førstestillinger og professorer av det totale antallet stillinger innen et gitt fagmiljø vil gå ned, og kanskje falle under de fastsatte krav fra Nokut. Organiseringen av undervisningen knyttet til hvert studieprogram vil kunne ha noe å si for hvordan dette slår ut, men vi ser at her kan det oppstå problemer med en eventuell reakkreditering, iallfall i noen miljøer. Dette vil være et forhold som kan tale mot en fusjon.

En full integrasjonsprosess vil bli dyr, arbeidskrevende og kan i verste fall bringe mye uro med seg i noen år. Det som må være målet er at en fullt integrert, ny institusjon raskere vil gi bedre resultater enn det summen av to selvstendige institusjoner kan gi, og at det vil være mulig å få fram en felles institusjonskultur raskere enn om det velges en minimumsløsning. Da vil faren være større for at rivalisering etter tidligere institusjonsgrenser vil gå over mange år, slik vi for eksempel kjenner det fra NTNU. Universitetsdirektøren tror gevinsten for Universitetet i Tromsø ved en fusjon blir for liten dersom en "tilpasningsmodell" skal velges, selv om omkostningene i form av penger, faktisk arbeidsinnsats og uenighet blir større de første årene ved en full integrasjon.

En fusjon basert på en full integrasjon bør sannsynligvis starte med et utvalg, gjerne ledet av ekstern fagkompetanse, som fritt og uten føringer i eksisterende strukturer, planlegger rammene for det nye universitetet. Dette ble gjort da tidligere Norges tekniske høgskole (NTH) og Den allmennvitenskapelige høgsolen (AVH) ble slått sammen og dannet NTNU. Utvalget ble ledet av professor i statsvitenskap ved UiO, Arild Underdal (senere rektor ved UiO). Innstillingens synspunkter og forslag er interessante også i dag, men de ble bare i noen grad fulgt opp da den faktiske integrasjonsprosessen startet.

Det vil være en krevende prosess å gjennomføre en fusjon etter en slik modell. Det er å vente at beslutningstakerne og toppledelsen må ta mange upopulære beslutninger som kanskje går på tvers av det mange fagmiljø ønsker. Modellen følger ikke anbefalingen fra Niemi-utvalget fra 2000. *Venner for livet?* gikk inn for en minimumsløsning når det gjaldt faglig organisering. Det vil si at

utvalget foreslo at organisasjonsstrukturen ikke skulle endres mer enn strengt nødvendig. Når universitetsdirektøren nå ikke følger forslaget fra denne innstillingen, skyldes dette vurderingen om at en fusjonert institusjon på disse premissene ikke vil gi nødvendige synergieffekter og den nye institusjonen vil over mange år slite med interne rivninger og ulike kulturer. En fusjon der de tidligere institusjonene og avdelingene beholder mest mulig autonomi, og egne faglige aktiviteter og prioriteringer ikke blir særlig berørt, vil opplagt virke enklere på kort sikt. En slik modell vil imidlertid på lang sikt gi få synergieffekter, og resultere i at gamle institusjonsskiller, konkurransemønstre og revir blir opprettholdt. Fusjonen mellom NTH og AVH ble langt på vei gjennomført slik, og ennå strever NTNU med å få til en felleskultur, og felles ordninger, for eksempel for studentene. Dersom en slik modell ønskes, må vi spørre oss selv om arbeidet og uroen en fusjon alltid vil føre med seg, vil stå i forhold til det universitetet vinner.

Universitetsdirektøren i samråd med rektor vil innstille på at universitetsstyret stiller krav om at fusjonen skal skje ved en full integrasjon, slik dette er redegjort for her.

Styret ved Høgskolen i Tromsø behandlet i møte 8.juni de forutsetninger og krav de ville stille til en fusjon med Universitetet. Høgskoledirektøren og universitetsdirektøren har utarbeidet faktadokumentasjonen i fellesskap, men det ble enighet om at saksframleggene skulle utarbeides helt uavhengig av hverandre. Universitetsdirektøren har derfor ikke kjennskap til de krav og forventninger høgskolen har stilt til en eventuell fusjon. Høgskoledirektøren har imidlertid orientert universitetsdirektøren om at deres styre vedtok å fortsette prosessen etter den planen de to styrene har vedtatt (se vedlegg 2). Etter at universitetsstyret har behandlet saken, vil universitetsdirektør og rektor orientere høgskolens ledelse om behandlingen av saken i universitetsstyret og de eventuelle krav universitetets styre stiller for å gå videre med fusjonsplanen.

Det er viktig at ansatte blir trukket inn i tenkningen rundt en eventuell fusjon, og at all planlegging foregår i åpenhet så langt som det er mulig. Dersom styret nå velger å gå videre med planen om fusjon, foreslår vi at dette saksframlegget med styrets vedtak sendes til uttalelse til alle avdelinger, studentstyret og hovedsammenslutningene ved universitetet. En oppsummering av universitetsmiljøets synspunkter kan da forelegges styret på neste møte.

Innstilling til vedtak:

1. Prosessen fram mot en fusjon fortsetter etter framdriftsplanen vedtatt i styret 23. mars 2006, under forutsetning av at fusjonsprosessen planlegges og gjennomføres i henhold til det som i dette saksframlegget beskrives som integrasjonsmodellen.
2. Saksframlegget med styrets vedtak oversendes Høgskolen i Tromsø
3. Saksframlegget med styrets vedtak sendes til uttalelse til alle avdelinger, studentstyret og hovedsammenslutninger.

Tromsø, 14. juni 2006

Lasse Lønnum
universitetsdirektør

Ingrid Bergslid Salvesen
forsknings- og studiedirektør

Vedlegg:

1. Faktadokumentasjon
2. Framdriftsplan for fusjonen

Vedtak i sak S 26-06

Vurdering av en eventuell fusjon mellom Høgskolen i Tromsø og Universitetet i Tromsø

Møtedato: 22. juni 2006

Journalnummer: 200602658-6

Direktøren trakk sin innstilling.

Arbo satte fram følgende forslag:

1. Prosessen fram mot en fusjon fortsetter i tråd med integrasjonsmodellen beskrevet saksdokumentet
2. Under forutsetning av at de to institusjonene er enige, utarbeides det innen september 2006 en felles programerklæring som uttrykker visjoner og forventninger knyttet til en sammenslått institusjon.
3. Programerklæringen behandles på styremøtet i september og sendes deretter ut på en bred høring, med sikte på endelig vedtak i november.

Arbos forslag ble enstemmig vedtatt.

Styret gjorde slikt enstemmig vedtak:

1. *Prosessen fram mot en fusjon fortsetter i tråd med integrasjonsmodellen beskrevet saksdokumentet*
2. *Under forutsetning av at de to institusjonene er enige, utarbeides det innen september 2006 en felles programerklæring som uttrykker visjoner og forventninger knyttet til en sammenslått institusjon.*
3. *Programerklæringen behandles på styremøtet i september og sendes deretter ut på en bred høring, med sikte på endelig vedtak i november.*