

Narve Bjørgo:

Nasjonsbygging - nasjonal styring - tilknytningsform

Innlegg på Forskarforbundets forskningspolitiske seminar

Oslo 18 november 2003.

Statsråd. Kjære forsamling.

I

Eg vil gjerne begynne positivt. Nemleg med å komplimentere Ryssdalutvalet - og ikkje minst utvalets sekretariat - med ei velskriven og i god forstand gjennomiktig innstilling, produsert på kort tid. Den *tekniske* beskrivelsen av det institusjonelle landskapet er gjennomgåande god og til å få forstand av. Konklusjonane er usminka og klare, også når fraksjonane må ha visst at dei kunne bli omstridde - sterkt omstridde. Fordi *alternativa* framstår i såpass konturskarp fasong, blir det også lettare å forhalde seg til dei.

Det var det. Så mange fleire positive karakteristikkar kjem eg ikkje til å dele ut i dette innlegget.

Tilknytningsforma er tema for mitt innlegg. Dei to posisjonane her er velkjende: fleirtalets “selveiende institusjoner” versus mindretalets “uavhengige forvaltningsorganer med lovfestede fullmakter”.

Fleirtalet argumenterer langs to grunnlinjer: for det første blir det lagt stor energi i å hente fram mulige veikskapar ved dagens ordning, særleg av “konstitusjonell” eller legalistisk karakter. Den andre - og viktigaste - argumentasjonslinja er strengt

konsekvenslogisk: fordi dei og dei endringar har skjedd i forholdet institusjon-stat dei seinare åra, må institusjonane fråkoplast den rettslege bindinga til staten.

Institusjonane har “fått frihet uten ansvar”. Kvalitetsreform og budsjettreform er hovudkreftene som tvingar fram denne konklusjonen. Historikarane snakkar ofte om *støtvirkning* i årsaksteorien, og fleirtalet har levert eit spektakulært metode-eksempel på akkurat det. Eigentleg er det ein lett retusjert variant av folke-eventyrets “dreg du den så dreg du den”. Varianten kan formulerast slik: Fordi du *har* dradd den - og den og den og den - lyt du også dra den *store* stauren som her kjem. Slik er formallogikkens triumf.

Eller er den det? Eg minner om Helge Krogs livsmotto: “Jeg er altfor fornuftig til å gjøre det eneste fornuftige”.

Så var det *mindretalet*. Odd Nerdrum sa ein gong om sin malar-psyke at “hver gang jeg forandrer noe, føler jeg dødelig angst”. Eg veit ikkje om mindretals-fraksjonen har følt det på same måten, men deira tilnærming til spørsmålet kan objektivt karakteriserast som *verdikonserverativt*. Mindretalets utgangspunkt er at nødvendige og tilstrekkelege reformmuligheter fins *innafor* eksisterande tilknytningsform. Dermed blir kontinuitetsperspektivet fundamentalt forskjellig frå fleirtalets; det same blir synet på staten som utdanningspolitisk aktør. Mindretalets prinsipielle credo vil eg elles formulere slik: det å flytte ein institusjon frå statleg paraply til fristilt posisjon, er noe *langt meir* enn summen av dei formelle, rettsleg-økonomiske element som inngår i ein slik prosess.

Eg vil alt nå gi til kjenne at eg deler dette synet.

Denne sterkt forenkla skissa av utvalets posisjonar lar eg henge som bakteppe for mine refleksjonar i det følgjande. Tittelen eg har valt er “Nasjonsbygging - nasjonal styring - tilknytningsform”. Den indikerer for det første at eg vil snakke i store bokstavar. Det gjer eg fordi eg synes tida er komen til det nå. Det er nemleg ikkje det juridisk-økonomiske filigransarbeidet i innstillinga som er interessant, men dei fundamentale, vesensforskjellige *verdiar* fraksjonane står for - og effektuerer. For det andre indikerer

tittelen at eg tar eit historisk utgangspunkt. Det gjer eg fordi dette perspektivet formidlar ein type kontinuitets-innsikt som heilt manglar i innstillinga. Etter mitt syn må forholdet institusjon-stat i Norge i dag forståast og fortolkast *i lys av* historiske utviklingslinjer. Derfor eit kjapt historisk fugleperspektiv.

II

Norge fekk som kjent sitt første universitet i 1811 - det kongelige Frederiks i Christiania. I halvsekelet forut for grunnleggingsåret avviste den dansk-norske felleskongen kategorisk - gjentatte gonger - kravet om, argumentasjonen for og planane for ein slik institusjon i Norge. Han var redd for at eit norsk universitet ville bli ei løftestang for veksten av særnorsk identitet, som over tid kunne true den dansk-norske heilstaten. Først da kongen frykta at Sverige, innafor ein konkurrerande norsk-svensk union, ville gi nordmennene universitet, gav han etter.

Motstanden frå sentralmakta i København mot eit norsk universitet gjorde dette spørsmålet til sjølve fanesaka i den norske kampen for likestilling i heilstaten. *Universitetsbygging vart nasjonsbygging som i sin tur vart statsbygging - altså tre sider av same sak.* Generasjonen frå 1814 hegna om universitetet som eit nasjonalt symbol; vitskapelege bragder vart feira som nasjonale begivenheter. Aksen institusjon-stat var ein realitet, heva over politiske skillelinjer. Sterkare enn i kanskje noe anna europeisk land vart denne *tilknytnings-aksen* opplevd i Norge - som abstrakt begrep og konkret virkelighet.

Utvalet omtalar ein stad universitet og høgskolar som “en egen statsmakt”. Ja, karakteristikken er sannare enn utvalet kanskje har vore klar over. Universitetsbygga reiste seg langs øvre løp av Karl Johans gate. Litt lenger nede i gata vart Stortinget plassert, på toppen det kongelege slott, og vis a vis universitetet kom sist i hundreåret (1800-talet) det *nasjonale* teatret. Berre ein bitter arkitektstrid hindra at også regjeringskvartalet og Høgsterett vart plasserte langs same gateløp. Altså: statsmaktene samla i nasjonens hjerte.

Tider, tidsuttrykk og tidsbehov endrar seg; *ingen* historiske fenomen har fribillett verken til samtid eller framtid. Men synet på universitet og høgskolar som genuine uttrykk for *samfunnshistorisk fellesskap* - og dermed eit statleg ansvar - har hatt ei forunderleg livskraft like til denne dag. Da nye yrkesprofesjonar - som ingeniørane - reiste sine utdanningskrav i 1870-åra, vart krava sette inn i nettopp det nasjonsbyggande perspektivet. Tankegodset vibrerer i genesisfasen til vår første tekniske høgskole, som kom i Trondheim i 1910. Stortingets vedtak om universitet i Bergen vart gjort *9. april 1946*, ein dato som i seg sjølv kom til å understreke samfunnsoppdrag, samfunnsansvar, nasjonsbygging. Ikkje minst i distriktshøgskoleideologien, som vart ei original og formande kraft i norsk utdanningspolitikk frå slutten av 1960-åra, var det statens samla nasjonale ansvar for sektoren - og for *heile* Norge som kunnskapsnasjon - som låg i botnen.

I 1972 kom eg som nytilsett til det nye universitetet i Tromsø. Eg lærte snart at universitetet på 70 grader nord var eit *politisk* prosjekt, som det var vår oppgåve å gi *fagleg* innhald. Da Einar Gerhardsen besøkte oss i 1976 og fortalte at Universitetet i Tromsø var planlagt som sluttsteinen i gjenreisninga av Nord-Norge, da følte vi pusten av eit kunnskapsregime *i fellesskapet, for fellesskapet*. Universitetet vårt var eit nasjonsbyggingsprosjekt.

III

Kvifor så denne raske odysse bakover i historia? Grunn nummer ein er enkel og grei: kjensla av at ein *historisk forbindelse* nå kan bli broten, gir i seg sjølv tilstrekkeleg forklaring på dei kraftige, *uvanleg* kraftige, reaksjonar fleirtalets forslag om å fristille institusjonane har skapt hos dei det angår. Forsøk på rettsleg frikopling mellom institusjon og stat går ned i sjølve det akademiske grunnfjellet. Det blir opplevd som eit skjellsettande *ideologisk kontinuitetsbrot*, noe (i parentes bemerka) konservative politikarar burde vere dei første til å forstå. Dessutan: spørsmålet inngår i røynda i eit langt vidare allmennpolitisk perspektiv, nemleg kampen om *grenselinja mellom det offentlege og private rom* i norsk politikk og norsk samfunnsliv. Vi er vitne til ei faktisk *nedbygging av staten*, og til ei *innsnevring av offentleg politikk*. Spørsmålet om rettsleg

fristilling er derfor langt meir eit spørsmål om politikk enn om jus, opplevt som eit spørsmål om fellesskap versus individualisering.

Så fundamental er den saka vi drøftar i dag.

Når endringskonseptet er så omfattande, og dei samfunnspolitiske konsekvensane så innhaldstunge, må det vere eit absolutt minstekrav at endrings-argumenta har tvingande tyngde. Som statssekretær Haugstad uttalte i Bergen nylig: “Bevisbyrden ligger på flertallet”.

Har så fleirtalet oppfylt denne “bevisbyrden”? Eg kan ikkje gå i detalj, men samanfattande er det mi klare oppfatning at pro-argumenta, enkeltvis og samla, sviktar fundamentalt som basis for ei så gjennomgripande, så omfattande og så ressurskrevande strukturreform. Ja, eg kan knapt minnst å ha lese ein NOU med eit slikt misforhold mellom samanraska premissar og radikale konklusjonar. Dessutan ligg premissane altfor ofte *implisitt* i teksten, utan ei oppfatteleg påvisning av kvifor dei *har* den påståtte virkningsretning.

La meg ta berre *eitt* av fraksjonens hovudargument: *kvalitetsreform krev tilknytningsreform*. Eg må åpent bekjenne, trass i at eg er styreleiar i “Nasjonalt organ for kvalitet i utdanninga”, at eg ikkje med min aller beste vilje begrip denne logikken. Kvalitetsreforma går jo så det susar - under dagens tilknytningsform! Men meir enn som så: argumentet er enkelt og greitt *snudd på hodet*. Det siste halvtanna året har eg besøkt ei rad av landets universitet og høgskolar for å drøfte kvalitetsarbeidet. Ved sjølvsyn har eg sett det intense arbeidet studentar og *alle* stillingsgrupper ved institusjonane nå set inn for kvalitetsheving. Og fordi reforma i avgjerande grad er eit *ledelsesansvar*, er trykket på ledelsen særskilt stort. Kvalitetsreforma er jo *også* ei stor *styringsreform*. Skal ledelsen oppi dette kjøret måtte ta det enorme arbeidet som den fleirtalsadviserte tilknytningsforma vil føre med seg, ja da fryktar eg at begeret flyt over. Og at arbeidet for betre kvalitet i utdanninga kjem i klemme. Altså: kvalitetsreforma er i alle fall eit *tidsbestemt* argument mot fleirtalets konklusjon. Eg kan gjerne sukre denne konklusjonen: tida er ikkje *moden* for fleirtalets forslag.

Og så vil eg legge til: kvifor foreslår ein dette, når institusjonane ikkje har bede om å bli sjølvveigande, men tvert om har sagt at dagens tilknytningsform gir den nødvendige, ansvarsimperative handlefridom? Eg ser BI-rektor Torger Reve nesten triumferande slår fast at fleirtalsmodellen er “til forveksling” lik BI-modellen.

Javel. Men var det *dit* vi ville?

IV

Nå kunne ein sjølvsagt tenke seg at omsynet til *akademisk fridom* og til *lærefridom* er begrunnelse god nok for å løyse institusjonane sine band til staten. Eit av fleirtalsfraksjonens medlemmer uttalte 25/9 til den kristenkonserverative avisa Dagen at *endeleg* var fridommens time opprunnen; heretter skulle staten nøye seg med rolla som konkursjeger, og dessutan forhindre at institusjonane melde overgang til heilt anna virksomhet. Altså det fleirtalet kallar *soliditets- og legalitetskontroll*. (Snakk om interessante statsoppgåver!) I Bergens Tidende 16/10 karakteriserer ledelsen i *Høyres Studenterforening i Bergen* statens nåverande myndighetsutøving som “en trussel mot den frie forskningen”.

Dette surret er - slik eg ser det - ikkje anna enn statskrekk og primitiv antistatsretorikk. Men det er verre enn som så: det er *historieforvrengning*. I historisk perspektiv er det nemleg staten som har *garantert* dei akademiske fridomar, både for institusjonar og enkeltindivid ved institusjonane. Staten har skjerma universitetskulturen mot ytre særinteresser, og samtidig styrt samfunnets allmenninteresser inn på universitets og høgskolars dagsorden.

Her må eg legge til dette: fleirtalets fridomsbegrep er merkeleg, nesten jomfrunalsk. Er det verkeleg slik at “*vern mot politisk overstyring*” (fleirtalets uttrykk) er den uavhengighetserklæring institusjonane i dag treng? Det er nok å lese to sider i den forrige eller siste maktutgreinga for å få sin forstand opplyst på dette punktet. Det er ganske *andre* fridomsproblem som i dagens samfunn truar akademia. Edgeir Benum har i ein artikkel i Nytt Norsk Tidsskrift nylig vist - på grunnlag av samanliknande

internasjonalt materiale - korleis særleg *kortsiktige kommersielle særinteresser* aukar sitt trykk der staten taper posisjon. Og desse interessene er ikkje utprega grunnforskningsorienterte. Konkurransmodellens styringslogikk kan derfor tidsnok vise seg å bli sjølve *ekstremvarianten* av ei eksternt “overstyrt” institusjonsutvikling. Vi kan ikkje konkurrere kvarandre i hel i dette vårt vesle fedreland.

Piet Hein formulerte sitt evige fridomsspørsmål slik: “Hvad er frihed frihed til?” Fleirtalets tankegods om større institusjonell autonomi - kor djupt stikk det egentleg? Fraksjonen foreslår som kjent at fleirtalet i institusjonens øvste, fagstrategiske organ skal hentast *utanfrå*. Formelt kan desse medlemmer - som gruppe - dermed også få makt over framtidig styrebesetning. Er *dette* den “frihetens gave” institusjonane nå skal få i fanget?

Fleirtalets hensikt er visseleg god nok. Om *internt* styrefleirtal heiter det nemleg at styret da ikkje fungerer som eit eigna organ for å “fremme institusjonens beste som helhet”. *Det er sterke ord*. Men kvifor i alle dagar blir ikkje den same mistankens hermeneutikk også - i alle fall forsøksvis - anvendt på eit *eksternt* styrefleirtal? Vi har da nok eksempel på - frå land som har innført Ryssdalmodellen - at dei eksterne representantane kan opptre som blokk i kontroversielle saker. Eg er mildt sagt forundra over at det *går an* å lansere ei så omfattande styre-dreining på så synsande premissar.

V

I åra 1987-88 var eg medlem av Hernesutvalet. Spørsmålet om *nasjonal styring* av norsk kunnskapspolitikkk var eit gjennomgåande tema i utvalets drøftingar, og *tilknytningsforma* ein viktig del av desse drøftingane. Juristen Inger Johanne Sand utarbeidde eit notat for utvalet om UH-sektoren “mellom stiftelse og forvaltningsorgan”. Den vesle studien er framleis ytterst leseverdig - og forbløffande aktuell. Dessutan er den ukjend for Ryssdalutvalet.

For Sand - og for Hernesutvalet - var behovet for ei *samla politisk styring* av sektoren avgjerande for holdninga til spørsmålet om fristilling versus forvaltningsorgan. Ryssdalutvalets fleirtal legg einsidig vekt på å styrke den enkelte institusjons evne - gjennom styret - til å handle strategisk, noe som sjølvsagt er viktig og prisverdig. *Men det er ikkje nok*. Vi kan ikkje gå ut frå at frittståande institusjonar kvar for seg vil handle strategisk på ein måte som adderer seg opp til god nasjonal politikk. Dei fagstrategiske utfordringane for norsk kunnskapspolitikkk er av *overgripande* karakter, der ikkje minst gråsonen mellom institusjonane blir eit høg viktig oppmersomhetsfelt. Veldige geografiske avstandar mellom institusjonane aukar ytterlegare behovet for samordning. Vi treng altså ei tilknytningsform som sameiner nasjonal politisk styring med fagleg sjølvstende og lokal tilpasning for institusjonane. Fleirtalets forslag gir definitivt ikkje dei same muligheter for det, samanlikna med ei forvaltnings-tilknytning. Nasjonal styring og nasjonal fordelingspolitikk kjem ikkje av seg sjølv. Dei må skapast, og dei må ikkje minst *forankrast*.

Her må eg vere litt personleg. I to periodar på 1980-talet var eg rektor ved Universitetet i Tromsø. Når eg i dag ser tilbake på desse åra, vurderer eg det *substansielle* samarbeidet med universitets- og høgskoleavdelinga i fagdepartementet som heilt avgjerande for å få grep på dei oppgåver og dei utfordringar institusjonen stod overfor. Eg møtte *den tenkande staten*, med aggregert og samanliknande institusjonskunnskap som ikkje fans - eller fins - noen annan stad. Linja til departementet var derfor i eigentleg forstand ei *kommunikasjonslinje*. Eg er overbevist om at denne type *nærhet*

kan gis ei form og eit omfang som ikkje overbelastar - men tvert om inspirerer - det sentrale styringsapparatet.

Så veit eg sjølvsagt kva fleirtalsfraksjonens svar til dette vil vere: denne kommunikasjonslinja, og den nasjonale styringa av kunnskapspolitikken, vil fortsette sjølv om institusjonane blir sjølvstendige rettssubjekt. Eg svarer med Halvdan Kohts yndlingsreplikk: *det er ei synkverving*. All relevant samfunnsfagleg forskning viser at dersom ein bryt formelle band mellom institusjonar, er det berre eit tidsspørsmål før nettopp dei substansielle kommunikasjonslinjene forvittrar. Staten misser kort og godt det *dynamiske initiativ* overfor institusjonane. Er ikkje det forresten noe av hensikten med fleirtalets tilknytningsforslag?

Ein ting til: Ryssdalutvalets fleirtal viser stadig til at x-land og y-land i dag praktiserer same styringsmodell som den fleirtalet foreslår. Mitt svar til dette er: det er *norsk virkelighet* som må danne basis for dei styringsmekanismar som skal praktiserast på og av norske institusjonar.

VI

I dette innlegget har det ikkje vore tid til å gå særleg inn på *mindretalets* forslag til tilknytningsform. La meg berre samanfattande seie at eg i all hovudsak deler mindretalets argumentasjon og konklusjon. Det er eit *konsistent* forslag, og ikkje minst eit konsiatent *lovforslag*. Fleirtalets kritikk av denne posisjonen har etter mitt syn ikkje på noe avgjerande punkt argumentativ kraft til å rokke den hovudkonklusjonen dei tre i mindretalet har lagt fram. Men *innafor* eksisterande tilknytningsform skal vi sjølvsagt - kontinuerleg - diskutere både fullmakter og fullmaktssystem, og det interne styringssystemet. Slik vi alltid har gjort.

Dei *konstitusjonelle* innvendingar fleirtalet har reist mot å halde fram som forvaltningsorgan, meiner eg for øvrig Jan Fridthjof Bernt forlengst har torpedert. Bernt er som Ryssdal jurist. Men i tillegg har han institusjonserfaring. Den berømmelege "lille forskjellen" kan stundom vere temmeleg stor. Eg må dessverre -

samanfattande - gi uttrykk for at eg synes fleirtalet i forbløffande liten grad tar pulsen på den institusjonelle virkelighet. Det trengs *empati*, også når ein skal forstå institusjonelt liv.

VII

Da skal eg runde av. Det samla utvalet understrekar at det er *dagens aktuelle utfordringar* som må bestemme svaret på det spørsmålet vi her diskuterer. Og det er sjølvsagt heilt rett. Jamvel ein historikar innser det. Kva desse utfordringane er, kan det gis mange svar på. To vanlege svar er kvalitetsheving i forskning og utdanning, dessutan tilpassing til eit globalisert kunnskapssamfunn. Begge svar forutset samordning og nasjonal styring.

For å halde meg i stilen vil eg formulere dagens utfordring i litt større bokstavar: institusjonane skal fungere - i ein og same tidskontekst - både som *fornyar og bevarar* - i kunnskapssamfunnet, *for* allmennsamfunnet. Mange av dykk har sikkert lese romanen *Leoparden* av den sicilianske journalisten og forfattaren Guiseppe Tomasi di Lampedusa. Og enda fleire har heilt sikkert sett filmen. Tomasi skildrar den sicilianske adelsfamilien di Salina, frå den dagen i mai 1860 da Garibaldi og hans raudskjorter storma i land på Sicilia. Med seg i bagasjen hadde dei heile *den moderne tid*; politisk, sosialt, kulturelt. Salinaene, med leoparden i våpenskjoldet, sette seg imot alt det nye. Og gjekk til grunne.

I romanen - og filmen - trer etter kvart to paradoks fram. Det første kan formulerast slik: *Ønsker du å bevare, må du forandre*. Altså: bevaringsstrategiar krev forandringskorrektiv. Berre denne endringsviljen har gjort at det europeiske universitetskonseptet har ein tusenårig tradisjon bak seg. Den same endringsviljen har prega ein kortare norsk universitets- og høgskoletradisjon. Ryssdalutvalets innstilling er - for dei siste tiåra - eit kompakt vitnemål om akkurat det. Universitet og høgskolar kunne frå inngangen til 1980-talet effektivt svare på, og tilpasse seg, utfordringa frå eit nytt næringsliv. Det skjedde under dagens tilknytningsform, som altså *er* tilpassningsdyktig.

Tomasis andre og kontrære paradoks kan formulerast slik: *Ønsker du å forandre, må du bevare*. Altså: forandringsstrategiar krev bevarings-korrektiv. Den revolusjonære Garibaldi lytta ikkje til dette korrektivet, med det resultat at Sicilia eigentleg aldri vart inkludert i den nye italienske staten. Først og fremst er det behovet for ei realistisk og balanserande *erfaringsoverføring* som ligg til grunn for det andre tomasiske paradoks. Har vi ikkje *kulturperspektivet* med oss - balansen mellom det som var, det som er og det som ein gong komme skal - duger ikkje all verdas nøkkelferdige reformer.

Det vil ha gått fram av dette innlegget at etter mitt syn er det berre mindretalets forslag som ivaretar den sicilianske balansen. Eg reknar derfor med at det blir lagt til grunn i den vidare behandling av saka.

Om eit halvt års tid skal spørsmålet om tilknytningsform etter planen vere avgjort. Nå ligg saka hos institusjonane, som eg veit legg stort arbeid i sine høringsuttalar. Eg veit også at departementet vil lytte til deira råd før det tar sitt standpunkt.

Deretter ligg saka i Stortingets hender. Det har vore harsellert ikkje så lite over ei forsnakking kongen hadde i haustens trontale. Den obligate sluttsetninga “Jeg ber Gud velsigne Stortingets gjerning”, vart til “Jeg ber Gud velsigne Stortingets *hjerner*”.

For meg som er oppvaksen i eit av norskekystens mange bibelbelte, er det ei løfterik forsnakking!