

Fra knutepunktfunksjon til SFU

Om statlig satsing på utdanningskvalitet

Astrid Børsheim, NOKUT

Innledning

De høyere utdanningsinstitusjonene har kunnskapsutvikling (FoU), utdanning og formidling som hovedoppdrag (Lov om universiteter og høyskoler). Høyere utdanning blir i Norge stort sett fullfinansiert ved statlige midler. Via budsjettene og andre styringsmekanismer kan staten påvirke til satsing og endring når for eksempel arbeidslivets behov eller politiske prioriteringer tilsier det. I høyere utdanning er gjerne kunnskapsutvikling høyere prioritert enn utdanningsvirksomhet, også når satsingsmidler fordeles. Dette er ikke bare et norsk fenomen. Gjennom norske og europeiske forskningsprogrammer kan institusjonene etter søknad oppnå store ekstramidler for å utvikle ny kunnskap.

I økende grad etterlyses fokus på utdanningskvalitet. Faglig ansatte ved høyere utdanningsinstitusjoner i Norge har normalt lagt inn tid til FoU på arbeidsplanen. I og med at høyere utdanning skal være FoU-basert, er det rimelig at FoU-aktivitetene og -resultatene, direkte eller indirekte, kommer studentene til gode i undervisningen. Oppdatert utdanning er imidlertid ikke automatisk det samme som *god* utdanning målt på andre måter, for eksempel i form av effektivitet (gjennomføring, frafall, tid brukt i studiet), i form av opplevd kvalitet for studentene og andre interessenter eller i form av relevans ved at landets behov for arbeidskraft dekkes. En høyt utdannet befolkning blir et stadig viktigere konkurransefortrinn landene imellom. Stort frafall og produksjon av en for stor andel svake kandidater og kandidater med kvalifikasjoner som arbeidslivet i liten grad etterspør, vekker bekymring i næringslivet og hos myndighetene. Både i Norge og andre land diskuteres kvaliteten og effektiviteten i høyere utdanning derfor hyppig. Det mest opplagte tiltaket for å skjerpe institusjonenes og de ansattes fokus på utdanningskvalitet, nemlig å gjøre utdanningsledelse og undervisning mer meritterende, har hittil vært lite aktuelt.

I noen land settes det inn målrettede tiltak der det registreres problemer med effektiviteten og kvaliteten i høyere utdanning. Eksempelvis har det i Finland, Storbritannia og Sverige de siste par tiår blitt etablert og avviklet programmer med sikte på å stimulere og utvikle utdanningskvaliteten og øke kunnskapen om hva som skaper kvalitet i utdanning. Flere land planlegger slike «eksellens-ordninger» som en slags laboratorier for forsøk med utdanningskvalitet (Danmark, ...). Med etableringen av Sentre for fremragende utdanning i 2010 fulgte Norge opp denne trenden. I Norge har det ellers vært en tendens til å foreta omfattende reformer for å adressere problemer med utbyttet av høyere utdanning.

I denne artikkelen ser vi nærmere på i hvilken grad mer eller mindre omfattende strategier og tiltak for å utvikle kvaliteten i høyere utdanning fra overordnede myndigheters side har potensial til å påvirke kvaliteten i høyere utdanning.

Statlig satsing på utdanningskvalitet

I avsnittene nedenfor gjør vi først kort rede for nasjonale satsinger for å utvikle god/fremragende utdanning ved universiteter og høyskoler i flere land. Vi streifer også innom norske utdanningsreformer med tilsvarende mål. Til sist ser vi på nyere strategier for å styrke høyere utdanning fremover.

Eksempler på målrettet satsing på god/fremragende utdanning

Finland var tidlig ute med å etablere *Centres of Excellence in University Education (CEUA)*, og de beholdt ordningen med mindre endringer over en mye lengre periode enn andre land, fra 1994 til 2012. Målet var å stimulere en langsiktig utvikling for å forbedre kvaliteten på program- og institusjonsnivå i hele universitetssektoren. I denne perioden ble det utpekt nye, treårige sentre hvert tredje år, omkring 20 sentre i hver utlysningrunde. I den siste og avsluttende tildelingen i 2010, som ble gjennomført med noe endrede tildelingsprosedyrer, ble ti sentre oppnevnt. Senterstatus ble belønnet med 300 000 euro per år. Selv om ordningen hadde ført til gode resultater, særlig når det gjaldt fokus på studentenes læring (Raaheim og Karjalainen, 2012), ble ordningen lagt ned etter den siste tildelingen.

I Storbritannia ble det bare én utlysning av *Centres of Excellence in Teaching and Learning (CETLs)*. De 74 sentrene som ble utpekt i 2005, mottok i løpet av de fem årene ordningen eksisterte, samlet 315 millioner pund, noe som betyr at CETL-ordningen er Storbritannias største satsing på utdanning noensinne. Formålet var å belønne fremragende utdanningsvirksomhet og stimulere til videre investeringer i dokumentert fremragende utdanning for å øke utbyttet for studentene, faglærerne og institusjonen. En kunnskapsbasert, fremtidsrettet tilnærming til undervisning og læring sto sentralt, likeens plikten til å formidle og spre resultater. Ordningen ble evaluert midtveis i 2007 og etter avslutning i 2010 (SQW, 2011). Sluttevalueringen viste at selv om det fantes eksempler på svært gode resultater i mange sentre, var sentrale mål for ordningen ikke oppfylt, som forventningene om utvikling av samarbeid mellom sentrene, økt anerkjennelse av undervisning og læring i sektoren og ringvirkninger av ordningen både i og utover egen institusjon. Som årsak til de svake resultatene ble det i evalueringen pekt på utydelige mål for ordningen, få føringer for sentrenes virksomhet og manglende interesse og oppfølging fra den myndigheten som administrerte ordningen, the Higher Education Funding Council for England (HEFCE), i løpet av de fem årene ordningen eksisterte (kapittel 8 og 9).

I Sverige ble en ordning kalt *Framstående utbildningsmiljø* etablert i 2007. Målet med ordningen var å motivere utdanningsmiljøer som allerede holdt høy kvalitet, til å utvikle seg ytterligere og inspirere andre. I den første utlysningen ble det oppnevnt fem sentre blant de 26 som søkte, mens det i 2008 ble oppnevnt to sentre blant de fire som søkte. Ved siste tildeling i 2009 ble det oppnevnt ett senter (Högskoleverket, 2009). I motsetning til tilsvarende ordninger i andre land fulgte det ingen penger med senterstatus, noe som førte til stadig mindre interesse for å søke og i sin tur til beslutningen om å avslutte ordningen.

I Norge opprettet Kunnskapsdepartementet i 2010 en nasjonal prestisjeordning for utdanningsvirksomheten i norsk høyere utdanning, *Sentre for fremragende utdanning (SFU)*. Et SFU skal allerede i utgangspunktet tilby fremragende, FoU-basert utdanning. De skal i senterperioden blant annet utvikle innovative måter å arbeide med utdanning på og spre kunnskap som utvikles om utforming av læringsfremmende undervisning og undervisningsmiljøer. Overordnet skal sentrene gjennom sin virksomhet bidra til kvalitetsheving i høyere utdanning. Utvalget som utredet rammene for ordningen, Lykke-utvalget, foreslo utlysning hvert tredje år (UHR, 2009). Hittil er fire sentre oppnevnt, ett (2011) som ledd i en pilotfase og tre i den første ordinære utlysningssyklusen i 2013, alle for fem år. Sentrene følges tett opp av NOKUT, som administrerer ordningen. De rapporterer hvert år til NOKUT om sine resultater. Hvert senter skal også

gjennomgå en midtveiseevaluering, og pilotsenteret ble evaluert i 2015. Resultatene av midtveiseevalueringen skal blant annet gi grunnlag for en eventuell beslutning om forlenging av senterstatus i ytterligere fem år. Hvert senter får et tilskudd på 4 millioner kroner årlig, som en toppfinansiering av senteraktivitetene. I 2016 vil det bli utlyst nye sentre.

Et annet norsk tiltak for å stimulere til kvalitet i høyere utdanning – riktignok av mindre format – er *utdanningskvalitetsprisen* på 1 million kroner årlig. Denne ble hvert år fra 2001 tildelt inntil tre søkere, men siden 2012 har den gått i sin helhet til én søker. Prisen ble opprettet for å øke fokus på utdanningskvalitet. Den skal ifølge statuttene tilfalle nyskapende og kvalitetshevende tiltak som gjennomføres i aktivt samarbeid mellom studenter, fagpersonale og andre aktuelle aktører. Søkere skal kunne dokumentere positive resultater. Etter tildeling kreves ikke rapportering om bruk av pengene eller oppnådde resultater. Utdanningskvalitetsprisen ble erstattet av en *evalueringspris* som ble opprettet i 1995. Evalueringsprisen var på en halv million kroner årlig og ble fordelt etter søknad på en eller flere institusjoner. I tråd med skjerpet fokus på kvalitet i høyere utdanning i første halvdel av 1990-tallet ble grunnlaget for tildelingen dokumentasjon av gode systemer for systematisk studentevaluering av undervisning og utdanningstilbud. Omleggingen hadde sammenheng med at kravene til og forståelsen av kvalitet i høyere utdanning ble nyansert og utvidet omkring årtusenskiftet.

Det finnes også andre statlige tilskuddsordninger som har til formål å stimulere kvaliteten i høyere utdanning. Disse er gjerne knyttet til politiske mål om å utvikle utdanningen innen bestemte fagområder eller stimulere til pedagogisk bruk av teknologi. For eksempel deler Norgesuniversitetet hvert år etter en søknadsrunde ut betydelige summer til utvikling av IKT-støttede utdannings-tilbud. Andre tiltak er rettet direkte mot realfagsundervisningen.

Satsing på høyere utdanning via reformer

Nedenfor omtales høgskolereformen i 1994, der ett tiltak var tildeling av såkalte knutepunktfunksjoner, som er viet et eget avsnitt. Kort omtales også Kvalitetsreformen i 2004 og den pågående strukturreformen i høyere utdanning.

Høgskolereformen i 1994

Fra 1970-tallet hadde høyere utdanning vært i sterk vekst i Norge. Landet trengte, og satset på, økt kompetanse i befolkningen. Oljeinntekter, både realiserte og forventede, ble kanalisert inn i høyere utdanning fra 1970-tallet. Ungdom ble sterkt stimulert til å ta høyere utdanning. Med enklere adgang til lån fra Statens Lånekasse og utbygging av studentboliger og -barnehager økte mulighetene for utdanning i alle lag av befolkningen.

Kapasitetsøkningen skjedde ved at nye utdanninger ble inkludert i høyere utdanning. For eksempel ble de tidligere lærerutdanningsseminarene definert som høyere utdanning fra 1973, sykepleierutdanningene ble utviklet til høyere utdanning i perioden 1981-1985 og de to- og treårige ingeniørutdanningene fra 1984. Nye distriktshøgskoler for høyere utdanning, i alt 15, med en studieportefølje som før bare fantes på universiteter og økonomiske utdanningsinstitusjoner, ble i årene 1969-1985 bygget opp over hele landet. Høgskolesektoren vokste følgelig jevnt i samsvar med myndighetenes ønsker og mål. En følge av veksten var økende styrings- og samordningsproblemer for den tidens utdanningsdepartement (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet), noe som blant annet førte til en høgskolereform hvor 98 statlige høgskoler fra 1. august 1994 ble redusert til 26 etter omfattende sammenslåinger.

Tanken bak med sammenslåingene, som ble foreslått av et utvalg ledet av senere statsråd Gudmund Hernes, var at høgskolene ville oppnå stordriftsfordeler og dermed kunne drives mer effektivt (NOU, 1988, s. 28). Målstyring erstattet departementets tidligere detaljstyring. *Norgesnett* ble introdusert som et middel for «å sikre samarbeid, arbeidsdeling, styrke de enkelte fagmiljøene, skape et bredere studietilbud til studentene og gjøre det lettere å skifte studiested» (Hatlevik, 2000). Hver høyere utdanningsinstitusjon – både de nye, sammenslåtte høgskolene og universitetene og de vitenskapelige høgskolene – utgjorde *et knutepunkt* i det integrerte nettverket *Norgesnett*. Et knutepunkt ble definert som «en høyere utdanningsinstitusjon som ivaretar nasjonale oppgaver og som kommuniserer og samarbeider med andre institusjoner innen utdanning, forskning og kunstnerisk arbeid» (brev datert 23. juni 1995, gjerne kalt «St. Hansbrevet»). Innenfor *Norgesnett* fikk høgskolene tildelt *knutepunktfunksjoner*.

Knutepunktfunksjon ble tildelt høgskoler innenfor fag/fagområder som det skulle satses på. Knutepunktfunksjon skulle være retningsgivende for de nye høgskolenes ressursmessige og faglige prioriteringer. Tanken var at strategisk, ressursmessig og faglig konsentrasjon rundt knutepunktfunksjonene ville føre til

utvikling av sterke fagmiljøer nasjonalt sett. Slike faglige «fyrstårn» ville kunne innta en ledende rolle i samarbeidet med tilsvarende utdanninger og fagmiljøer i andre institusjoner og på den måten trekke opp kvaliteten i høyere utdanning som helhet. Slik skulle høgskolene styrkes for å bidra til å oppfylle visjonene om samarbeid og arbeidsdeling i Norgesnettet.

Universitetene og de vitenskapelige høgskolene fikk ikke knutepunktfunksjoner. Begrunnelsen var at de allerede hadde nasjonalt ansvar på sine utdanningsområder. I neste avsnitt ser vi nærmere på hva som skjedde med knutepunktfunksjonene, og diskuterer hvorfor.

Høgskolereformen ble evaluert parallelt med iverksettingen, og etter fem år ble det konkludert med at man ikke hadde lyktes i å nå målene (Kyvik, 1999), 1999). Driften ved høgskolene var blitt mer effektiv, men evalueringen viste at dette i stor grad skyldtes lavere statlige bevilgninger, en omorganiseringsgevinst som staten tok ut allerede fra første hele budsjettår etter sammenslåingene.

Kvalitetsreformen 2004 og Stjernø-utvalget

Erfaringene fra evalueringen av høgskolereformen, krav fra institusjonene om mer selvstyre og flere års arbeid for å harmonisere all høyere utdanning i Europa lå bak oppnevningen av Mjøs-utvalget². Kort tid etter utvalgets oppstart undertegnet Norge Bologna-erklæringen. Innstillingen fra Mjøs-utvalget (NOU 2000) la grunnlag for Kvalitetsreformen i 2004.

Med kvalitetsreformen ble den sterke statlige styringen som preget høgskolereformen i 1994, forlatt til fordel for en ny styringsfilosofi, New Public Management. Endring av finansieringssystemet, mer autonome institusjoner og styrking av styring og ledelse var viktige elementer i reformen. Produksjon skulle belønnes. Gradssystemet og vurderingsformer ble endret for å oppfylle Bologna-erklæringens forpliktelser til harmonisering av høyere utdanning i Europa. Imidlertid var målene om å øke gjennomstrømningen, ivareta studenten bedre gjennom hele studieløpet og tilby mer aktiviserende undervisningsformer og bedre veiledning like mye knyttet til nasjonale problemer. Gjennom mer effektiv undervisning, bedre oppfølging av studentene og begrensninger i retten til studielån for studenter som ikke hadde normal studieprogresjon, skulle heltidsstudenten gjenreises.

² Mjøs-utvalget ble oppnevnt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 30. april 1998 og avla sin innstilling 8. mai 2000. Utvalget ble ledet av Ole Danbolt Mjøs.

Følgeevalueringen av kvalitetsreformen (Michelsen og Aamodt, 2007) viste at høyere utdanning raskt tilpasset seg det nye gradssystemet. Den omfattende utviklingen av nye utdanninger skjedde i stor grad på områder med potensial for god rekruttering. Undervisnings- og evalueringsformene var endret i studentaktiviserende retning, blant annet med langt flere krav til oppgaver og andre innleveringer, men det var lite som tydet på at studentene brukte mer tid på studiene. Frafall og gjennomstrømning var stort sett som før reformen. Oppnådd internasjonalisering dreide seg mer om standardisering av gradssystemet enn om innholdet i studieplanene og mobilitet.

Allerede i 2006 ble det nedsatt et nytt utvalg, denne gangen for å utrede strukturen i høyere utdanning (Stjernø-utvalget). Bakgrunnen var at samfunnets behov og økt internasjonal konkurranse krevde mer effektiv ressursbruk i høyere utdanning. For å angripe problemene med svak rekruttering, små og spredte fagmiljøer og indikasjoner på kvalitetssvikt i mange utdanninger foreslo utvalget en omfattende sammenslåingsprosess som skulle resultere i 8-10 flercampus-universiteter (NOU 2008). Da tiden hadde gått fra muligheten for sentralt styrte sammenslåinger, ble det utarbeidet strategier og innført virkemidler som skulle stimulere til samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i høyere utdanning, forkortet SAK. I årene etter Stjernø har samarbeidet økt, og det har skjedd flere frivillige sammenslåinger mellom høgskoler og fusjoner mellom universiteter og høgskoler. Dette har likevel i liten grad ført til arbeidsdeling og konsentrasjon, går det fram av stortingsmeldingen *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høgskolesektoren* (Meld. St. 18, kap. 1.5), som Kunnskapsdepartementet la frem våren 2015.

Fra Stjernø til strukturmeldingen 2015 – er det noe nytt?

Fra Stjernø til strukturmeldingen går det en rød tråd som lett kan nøstes langt tilbake, både til retorikken rundt Norgesnett og til kvalitetsreformen: problemet med for små og svake fagmiljøer og behovet for større enheter for å styrke fag, forskning og utdanning. Og problemet er enda eldre: «Bestrebelsene mot raskere gjennomføring av studiene er langt fra nye, dette var også sentrale elementer både hos Ottosen-komiteen³ og i Hernes-utvalget på slutten av åtti-tallet. Ottosen-komiteen foreslo radikale endringer i gradsstrukturen for å korte ned tida fram til en grad. Hernes-utvalget lot på sin side gradssystemet ligge i fred og konsentrerte seg om å få til raskere studiegjennomføring innen rammen av de eksisterende gradene, blant annet ved å ville “gjenreise heltidsstudenten” og med et økt fokus på studiekvalitet. Når Mjøs-utvalget tok opp igjen forslaget om

³ Ottosen-komiteen var aktiv i siste halvpart av sekstitallet.

reformer i gradssystemet er det et «uttrykk for at det ikke hadde skjedd noen bedring i studiegjennomføringen» (Michelsen og Aamodt, 2007). Problemet har altså gjennom flere tiår vært effektiviteten i høyere utdanning: gjennomstrømningen er for lav, og studentene tar seg for god tid på å fullføre utdanningen, hvis de i det hele tatt gjør det.

Og hvordan er situasjonen i 2015? «Situasjonen i Norge med mange små og sårbare forskningsmiljøer og mange små utdanningstilbud med dårlig rekruttering gjør det nødvendig å endre strukturen i universitets- og høgskolesektoren. Ressursene må samles på færre og sterkere institusjoner, blant annet for å sette Norge i stand til å møte den globale konkurransen, der utdanning og forskning er grunnlag for økonomisk vekst og omstillingsevne. Mangfoldet skal opprettholdes, men regjeringen ønsker institusjoner med tydelige profiler. Grunnlaget for å slå sammen institusjoner skal være regjeringens kritiske vurdering av kvalitet. Departementet ønsker styrking av institusjonenes ledelse, større eksterne innslag i styret og større departementskontroll med styresammensetningen» (Strukturmeldinga, 2015).

Behovet for reformer og satsinger har altså blitt begrunnet på samme måte i over 50 år, og det viser seg at de samme argumentene kan resirkuleres enda en gang. Forståelsen av at effektiviteten og kvaliteten i norsk høyere utdanning – målt blant annet i form av frafall og gjennomstrømning – har sammenheng med strukturen i sektoren, går igjen, uavhengig av det politiske klimaet. Hva lærer vi egentlig av tidligere reformer og satsinger og evalueringene av disse?

I det følgende ser vi nærmere på erfaringene med et sentralt redskap i innsatsen for å effektivisere norsk høyere utdanning på siste halvdel av 1990-tallet, nemlig knutepunktfunksjonene.

Knutepunktfunksjonene i Norgesnett – hva skjedde med dem?

Systemet med *knutepunktfunksjoner* ble lansert i St.meld. nr. 40 (1990-1991) *Fra visjon til virke*, som ett av styringsredskapene i omorganiseringen av høgskolesektoren. I 1995 tildelte departementet de første 29 knutepunktfunksjonene til 20 høgskoler. I 1998/99 ble det tildelt 22 nye knutepunktfunksjoner, for første gang også til private høgskoler (en fullstendig oversikt over tildelingene finnes i vedlegg 1). Det var i perioden frem mot år 2000 stor interesse for å få tildelt knutepunktfunksjoner. Nye tildelinger ble imidlertid lagt

på is mens ordningen ble evaluert av Norgesnettrådet⁴ fra 1999. Da hadde de eldste knutepunktfunksjonene fungert i fire-fem år.

Evalueringen ble bestilt for å gi departementet kunnskap om hvorvidt «målene og premisene som lå til grunn for etableringen av systemet med knutepunktfunksjoner i høyere utdanning» var oppfylt. Å vurdere måloppfyllelse skulle imidlertid vise seg problematisk for de sakkyndige som var involvert i evalueringen. I tillegg til at det var problemer med å finne entydige mål for ordningen ut fra grunnlagsdokumentene (St. Hansbrevet), kunne kriteriene for hver tildeling variere. Evalueringskomiteen undersøkte derfor effektene av knutepunktfunksjonene på noen områder som var tydelig vektlagt ved alle tildelingene, fremfor alt målene om konsentrasjon av ressurser for å oppnå faglig utvikling og utvikling av samarbeidsrelasjoner nasjonalt og internasjonalt. Konklusjonen ble at ordningen ikke hadde ført til konsentrasjon av ressurser med økt faglig kvalitet og styrke, og at det heller ikke kunne konstateres økt samarbeid og arbeidsdeling knyttet til systemet med knutepunktfunksjoner.

I Norgesnettrådets vedtak ble det anbefalt å erstatte ordningen med mer egnede tiltak:

Knutepunktfunksjonane blei innførte for å utvikle ei omfattande og systematisk arbeidsdeling og nettverksbygging i Noregsnettet. Noregsnettrådet vil understreke at dette framleis må vere ei viktig nasjonal oppgåve. Noregsnettrådet konstaterer at systemet med tildelte knutepunktfunksjonar i si noverande form, og utan tilføring av ressursar, ikkje har gjeve den effekten ein ønskte. Noregsnettrådet rår difor til at det blir utvikla eit betre system for nasjonale prioriteringar innanfor sektoren (Norgesnettrådssak 77/2000).

I stedet for å gå inn for det nye systemet som ble foreslått, valgte departementet å avvike hele ordningen som statlig satsing. Det forhindret ikke at mange institusjoner hegnert om sine knutepunktfunksjoner i mange år og brukte begrepet i sine interne prioriteringer og strategier.

⁴ Norgesnettrådet var et rådgivende organ for Kunnskapsdepartementet i utviklingen av høyere utdanning i Norge, særlig når det gjaldt sektorovergripende og nasjonale forhold. Rådet ga råd om problemstillinger knyttet til Norgesnettet og trakk opp retningslinjer for kvalitetssikringsarbeidet innenfor høyere utdanning nasjonalt og internasjonalt. Rådet eksisterte i årene 1998 – 2002 (<http://www.arkivportalen.no/side/aktordetaljer?aktorId=no-a1450-01000001400471>).

Knutepunktfunksjonene var lansert som et sentralt redskap for å nå de overordnede faglige og politiske målene for høgskolereformen. I løpet av årene 1995-2000 ble ordningen iverksatt, utvidet, evaluert og nedlagt. Hva gikk galt?

Uklare og motstridende mål, ressursknapphet og nye tider

Selv om ansvaret for å realisere denne statlige strategien for faglig konsentrasjon og arbeidsdeling i Norgesnettet hvilte på høgskolene, fikk de ikke altfor god drahjelp fra tildelende myndigheters side. I det følgende ser vi på faktorer som i tillegg til målklarhet bidro til å underminere ordningen, blant annet motstridende styringssignaler, oppstart parallelt med en krevende omorganisering og liten oppfølging av knutepunktfunksjonene fra tildelende myndigheters side.

Det var institusjonene selv som skulle ivareta sine knutepunktfunksjoner, og prioritere på en måte som kunne bidra til å oppfylle de overordnede målene for Norgesnettet. Drift og satsing skulle finansieres innenfor høgskolens ordinære budsjett. Bare unntaksvis ble tildelingen fulgt av ressurser – for eksempel kunne unike fagområder tilgodeses over statsbudsjettet. Knutepunktfunksjonene i samisk språk og kultur ved Samisk høgskole og nynorsk språk ved Høgskulen i Volda ble for eksempel tildelt midler. Det var også lettere å få midler til stipendiatstillinger når høgskolen begrunnet søknaden med ansvaret for en knutepunktfunksjon. Knutepunktfunksjonene måtte ellers konkurrere om ressurser med andre tiltak i de nye høgskolene, både oppgaver som ble pålagt av myndighetene, og interne prioriteringer. Høgskolenes økonomiske situasjon var ikke gunstig, for innsparingsgevinsten ved sammenslåing ble trukket inn fra etableringstidspunktet, til tross for at en sammenslåing normalt krever mer midler i en overgangsperiode for å fungere godt (Kyvik, 1999).

Høgskolenes styrer ble pålagt å ta fatt i arbeidet med studieporteføljen ganske raskt etter omorganiseringen og gjøre faglige omprioriteringer og endringer i studieporteføljen for å utvikle den nye, som regel sammenslåtte, høgskolens fagprofil. Stikkord var konsentrasjon og spesialisering, og tildelt knutepunktfunksjon ga et signal om hvor departementet ønsket satsing. Men andre styringssignaler svekket høgskolenes muligheter til å utvikle faglig særpreg. Bredden og kvaliteten i det samlede studietilbudet skulle ivaretas. «Viktige grunnutdanninger» måtte prioriteres, noe som i praksis betydde profesjonsutdanninger som utdanning til yrker med mangel på arbeidskraft, på den tiden lærerutdanninger, ingeniørutdanninger og mange helse- og sosialutdanninger. Disse utgjorde størsteparten

av høgskolenes utdanningstilbud og ble i St. Hansbrevet kalt «kjernen i høgskolenes faglige virksomhet». I den første tildelingen fikk imidlertid ingen utdanning av denne typen status som knutepunktfunksjon.

Departementet krevde samtidig en betydelig kompetanseheving i de nye, større høgskolene. Blant annet skulle tildeling av knutepunktfunksjon følges av utvikling av kompetansen i aktuelle fagmiljøer. Samtidig foregikk den prioriterte og helt nødvendige kompetanseoppbyggingen – støttet av betydelige statlige ressurser – i utdanninger som ganske nylig var blitt høyere utdanning. I helsefagutdanningene og korte ingeniørutdanninger dreide det seg i første omgang om å gi det store antallet høgskolelærere lektorkompetanse⁵. I tillegg kunne en begynnende akademisering anes i de nye høgskolene. Alle høyere utdanningsinstitusjoner fikk nå ressurser til FoU, en ny situasjon for mange fagmiljøer. Noen få fagmiljøer tilbød allerede hovedfag, og mange hadde ambisjoner om det samme. Knutepunktfunksjonenes «rettigheter» tapte ofte i konkurransen om ressurser til fordel for kompetanseoppbygging og faglige ambisjoner i andre fagmiljøer.

En faktor som vanskeliggjorde arbeidet med det faglige tilbudet, var oppgavene knyttet til selve omorganiseringen. På den tiden da knutepunktfunksjonene ble introdusert som faglig styrkingstiltak, hadde de fleste sammenslåtte institusjonene hendene fulle med å bygge en fungerende administrasjon og overvinne kulturelle motsetninger. Høgskoler med svært ulike faglige tradisjoner og med svært varierende kompetansenivå var slått sammen, og indre samhold var avhengig av at minst mulig ble gjort med studietilbudet de første årene. Seriøse vurderinger av hva som faglig ville tjene Norgesnettets best, kunne knapt ventes. De første knutepunktfunksjonene ble dessuten tildelt på basis av et omfattende utredningsarbeid som departementet initierte ved de gamle høgskolene, fagprofilutredningene. En grunn til lav prioritering kan være at de nye institusjonene ikke følte seg bundet av konklusjonene i fagprofilutredningene nettopp fordi de var produkter av de gamle institusjonene og skrevet i en tid da samarbeidet mellom disse var preget av konkurranse og posisjonering.

Høgskolene rapporterte årlig om drift og utvikling av knutepunktfunksjonene som ledd i departementets styringsrutiner, men utover det ble de ikke fulgt opp. Det fantes ingen mekanismer for å belønne eller straffe en institusjon for god eller dårlig forvaltning av knutepunktfunksjon. Kriterier for bortfall var ikke etablert.

⁵ Høgskolelærer var en undervisningsstilling på laveste nivå ved norske høgskoler. Hovedfag var ikke et krav. Stillingen over høgskolelektor krevde hovedfag.

Evalueringen viste at ordningen med knutepunktfunksjoner ikke hadde oppfylt overordnede mål om profilerte institusjoner og samarbeid og arbeidsdeling i Norgesnett. I stedet for en utvikling i retning av mer ulike institusjoner med tydelige fagprofiler, fremsto høgskolene fem år etter omorganiseringen som temmelig like. I tillegg til mangel på ressurser og incentiver til å satse på en egen profil førte økt konkurranse om studentene på slutten av 1990-tallet til at det ble satset på studietilbud som rekrutterte studenter. Denne utviklingen medvirket til at «alle» satset på å beholde og utvikle de store profesjonsutdanningene. Knutepunktfunksjonene tilhørte i stor grad utdanningsområder som tapte kampen om studentene. Selve statusen førte likevel til argumentasjon fra instituttet som forvaltet knutepunktfunksjonen om å bli prioritert med ressurser internt, i mange tilfeller uten at det ble dokumentert resultater i forhold til målene for ordningen. Av slike grunner kunne knutepunktfunksjon i større grad føre til stagnasjon enn til innovasjon. Nytenkning og utvikling foregikk i mange tilfeller i mer «sultne», men lavere prioriterte fagmiljøer i samme institusjon. Slik sett kan det sies at knutepunktfunksjonsordningen førte til økt konkurranse og innovasjon, men bare ikke slik det var tenkt. Knutepunktfunksjoner som «faglige fyrtårn» med en nasjonal rolle var en del av retorikken rundt ordningen. Mange knutepunktmiljøer hadde også intensjon om samarbeid med tilsvarende fagmiljøer eksternt, og på grunn av selve målene for ordningen så de seg i en rolle som *primus inter pares*. I en situasjon med konkurranse om ressurser og studenter ble samarbeid på slike premisser problematisk.

Dersom høgskolene hadde lyktes i å nå de overordnede målene om spesialisering og samarbeid i Norgesnett, kunne det kanskje vært mulig å oppnå en effektivitetsgevinst i høgskolene, men så langt kom det aldri. Som nevnt ble høgskolene heller mer like hverandre. Selv om det fantes sterke politiske årsaker til å utvikle systemet med knutepunktfunksjoner, var denne utviklingen i seg selv god nok grunn til å begrave den.

Hva har vi lært?

Vi har omtalt noen utdanningsreformer og mer begrensede satsingstiltak som alle har hatt som mål å bidra til kvalitetsutvikling i høyere utdanning. De fleste fikk ikke noe langt liv, noe som heller ikke er et mål i seg selv. Men de fleste vil være enige i at strategisk satsing bør ha en langsiktighet som gjør måloppnåelse mulig, og som gir grunnlag for en skikkelig evaluering av hva som ikke virket, og hva som hadde potensial til å brukes i videre kvalitetsutvikling.

Hvor er mulighetene og hvor er fallgruvene for strategisk statlig satsing på kvalitetsdrivende virkemidler innen utdanning? Hva skal til for at de få ordninger som er etablert for å fremme kvaliteten i høyere utdanning, skal lykkes? Hva kan vi for eksempel lære av erfaringen med den prestisjefylte satsingen på knutepunktfunksjoner og den stille døden få år etter? Og hvilke sjanser til å oppnå forventede resultater har de nye sentrene for fremragende utdanning? Med utgangspunkt i de til dels nokså ulike offensivene for å styrke fag og utdanning i inn- og utland som er nevnt i det foregående, vil vi diskutere noen faktorer som kan stimulere til eller hindre måloppnåelse.

Selv om knutepunktfunksjonene var et strategisk virkemiddel i etableringen av Norgesnett, manglet det klare strategier for tildeling og drift. Vi har antydnet at ordningen ble underminert av departementet selv, også ved at nylig sammen-slåtte høgskoler med betydelige indre motsetninger hadde ansvaret for iverk-settingen. Vi har også trukket fram andre «kriterier for fiasko» ved denne ordningen, som målkonflikt, manglende oppfølging, ingen belønning for suksess og manglende kriterier for bortfall. Ressursene til satsingen måtte allokere innenfor høgskolenes egne budsjetter. I de nye institusjonene førte blant annet kulturforskjeller, indre drakamp om fordelingen av budsjettet og andre ressurser samt strid om lokalisering av felles administrasjon til at fokus på behov for endring i utdanningstilbudet ble utsatt.

I skyggen av den omfattende ordningen med knutepunktfunksjoner trivdes imidlertid *Evalueringssprisen*, som ble opprettet i 1995 i det samme politiske klimaet som knutepunktfunksjonene sprang ut av. Denne var mer vellykket som satsing. Gjennom flere utredninger (NOU 1988:28, Studiekvalitetsutvalget, 1990) var det satt fokus på betydningen av studentevaluering som et ledd i kvalitets-sikringen av høyere utdanning. Ordningen ble avviklet på grunn av det snevre fokuset på ordninger for studentevaluering, men ble avløst av *Utdanningskvalitets-prisen*. Kriteriene for denne prisen var i samsvar med forståelsen av og kravene til kvalitet i utdanning som ble utredet av Mjøs-utvalget (NOU 2000). Begge disse prisene var av svært begrenset omfang og hadde klare mål og kriterier for søkning og tildeling, og ressurser – om enn relativt små – fulgte med tildelingen. Dette var ordninger som honorerte god praksis på det omsøkte området, men med tildel-ingen fulgte det ingen krav om å bevise opprettholdelse, utvikling og spredning av god praksis. Det gjenstår å dokumentere resultater av ordningen.

Knutepunktfunksjon kunne tildeles på ulikt grunnlag, og det var ikke utviklet differensierte mål for de ulike kategoriene. *SFU-ordningen* ble grundig utredet og er omgitt av klare mål, tydelige rammer for og krav til ordningen og har en relativt

god finansiering og klare regler for bortfall eller fornyelse av senterstatus. Å utvikle kriterier for den første midtveiseevalueringen bød på få problemer. Likevel kan det oppstå tvil om utvikling av fremragende utdanning er det eneste målet med ordningen, eller om myndighetene også vil bruke ordningen som et hjelpe-tiltak for problematiske utdanningstyper. Flere evalueringer har vist at for eksempel lærerutdanning, helseutdanninger og ingeniørutdanning har betydelige kvalitetsproblemer (NOKUT 2006, 2008 og 2010). Ved utlysningen av nye sentre i 2013 skrev departementet eksplisitt at helseutdanninger skulle prioriteres ved siste tildeling, «gitt god nok kvalitet». Utlysningen gjaldt ellers alle fagområder. En kan derfor i ettertid lure på om det var ønsket om å gi lærerutdanningen et løft da den ble utpekt som eneste utdanningskategori som kunne søke om senterstatus i pilotutlysningen i 2010, eller om det var erfaringer med fremragende utdanning generelt som var målet.

Uklare mål er lite hensiktsmessig dersom en vil oppnå noe med en ordning. Da må det heller etableres delmål med egne kriterier eller flere ordninger. På bakgrunn av historiene om satsingstiltak som er trukket fram tidligere i denne artikkelen, sitter jeg igjen med noen spørsmål om hva som påvirker måloppnåelse når staten satser på kvalitetsutvikling i utdanning. Avslutningsvis ser jeg derfor nærmere på noen forhold som – i tillegg til de resultatene et senter for fremragende utdanning, en knutepunktfunksjon, et CETL e.l. måtte oppnå – bidrar til å gi dem styrke og status og opprettholde interessen for dem.

Styring og status

I en kort periode kan selve navnet gi status, enten de heter knutepunktfunksjoner, Framstående utbildungsmiljø eller Centres of Excellence, men i det lange løp må det mer til. Av faktorer som gir en ordning status, vil vi trekke frem forhold rundt søkeprosessen, «oppmerksomhet» i senterperioden – blant annet i form av tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre planer, vedvarende interesse og oppfølging fra overordnede nivåer – samt senterets legitimitet og eksklusivitet.

Det er kanskje mulig at det kan bli for mange sentre for fremragende utdanning, slik at det i seg selv blir et hinder for å opprettholde det elementet av eksklusivitet som stimulerer sentrene til å yte sitt beste. Både CETLs i England og CEUE i Finland var omfattende ordninger som alle er avvirket. Hva er det fremragende dersom alle har det? På den annen side kan kanskje en ordning som premierer god kvalitet, bli for liten til å få betydning utover eget miljø. Det har for eksempel aldri vært stilt spørsmål om å dokumentere måloppnåelse for

utdanningskvalitetsprisen, og kvalitetseffekten er derfor ukjent, i alle fall utenfor de utdanningsmiljøene som har mottatt prisen⁶.

Når det er konkurranse om å bli utvalgt, og belønningen er høy nok, må de som behandler søknaden og innstiller, ha legitimitet (Raaheim, 2012). SFU-ene pekes ut etter en omfattende søkeprosess med relativt tydelige kriterier for søkning og utvalgsprosess. De sakkyndige komiteene som behandler søknader om senterstatus, består av internasjonalt anerkjente akademikere med allsidig, relevant kompetanse.

Fokus på resultatene av en ordning underveis, samt muligheten for fornyet status, kan bidra til å opprettholde aktiviteten. Etter en prestisjefylt introduksjon og grundig søkeprosess av CETLs i England dabbet myndighetenes interesse av. Det ble gjennomført en midtveisevaluering, men det var ikke utarbeidet kriterier for hva det skulle rapporteres på. Forvaltningen av ordningen var også for dårlig planlagt, kanskje fordi betydningen av god styring og administrasjon var undervurdert, jf. Duncan Lawsons diskusjon rundt dette temaet i kapittel 8. Når det gjelder SFU-ordningen, er det lagt opp til sterk oppfølging fra NOKUTs og departementets side, ikke minst på bakgrunn av studier av erfaringene fra England. Gulrøtter, som muligheten for forlenget status til vellykkede sentre, vil stimulere til måloppnåelse. Drivet i mange engelske CETLs forsvant da antydningene om mulig forlengelse av ordningen for høytstående sentre stilnet. Et CEUE i Finland kunne søke én gang til om ny senterperiode, og gjenoppnevning var ganske vanlig i denne langvarige ordningen. For norske SFU-er er det sannsynlig at prestisjen knyttet til å få tildelt en ny periode på fem år, er svært motiverende. Spørsmålet gjenstår om hva som skal til for å opprettholde drivet mot stadig mer fremragende utdanning i de siste fem årene.

Selv om det er slik at grundige søkeprosesser og god oppfølging gir sentrene legitimitet, har en statlig satsing uten ressurser eller andre incentiver som står i stil med målene for ordningen, med innsatsen som legges ned i søkeprosessen, og med kravene til sentrene, liten mulighet for å lykkes. Belønningen må stå i samsvar med de forpliktelsene som følger statusen. Når tildeling av et virkemiddel medfører forpliktelser til å prioritere (knutepunktfunksjon) eller utvikle kunnskap og innta en rolle som kunnskapsleverandør (SFU, CETL), må det finnes insentiver og mulighet for å belønne og straffe. Knutepunktfunksjonene ble

⁶ NOKUT har nettopp utarbeidet en rapport om Utdanningskvalitetsprisen, hvor fakta om prisen og noen sider ved søknader og vinnere i perioden 2004-2014 analyseres (Hegerstrøm, 2015).

mislykket som styringstiltak blant annet på grunn av manglende evne til å belønne institusjoner for å utvikle en profil. Den svenske ordningen som ikke utløste ressurser, ble nedlagt etter tre utlysninger på grunn av stadig synkende interesse, jf. Raaheim, 2012:

The second round also proved to be the last round in Sweden. Knowing how much effort is put into an application, and knowing how the higher education system works, it is probably correct to say that the lack of success in Sweden is closely linked to the fact that no extra funding followed for those units that were selected as centres of excellence.

SFU-ene må redegjøre for bruken av statlige midler og godtgjøre at bruken sikter på å realisere egen senterplan og målene for ordningen. Finland fulgte en interessant praksis ved å tildele midlene som fulgte utnevnelsen av et CEUE, samt retten til å disponere dem, til institusjonen. Dette resulterte i at enkelte CEUE-er så lite til disse midlene, men dette tildelingsprinsippet kunne godt begrunnes med målet for ordningen, som var bred kvalitetsutvikling i all høyere utdanning. Som nevnt fikk den finske ordningen positiv evaluering.

Utvikling av strategier, målrettede tiltak som kan medvirke til å realisere strategiene, og oppfølging av de tiltakene som implementeres, krever tydelig ledelse. Nasjonal satsing på høyere utdanning krever at ledelse på flere nivåer tar ansvar. Da myndighetenes synlige interesse for CETL-ordningen forsvant, ble også institusjonens støtte til mange sentre redusert. På den annen side var det tydelig at de CETLs som beholdt drivet – hvorav noen fortsatt fungerer som sentre – i høy grad hadde sikret seg toppledelsens støtte ved å forankre senteret i institusjonen. Søkere om SFU må dokumentere forankring i toppledelsen i vertsinstitusjonen og eventuelle partnerinstitusjoner. Status som SFU blir tildelt på institusjonsnivå, og de fire sentre som er etablert hittil, har på ulike måter involvert egen toppledelse i sine styrende og faglige organer. Alle sentrene har også fått ekstra midler over institusjonsbudsjettet.

Den til enhver tid rådende styringsfilosofi setter grenser for hvilken form styringen kan ha. Den forventede effektiviteten og kvaliteten som følge av samarbeidet i Norgesnett forutsatte fast styring: «Norgesnett-konseptet forutsetter nasjonal planlegging, styring og regulering og en sentralt fastsatt arbeidsdeling» (Hatlevik, 2000). Hele omorganiseringsprosessen var følgelig sterkt styrt av myndighetene, noe det både var tradisjon og aksept for på 1990-tallet. SFU-ordningen er etablert i et regime med større autonomi for institusjonene. Da er det noe av et paradoks at SFU-ene følges langt tettere opp enn

knutepunktfunksjonene i sin tid ble. Legitimiteten for kontinuerlig overvåking ligger delvis i aksepten av NOKUTs behov for kontroll med bruken av SFU-midlene opp mot senterets planer og overordnede mål for ordningen, og delvis i at NOKUT og sentrene gjennom samhandling deler ansvaret for og arbeidet med spredning av kunnskap om og resultater fra sentrenes virksomhet. SFU-ordningen er blant annet et svar på de deler av evalueringen av kvalitetsreformen som viste at effektiviteten i norsk høyere utdanning i liten grad økte som følge av reformen (Michelsen og Aamodt, 2007). Ordningen kan ses som en innrømmelse av at endring av institusjonelle og faglige rammer og strukturer ikke er nok som midler til kvalitetsutvikling. Det trengs dypere innsikt i hvilke elementer som gir gode (og effektive!) utdanningsløp. Derfor er det krav om utprøving og innovasjon i undervisningen og rammene rundt den samt forskning på utdanningsvirksomheten i sentrene. Derfor legges det også så stor vekt på deling og bred spredning av resultatene.

Det er jo gjerne slik at staten gir, men også slik at staten tar når erfaringene viser at overordnede mål med ulike tiltak ikke blir nådd. Evalueringer gir nivået som forvalter en ordning, råd om videreutvikling og behov for endring. Kravene om læring og spredning av læring knyttet til satsingstiltak, påhviler ikke bare utdanningsinstitusjonene og fagmiljøene. Det er også grunn til å se på hva myndighetene som etablerer og nedlegger satsingstiltak har lært, hvordan denne læringen spres, og i hvilken grad nye ordninger bygger på læring fra tilsvarende ordninger i eget og andre land. Evalueringer er derfor viktige, ikke bare for å vurdere eksisterende ordninger, men også i planleggingen av nye. SFU-ordningen ble foreslått og utredet som en følge av at evalueringen av kvalitetsreformen viste at resultatene ikke var som forventet når det gjaldt målene for kvalitetsutvikling i utdanningene – særlig målene om økt studentfokus.

Høgskolereformen ble følgeevaluert av NIFU i årene 1995-98, og ordningen med knutepunktfunksjoner i 1999-2000. Reformen og knutepunktfunksjonene fikk vel fire år fra innføring til nedleggelse. Rapporten fra evalueringen av høgskolereformen viser, i likhet med evaluering av tilsvarende endringer internasjonalt, at faglige resultater av en sammenslåing knapt kan ventes før etter en tiårsperiode. Knutepunktfunksjonene fikk følgelig for kort tid til å bli evaluert som det redskapet de var tenkt som. Det må innrømmes at en evaluering kan ha flere begrunnelser enn de som uttrykkes i klartekst, og evalueringene knyttet til høgskolereformen sprang kanskje i større grad ut fra bevisstheten om at det var nødvendig å gi institusjonene større frihet enn av et reelt behov for å få dokumentert fiasko og suksess. Uansett bør evalueringen av måloppnåelse tas alvorlig i planleggingen av lignende tiltak.

Hva nå?

Det er mulig at knutepunktfunksjonsordningen allerede ved etableringen var dømt til å mislykkes av grunner som er nevnt over. Det må likevel sies at tenkningen bak på en måte har fått sin renessanse i disse tider. Foran oss ligger nemlig en ny reform, strukturreformen, som det går fram av Meld. St. 18 (2014-2015) *Konsentrasjon for kvalitet*. Etter en fase med frivillig – men statlig stimulert – samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK), skal det bli mer av det samme, men med tillegg av en ny S for Sammenslåing. I tillegg til større og presumptivt faglig sterkere institusjoner er målet med strukturreformen utvikling av mer ulike og spesialiserte institusjoner i høyere utdanning, dvs. diversifisering gjennom arbeidsdeling (A) og konsentrasjon (K), jf. Meld. St. 18 (2014-2015) *Konsentrasjon for kvalitet*. Strukturreform i universitets og høgskolesektoren, s. 17: «SAK-politikken har i hovedsak ført til samarbeid, og i mindre grad til arbeidsdeling og konsentrasjon».

Likheten i argumentasjonen bak etableringen av Norgesnett og SAKS er påfallende, og prosessene frem mot sammenslåing har mange fellestrekk. Og på tross av de ulike styringslogikkene midt på nittitallet og tjue år etter, nærmer myndighetene seg problematikken på lignende måte. På nittitallet utredet høgskolene i hvert fylke etter pålegg fra departementet eventuell sammenslåing og etter hvert planer for faglig utvikling. 26. mai 2014 mottok alle statlige høyere utdanningsinstitusjoner et oppdragsbrev fra KD⁷. Der står det blant annet: «I lys av disse spørsmålene og ambisjonene for norsk høyere utdanning og forskning, ber jeg alle universiteter og høgskoler vurdere hvor de ser sin plass i en sektor med færre institusjoner. Innspillet skal gi en beskrivelse av ønsket strategisk posisjon i 2020 og en vurdering av de hovedgrepene som må gjøres for å realisere strategisk profil». Institusjonene ble bedt om å utforme et kort notat om dette som grunnlag for samtaler i høstens dialogmøter, hvor KD møter representanter fra institusjonene for diskusjon, utveksling av problemstillinger og oppklarende spørsmål. Etter møtene fikk institusjonene en frist for endelig svar til KD.

Tillitsvalgt for fusjonen ved NTNU frykter «kulturkræsj» mellom de tidligere selvstendige utdanningsinstitusjonene etter fusjon og henter støtte i en nyere konsulentrapport som sterkt anbefaler å ta på alvor kulturene i de tre høgskolene som har fusjonert med universitetet, for å redusere usikkerhet og sikre en vellykket sammenslåingsprosess (Adresseavisen 21.10.2015, s. 8).

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Oppdragsbrev--innspill-til-arbeidet-med-fremtidig-struktur-i-universitets-og-hoyskolesektoren/id2342763/>

Advarselen støttes av forskning på tidligere sammenslåingsprosesser. Basert på studier av Høgskolen i Telemark konkluderte Norgård og Skodvin i 2002 med at kulturelle forskjeller er desto vanskeligere å overvinne dersom geografisk spredte institusjoner fusjonerer uten at det skjer en sosial, faglig og administrativ integrasjon mellom dem (Norgård og Skodvin, 2002). De sammenslåtte institusjonene fra 1994 måtte også hanskens med utfordringene knyttet til redusert ressurstilgang og manglende økonomiske incentiver for å takle både nødvendige og ønskede omstillinger. Rundt strukturendringen bygges det i større grad opp til et system av belønninger og incentiver for gode institusjonsbyggende tiltak og faglige samordnings- og synergieffekter. Skodvin og Stensby (2010) viser hvordan institusjonene innretter seg etter tilgjengelige eksterne ressurser i form av økonomi, demografi og urbanisering. Deres analyse tar utgangspunkt i teorier om ressursavhengighet, som innebærer at enhver organisasjon har som mål å overleve. Ressurstilgang og status (authority) legger hovedgrunnlaget for overlevelse. Mønsteret i den «frivillige» strukturreformen er at mindre høgskoler frir til større universiteter, som regel i nærmeste by. Faglige og strategiske hensyn har resultert i at noen høgskoler har søkt samarbeid med universiteter i byer relativt langt borte.

Jeg har vist at satsinger og strukturendringer hele tiden har hatt som mål å styrke og konsolidere fagmiljøene. Som det fremgikk av evalueringen av kvalitetsreformen har tiltak for å bedre og utvikle kvaliteten vært uløselig knyttet til målet om høyere effektivitet i høyere utdanning. Det er nærmest tatt for gitt at fremgang målt med kvantitative mål dokumenterer kvalitetsheving til tross for at sammenhengen er høyst udokumentert; kvantitet kan ikke nødvendigvis/automatisk oversettes med kvalitet.

Fra mantraet om samarbeid og arbeidsdeling i Norgesnett til honnørordene som knyttes til SAKS, går det en klar linje. Fremdeles satses det på konsentrasjon for kvalitet. Som nevnt tidlig i denne artikkelen, er det vanlig å begrunne behovet for endring i høyere utdanning med en kvalitetsmangel, nemlig den lave produksjonen. I et lite land med mange høyere utdanningstilbud spredt på institusjoner over hele landet har nemlig effektiviteten i utdanningen (her hovedsakelig i betydningen produksjon av studiepoeng og kandidater) ikke bare sammenheng med kvaliteten men også med en viss overkapasitet i mange utdanninger. Få førsteprioritetssøkere og mange ledige studieplasser er et problem flere steder. Spørsmålet om dimensjonering – å tilpasse antallet studieplasser til etterspørselen – har derfor ligget bak mange reformer, kanskje fordi det har vært et vanskelig tema å adressere direkte. Bak reformene lå håpet

om en automatisk dimensjonering innen høyere utdanning som myndighetene ikke hadde evne eller vilje til å sette i verk.

Norgesnett forble en visjon, men i lys av det som nå skjer i norsk høyere utdanning, kan det kanskje sies at knutepunktfunksjonstenkningen var forut for sin tid. Og siden ordningen ble så tidlig evaluert, har varige virkninger heller aldri vært undersøkt. Det kunne for eksempel vært interessant å se på i hvilken grad søkere til utdanningskvalitetsprisen og SFU har sitt opphav i gamle knutepunktfunksjoner, som en indikasjon på at noen utdanninger og fagmiljøer kontinuerlig strever mot å få anerkjennelse for sitt arbeid med utdanningskvaliteten. I det hele tatt er en viss tålmodighet å tilrå når en ordning for å stimulere til fremragende utdanning etableres. Uten at ordningen har en viss permanens, vil det for eksempel være utenkelig med den type kvalitetsutvikling som dokumenteres i Kirsti Rambergs artikkel om det arbeidet som foregår på NTNU i etterkant av at de har tapt to søknadsrunder. I England mistet mange CETLs faglig driv da myndighetenes interesse forsvant – og med den oppfølgingen fra lederne i egen institusjon.

NIFU undersøkte rundt årsskiftet 2014–2015 ringvirkninger av SFU-ordningen på oppdrag fra NOKUT. Konklusjonen er at SFU er et virkemiddel som kan tilpasses fagenes egenart, som bidrar til samarbeid om kvalitetsutvikling og også til målrettet arbeid for å kvalifisere seg for neste søkerunde i miljøer som hittil ikke har søkt eller som har tapt en søkerunde. En nyere NOKUT-rapport dokumenterer en effekt på utdanning også av de andre statlige stimuleringsordningene, nemlig Sentre for fremragende forskning (SFF) og Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI) (Keller, Lid og Helseth, 2015) som begge er betydelig større ordninger enn SFU. Sentrene som ble undersøkt, hadde utviklet mastergrader innenfor sentrenes fagområder. Det hadde betydning for utdanningskvaliteten at sentrene kunne tiltrekke seg de beste studentene og involvere dem i forskning. SFU-ordningen premierer i større grad bredde og gjennomføring på bachelor- og masternivå og er dermed i mindre grad en eliteordning.

Vi har vist ved flere eksempler at incentiver kommer i ulik innpakning, der penger bare utgjør en del av motivasjonen. Status og oppfølging samt vedvarende interesse fra egen institusjon og fra overordnede myndigheters side styrker ordningen. Uten resultater vil dette ytre rammeverket falle sammen. Den primære forventningen til SFU-ene er at de oppfylder sine planer, er innovative, driver utviklingsarbeid og analyserer egen praksis, og – fremfor alt – sprer og deler sine erfaringer bredt. Det er å håpe at dette eksklusive virkemiddelet vil utvikle seg til verksteder for utdanningskvalitet, med evne til å påvirke andre.

SFU-ordningen skal bygges ut og vil på sikt utløse langt mer midler enn noen tidligere satsing på utdanningskvalitet har gjort. En ny utlysning er budsjettert i 2016, og fullt utbygd vil det bli mange sentre. Det avgjørende er imidlertid ikke antall sentre som blir opprettet, men at sentrene bidrar til å utvikle fremragende utdanning i eget fagmiljø, i egen institusjon og utover denne.

Referanser

Brottveit, K. A. (2013). *Ein passiv stat*. Leder i Forskerforum 1/2013

Carlsten T.C. og Vabø, A. (2015). *Sentre for fremragende utdanning*. I samvirke med institusjoner og fag. NIFU Rapport 22/2015

Hatlevik, I.K.R (2000). *Styring og regulering av sykepleier-, lærer- og ingeniørutdanningen i fire land*. En sammenlignende studie av Norge, England, Finland og Nederland. NIFU Rapport 4/2000

Hegerstrøm, T. (2015). *Utdanningskvalitetsprisen 2004–2014 En vareopptelling med vurdering*. NOKUT

Høgskoleverket. (2009). *Centres of Excellence in Higher Education 2009*. Report 2009:34 R.

Høgskoleverket. (2009). *Utmærkelsen framstående utbildningsmiljö 2009*. Rapport 2009:37 R

Keller L.D., Lid S.E. og Helseth I. (2015). *Research as foundation for Education: Centres of excellence and good practices*.

Kyvik, S. (red). (1999). *Evaluering av høgskolereformen – sluttrapport*. Norges forskningsråd

Michelsen, S. og Aamodt, P. O. (2007). *Evaluering av kvalitetsreformen*. Sluttrapport. NFR

NOKUT (2006). *Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge 2006 - Del 1: Hovedrapport*

NOKUT (2008). *Evaluering av ingeniørutdanningen i Norge 2008 - Del 1: Hovedrapport*

NOKUT (2010). *Evaluering av førskolelærerutdanning i Norge 2010 - Del 1: Hovedrapport*

Norgesnettrådet. (2000). *Evaluering av knutepunktfunksjoner ved statlige høgskoler 1999 – 2000*. Eksterne evalueringsrapporter. Norgesnettrådets rapporter 2/2000. Vedlegg

Norgesnettrådet. (2000). *Knutepunktfunksjoner: Funksjon eller symbol*.
Evalueringsrapport utarbeidet av knutepunktkomiteen. Norgesnettrådets
rapporter 2/2000

Norgård, J. D. & Skodvin, O. (2002). The importance of Geography and Culture in
Mergers. *Higher Education* 73 – 90 2002

NOU 1988:28. Med viten og vilje. Utredning fra et utvalg ledet av Gudmund
Hernes

NOU 2000:14. *Frihet med ansvar* (Mjøs-utvalgets innstilling)

NOU 2008:3. Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning (Stjernø-rapporten)

Raaheim, A. & Karjalainen, A. (2012). *Centres of excellence in university
education Finland 1999-2012*. An evaluation. FINHEEC 13/2012.

Skodvin, O. & Stensby, B.R. (2010). Does size matter? The Norwegian HE
landscape in change

SQW. (2011). Summative evaluation of the CETL programme (http://aces.shu.ac.uk/employability/resources/cetl_evaluation.pdf)

St. Hansbrevet. Brev av 23.06.1995 fra Kirke-, utdannings- og
forskningsdepartementet til høgskolene

St.meld. nr. 27 (2000-2001) Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av
høyere utdanning.

Stortingsmelding nr. 40. (1990–91). Fra visjon til virke, om høyere utdanning.

Studiekvalitetsutvalget. (1990). Studiekvalitet. Utdannings- og
forskningsdepartementet.

UHR. (2009). Utredning om etablering av Sentre for fremragende utdanning.
Innstilling fra Universitets- og høgskolerådet til Kunnskapsdepartementet
(Lykke-utvalget)

Vedlegg 1

Oversikt over alle tildelte knutepunktfunksjoner

Institusjon	Knutepunktfunksjon	1995/6	1998	annet
Samisk høgskole	Samisk lærerutdanning	x		
Høgskolen i Agder	Siviløkonomutdanning med spesialiseringstreninger i prosjektadministrasjon og internasjonalisering	x		
	Realfagsdidaktikk med vekt på matematikk og bruk av IT	x		
	Fagoversetterstudier	x		
	Informasjonsvitenskap i IT-kandidatutdanningen		x	
	Forvaltning, organisasjon og ledelse av helse- og sosialtjenester		x	
	Norsk i lærerutdanningen		x	Delt med HiHe og HiST
Høgskolen i Akershus	Yrkespedagogikk	x		
Høgskolen i Bergen	Musikkpedagogikk	x		
	Drama i lærerutdanningen		x	
Høgskolen i Bodø	Siviløkonomutdanning særlig knyttet til innovasjon og entreprenørskap	x		
Høgskolen i Buskerud	Optikk	x		
	Lærerutdanning i økonomisk/administrative fag	x		
	Ingeniørutdanning i data		x	
Høgskolen i Gjøvik	Grafisk ingeniørutdanning	x		
Høgskolen i Hedmark	Norsk i lærerutdanningen		x	Delt med HiA og HiST
Høgskolen i Lillehammer	Film- og fjernsynsutdanning	x		
	Oppvekst/sosialisering innenfor helse- og sosialfaglig arbeid rettet mot barn og unge		x	
Høgskolen i Molde	Transportøkonomi og logistikk	x		
Høgskolen i Narvik	Sivilingeniørutdanning knyttet til teknologi i kaldt klima	x		
Høgskolen i Nord-Trøndelag	Kroppsøvningsfaget i lærerutdanningen		x	

Høgskolen i Oslo	Bibliotekarutdanning	x		
	Avisjournalistikk	x		
	Ingeniørutdanning i maskin		x	
	Flerkulturelt arbeid		x	
	Forming		x	Delt med HiT
Høgskolen i Sogn og Fjordane	Natur- og miljøfag med vekt på bruk og forvaltning av naturressurser i fjord- og kyststrøk	X*		* Tildelt 25.06.96
Høgskolen i Stavanger	Sivilingeniørutdanning i petroleumsrelaterte fag	x		
	Hotell- og reiselivsadministrasjon	x		
	Spesialpedagogikk særlig knyttet til lese og skrivevansker	x		
	Ingeniørutdanning i elektro		x	
	Knutepunktfunksjon knyttet til sosiale og emosjonelle vansker			04.06.99
Høgskolen i Stord/Haugesund	Brann- og sikkerhetsteknikk			
	Utvikling av IKT-baserte læringsmiljø		x	
Høgskolen i Sør-Trøndelag	Audiografutdanning	x		
	Døvetolkutdanning	x		
	Allmenn-, førskolelærer- og sosionomutdanning for hørselshemmede	x		
	Norskfaget i lærerutdanningen		x	Delt med HiA og HiHe
	Ingeniørutdanning i bygg		x	
Høgskolen i Telemark	Natur- og miljøvern fag	x		
	Sivilingeniørutdanning i prosesseteknikk, prosessautomatisering og industriell miljøteknologi	x		
	Realfagsdidaktikk med vekt på naturfag		x	
	Forming			Delt med HiO
Høgskolen i Vestfold	Maritim høgskoleutdanning: maritim drift, med et hovedansvar innenfor høyere maritim utdanning, forskning og utviklingsarbeid		x*	* Tildelt 16.04.98
	Praktisk og teoretisk arbeid med pedagogiske tekster		x	

Høgskolen i Volda	Nynorsk skriftkultur	x		
	Mediefag særlig knyttet til radio- og fjernsynsjournalistikk	x		
Høgskolen i Østfold	Merkantile fagspråk	x		
	Ingeniørutdanning i kjemi		x	
	Informatikk i IT-kandidatutdanningen		x	
Høgskolen i Ålesund	Maritim høgskoleutdanning: kystfart og offshore		x*	* Tildelt 16.04.98
PRIVATE:				
Det teologiske menighets-fakultet	Praktisk teologi for prester, med særlig vekt på problembasert læring og etter- og videreutdanning			28.09.99
Dronning Mauds minne	Førskolepedagogikk			28.09.99
Misjons-høgskolen	Teologi, religionsvitenskap og kommunikasjon i et flerkulturelt perspektiv			28.09.99
Norsk lærer-akademi, vitenskapelig høgskole	Verdi og kulturformidling i pedagogiske sammenhenger, basert på tverrfaglig tilnærming ut fra fagene teologi og pedagogikk			28.09.99