



Carete Irgens Haarstad

Fusjoner i høyere utdanning: Myte, forhandling eller hierarki?

En teordrevet casestudie

**Masteroppgave i offentlig administrasjon og styring
OsloMet – storbyuniversitetet
Handelshøyskolen
Fakultet for samfunnsvitenskap**

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på masterstudiet i offentlig administrasjon og ledelse ved OsloMet. Å arbeide systematisk med et så omfattende prosjekt har vært krevende og interessant, og det er absolutt en erfaring som jeg vil ha nytte av i fremtidige prosjekter.

Den hjelp og støtte jeg har fått av min veileder Ann-Helén Bay, har vært til uvurderlig nytte, både faglig og som motivasjon. En stor og hjertelig takk til henne.

Jeg ønsker også å takke familie og venner for tålmodig støtte.

God lesing.

Oslo, 27. mai 2021

Antall ord: 17 516

OsloMet – storbyuniversitetet, Handelshøyskolen, Fakultet for samfunnsvitenskap
Oslo 2021

Sammendrag

Denne studien undersøker dynamikken i to fusjonsprosesser i høyere utdanning. Fokuset er rettet mot hva som drev prosessene fremover og hva som bestemte utfallet. Problemstillingen er; *hvilke problemer og løsninger var sentrale for aktørene og hvordan påvirket disse debatten og utfallet?* Det teoretiske rammeverket er basert på instrumentell og institusjonell teori, med det hierarkiske-, forhandlings- og myteperspektivet. En kvalitativ flercasestudie ble benyttet for å undersøke fusjonsprosessene som ledet til etableringen av Høgskolen i Sørøst-Norge (HSN) og NTNU. Her inngikk seks læresteder med varierende forventninger og forutsetninger. Datamaterialet omfatter dokumenter fra Kunnskapsdepartementet og de seks respektive lærestedene. Basert på en kvalitativ innholdsanalyse ble det funnet sterke innslag av hierarkisk styring i prosessene. Initiativet til fusjonene var et ønsket og planlagt forsøk fra politisk- og administrativ side, og det ble lagt sterke føringer for definering av problemer og løsninger, i tråd med det hierarkiske perspektivet. Lærestedene utvidet debatten til også å gjelde finansieringssystemet, regionale hensyn, organisasjonsmodell, universitetsstatus og usikkerheten rundt SAKS-prosessen. Lærestedenes maktposisjoner påvirket også beslutningsprosessen og hvilke løsninger som fikk gjennomslag, i tråd med forhandlingsperspektivet. HSN-fusjonen bestod av to likeverdige læresteder og prosessen fremsto mer samordnet og forutsigbar enn NTNU-fusjonen. Ved NTNU-fusjonen ble dynamikken og beslutningsprosessen påvirket av at det inngikk tre høgskoler og ett mektig universitet. Myteperspektivet supplerer forståelsen av prosessene. Fusjonene kan også forstås som en implementering av myter, hvor fusjonerte institusjoner er styrt av et ønske om å framstå som mer attraktive i sine omgivelser. Debatten rundt universitetsstatus har en sterk symbolsk imageeffekt og universitetsstatus som gir lærestedene legitimitet.

Abstract

This study examines the dynamics of two merger processes in higher education. The focus is on what drove the processes forward and what determined the outcome. The research question is, *what problems and solutions were central to the actors and how did these affect the debate and outcome?* The theoretical framework is based on instrumental and institutional theory, where the hierarchical, negotiation-based, and myth perspectives are used. A qualitative multi-case study was applied to examine the processes that led to the establishment of the University College of Southeast Norway (HSN) and NTNU. Six institutions were involved in the merger processes with varying expectations and prerequisites. The data material includes documents from the Ministry of Education and Research and the respective six institutions. Based on a qualitative content analysis, findings showed that political and administrative leaders took the initiative of the merger processes and provided guidelines for defining problems and solutions in line with the hierarchical perspective. The educational institutions expanded the debate to also apply to the financial system, regional considerations, organizational model, university status and the uncertainty surrounding the SAKS-process. The institutions' standing influenced and affected the decision-making process, in line with the negotiation-based perspective. The HSN-merger consisted of two equal institutions and appeared to be more coordinated and predictable than the NTNU-merger. The composition of three university colleges and one powerful university influences the dynamics and the decision-making process. The myth perspective adds an additional dimension, and the mergers can be understood as an implantation of myths, where merged institutions appear more attractive. The debate about university status has a strong image-effect and gives institutions legitimacy.

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING	6
1.1 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING	7
1.2 OPPGAVENS VIDERE OPPBYGNING	7
2 TEORI	9
2.1 REFORMAKTIVITET OG REORGANISERING I OFFENTLIG SEKTOR	9
2.2 OM FUSJONER I UH-SEKTOREN OG TIDLIGERE FORSKNING.....	10
2.3 ORGANISASJONSTEORETISKE RAMMEVERK	11
2.3.1 Fellestrekk ved instrumentell teori.....	12
2.3.2 Hierarkisk perspektiv	13
2.3.3 Forhandlingsperspektivet.....	14
2.3.4 Myteperspektivet	17
3 DATA OG METODE.....	20
3.1 CASESTUDIE SOM FORSKNINGSSTRATEGI	20
3.2 DATAINNSAMLINGSMETODE.....	22
3.2.1 Dokumentstudium.....	22
3.2.2 Registerdata	25
3.3 EN TEORETISK FORTOLKENDE ANALYSE AV CASENE	25
4 BAKGRUNN.....	27
4.1 TIDLIGERE REFORMER I UH-SEKTOREN	27
4.2 INSTITUSJONENES UTGANGSPUNKT FØR FUSJONSPROSESSENE	29
4.2.1 Case 1: Institusjonene som dannet Høgskolen i Sørøst-Norge.....	29
4.2.2 Case 2: Institusjonene som dannet NTNU.....	30
5 EMPIRISK ANALYSE AV AKTØRER, PROBLEMER OG LØSNINGER.....	32
5.1 OPPDRAGSBREVET FRA KUNNSKAPSMINISTEREN.....	32
5.2 CASE 1: HØGSKOLEN I SØRØST-NORGE.....	33
5.4 CASE 2: NORGES TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE UNIVERSITET	38
6 TEORETISK FORTOLKENDE ANALYSE.....	45
6.1 HIERARKISK PERSPEKTIV	45
6.1.1 Et initiativ fra politisk- og administrativ ledelse	45
6.1.2 Et virkemiddel for økt måloppnåelse	46
6.1.3 Fusjon – et instrument for politiske ledere?	47
6.2 FORHANDLINGSPERSPEKTIVET	48
6.2.1 Ulike og delvis motstridende problem- og løsningsforståelser.....	48
6.2.2 Aktørenes påvirkning på debatten.....	50
6.2.3 Fusjoner som et resultat av forhandling og kompromiss?.....	52
6.3 MYTEPERSPEKTIVET	53
6.3.1 Fusjon – en tidsriktig oppskrift på moderne og attraktive institusjoner?.....	53
6.3.2 Betydningen av universitetsstatus og merkevaren NTNU.....	54
6.4 OPPSUMMERING.....	55
7 AVSLUTNING	57
7.1 HOVEDFUNN	57
7.2 VEIEN VIDERE.....	58
LITTERATURLISTE.....	59
VEDLEGG	66
VEDLEGG 1. OVERSIKT OVER SAKSDOKUMENTER FRA LÆRESTEDENE	66

Forkortelser:

HBV: Høgskolen i Buskerud og Vestfold

HiBu: Høgskolen i Buskerud

HiG: Høgskolen i Gjøvik

HiN: Høgskolen i Narvik

HiNT: Høgskolen i Nord-Trøndelag

HiST: Høgskolen i Sør-Trøndelag

HiT: Høgskolen i Telemark

HiVe: Høgskolen i Vestfold

HiÅ: Høgskolen i Ålesund

HSN: Høgskolen i Sørøst-Norge

NTNU: Norges teknisk- naturvitenskaplige universitet

SAK: Samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon

SAKS: Samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon, sammenslåing

USN: Universitetet i Sørøst-Norge

Tabell- og figuroversikt:

Figur 3.1. Fire typer casedesign	s.21
Tabell 3.2 Sammendrag av det empiriske materialet	s.24
Tabell 4.1 Nøkkeltall for HBV og HiT (2014)	s. 29
Tabell 4.2 Nøkkeltall for HiST, HiG, HiÅ og NTNU (2014)	s. 31

1 Innledning

Det har foregått en rekke sammenslåinger i universitet- og høgskolesektoren (UH-sektoren) opp gjennom årene, hvor Norge har beveget seg “fra nølende til ivrig reformator” (Gornitzka, 2009, s. 146). Det ble satt ordentlig fart i fusjonsprosessene etter at Stortingsmeldingen, *Konsentrasjon for kvalitet: Strukturreform i Universitets- og høgskolesektoren* ble lagt frem våren 2015 (St. Meld. 18. (2014-2015)). I kjølvannet av strukturmeldingen ble flere høgszkoler slått sammen, enten med hverandre, eller med universiteter. Sektoren fikk et endret institusjonslandskap, hvor 33 statlige utdanningsinstitusjoner ble redusert til 21 (KD, 2017, s. 73). Olsen og Maassen (2007, s. 3) skriver at retorikken om reformer i høyere utdanning er både problem- og løsningsdrevet, hvor det er skapt en atmosfære som er preget av prestasjonskrise, eller identitetskrise. Samtidig lanseres reformforslag med høye forhåpninger og forventninger. For mange læresteder drives reformer frem av både frykten for å falle bakpå og gjennom lovnad om nye ressurser (Olsen & Maassen, 2007, s. 11).

Regjeringens initiativ til strukturreformen var knyttet til målet om å oppnå høyere kvalitet i utdanning og forskning. I arbeidet med reformen, mottok alle statlige høyere utdanningsinstitusjoner et oppdrag om å vurdere sin plass i en sektor med færre institusjoner (KD, 2014a). Styrene ved lærestedene ble her trukket inn i strukturarbeidet. Tradisjonelt har høyere utdanningsinstitusjoner blitt sett på som akademiske fellesskap, som opererer relativt avskjermet fra sosialøkonomiske og politiske omgivelser (Bleiklie, 2019, s. 65; Aamodt & Lyby, 2019, s. 26; Larsen, 2006, s. 5). Flere trekker frem at den nye tankegangen ser på utdanningsinstitusjoner som bedrifter, og de er gitt institusjonell autonomi for å treffe strategiske beslutninger (Bleiklie, 2019, s. 65; Persson, 2019, s. 414). Den formelle autonomien er dels knyttet til nasjonale myndigheters forventninger om at institusjonene skal operere som strategiske aktører gjennom å innhente eksterne midler, talenter og prestisje (Bleiklie & Michelsen, 2019, s. 200) og for å bli mer konkurransedyktig i det globale utdanningsmarkedet (Olsen & Maassen, 2007, s. 10). Innrettingen mot det internasjonale markedet har også gjort at lærestedene har blitt mer avhengig av sine omgivelser enn tidligere (Bleiklie, Enders & Lepori, 2013, s. 3).

1.1 Problemstilling og avgrensning

Med dette som bakteppe, er det interessant å undersøke nærmere hva som var dynamikken i fusjonsprosessene. Her spør jeg: Hva drev fusjonsprosessene fremover, og hva var bestemmende for utfallet? Dette retter fokuset mot hvilke problemer og løsninger som var på agendaen, og hvilke aktører som inntok bestemte posisjoner og med hvilken tyngde i prosessen. Problemstillingen er som følgende: *Hvilke problemer og løsninger var sentrale for aktørene og hvordan påvirket disse debatten og utfallet?*

Jeg vil i denne studien undersøke fusjonsprosessene som ledet til etableringen av Høgskolen i Sørøst-Norge (HSN) og NTNU. Prosessene vil analyseres med en teoretisk fortolkende tilnærming og det teoretiske utgangspunkt er instrumentell og institusjonell teori. Instrumentell teori kommer i to ulike varianter, gjennom et hierarkisk perspektiv og et forhandlingsperspektiv, mens myteperspektivet bygger på en nyinstitusjonell tilnærming.

Denne studien er en kvalitativ casestudie og består av to caser; HSN- og NTNU-fusjonen. Her inngikk til sammen seks institusjoner med varierende forutsetninger og forventninger. De seks lærestedene er sentrale aktører i fusjonsprosessene og de er representert gjennom sine styrever og sin rektor. Likeså er politisk- og administrativ ledelse sentrale aktører og de er representert gjennom kunnskapsministeren og Kunnskapsdepartementet (KD).

Fusjonsprosessene og det empiriske materialet er avgrenset til å omfatte tidspunktet da institusjonene ble involvert i arbeidet med strukturmeldingen. Sluttidspunktet for prosessene er da fusjonene ble vedtatt av styrene ved lærestedene. Datamaterialet utgjør offentlige dokumenter som oppdragsbrevet fra kunnskapsministeren, lærestedenes innspill til strukturmeldingen samt styredokumenter fra institusjonene og tilbakemeldinger fra KD. Det empiriske materialet og den kvalitative innholdsanalysen er også begrenset til dokumenter fra de seks institusjonene. Selv om andre læresteder var aktuelle partnere for HSN- og NTNU-fusjonen, er dokumenter fra disse lærestedene ikke inkludert.

1.2 Oppgavens videre oppbygning

Oppgaven består av syv kapitler. I det første kapitlet er tema og problemstilling presentert samt en avgrensning. I kapittel 2 presenteres de tre perspektivene som utgjør det teoretiske

rammeverket og til hvert perspektiv er det knyttet noen teoretiske forventninger. I kapittel 3 beskrives data og metode for studien, hvor det redegjøres for valg av forskningsdesign og datainnsamlingen. I kapittel 4 presenteres noen tidligere reformer i UH-sektoren og bakgrunnsinformasjon om de seks lærestedene som dannet Høgskolen i Sørøst-Norge og NTNU. I kapittel 5 presenteres de empiriske funnene av dokumentene med grunnlag i en kvalitativ innholdsanalyse. I kapittel 6 presenteres en teoretisk fortolkende analyse av casene, hvor de teoretiske forventningene danner utgangspunktet for analysen. I det siste, og syvende kapittelet gis en oppsummering av funnene i studien.

2 Teori

I dette kapittelet skal jeg innledningsvis redegjøre for reorganisering og reformaktivitet i offentlig sektor. Deretter skal jeg se nærmere på fusjoner i høyere utdanning og tidligere forskning. Hovedvekten i dette kapittelet er på det teoretiske rammeverket i studien, og jeg vil redegjøre for instrumentell og institusjonell teori. Instrumentell teori kommer i to ulike varianter, et hierarkisk perspektiv og et forhandlingsperspektiv, mens myteperspektivet bygger på en nyinstitusjonell tilnærming. Det er også presentert noen teoretiske forventninger knyttet til perspektivene.

2.1 Reformaktivitet og reorganisering i offentlig sektor

Reorganisering er et gjennomgående fenomen i offentlig sektor for å oppnå best mulig utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Prosessene kan dels foregå gjennom kontinuerlig aktivitet i små skritt, eller gjennom brå og kraftige reformgrep (Stigen, Kolltveit & Winsvold, 2018, s. 199). Offentlige organisasjoner er integrert i det politisk-administrative systemet, og gjennom reformer forsøker politiske og administrative aktører aktivt og bevisst å forandre strukturelle trekk ved organisasjoner frem til ønsket resultat (Christensen, mfl. 2015, s. 152). Reformen kan ofte spores tilbake til verdispørsmål og/eller overordnede ideologier, og er ofte initiert av politiske ledere som ønsker å sette i verk egne programmer når de har overtatt makten (Stigen, Kolltveit & Winsvold, 2018, s. 200).

I offentlig sektor har særlig to reformbølger vært dominerende de siste 30-40 årene. Den første bølgen, New Public Management (NPM) bygger på ideen om at offentlig sektor bør være organisert etter markedsøkonomiske prinsipper hentet fra privat sektor (Christensen & Lægneid, 2001, s. 18). NPM er ikke én helhetlig reform, men består av ulike elementene knyttet til eksempelvis profesjonell ledelse, mål- og resultatstyring, desentralisert beslutningsmyndighet, konkurranse og kostnadseffektivitet (Hood, 1991, s. 4-5). Likeså vektlegger NPM en organisasjonsstruktur som omfatter både vertikal og horisontal spesialisering, slik som økt arbeidsdeling og fristilling (Christensen & Lægneid, 2001, s. 98). Arbeidsdelingen mellom universiteter og høgskoler er et eksempel på horisontal spesialisering (Stensaker, Persson & Pinheiro, 2016, s. 60), mens etableringen av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), er et eksempel på indre fristilling i UH-sektoren (Christensen mfl., 2015, s. 162). Den andre reformbølgen, Post-NPM oppstod på 1990-tallet og kan ses på som en reaksjon på

en stadig mer spesialisert og fragmentert organisering innen offentlig sektor (Christensen & Læg Reid, 2007, s. 1059). Post-NPM ble drevet frem av behovet for økt politisk styring og samordning mellom offentlige organisasjoner, hvor trenden har gått under slagord som “whole-of-government” og “joint-up-government” (Christensen & Læg Reid, 2007, s. 1059).

Utviklingen har blant annet vært motivert av en rekke reformer, der kvalitet og effektivitet skal oppnås ved hjelp av styrings- og ledelsesteknikker inspirert av NPM (Bleiklie, 2020, s. 2097). Tidligere skulle beslutninger gjenspeile preferanser hos den akademiske staben, mens tendensen i dag er at beslutninger skal treffes i en hierarkisk ovenfra-ned-prosess, noe som gjenspeiler strategier hos organisasjonens toppledelse (Bleiklie, 2020, s. 2099; Bleiklie, 2019, s. 67). Likeså har finansieringen blitt endret fra å vektlegge input-indikatorer til output-indikatorer (Bleiklie, 2020, s. 2099), og det har vært en sterk fremvekst av konkurranseutsatt forskningsfinansiering og generell økende konkurranse blant lærestedene (Bleiklie, 2019, s. 69). Behovet for å styrke lærestedenes konkurransekraft i et internasjonalt utdanningsmarked kan forklares ut fra sentraliseringstrenden i UH-sektoren, der elementer fra post-NPM har blitt tilpasset og supplert etablerte trekk fra NPM (Persson, 2019, s. 419).

2.2 Om fusjoner i UH-sektoren og tidligere forskning

Harman og Harman (2003, s. 30) definerer *fusjon*¹ som en “sammenslåing av to eller flere separate virksomheter, hvor ledelsens kontroll faller inn under ett enkelt styre og én administrerende direktør” [egen oversettelse]. I faglitteraturen omtales fusjoner av utdanningsinstitusjoner som “academic mergers” eller “amalgamation”, og utelater ulike former for samarbeid og koordinering. Fusjoner mellom høyskoler kan gjennomføres som en horisontal fusjon, eller mellom høyskole og universitet som en vertikal fusjon (Harman & Harman, 2003, s. 32). Videre blir fusjoner betegnet som enten frivillig, ved at institusjonene selv initierer sammenslåingen, eller som tvungen ved at myndighetene pålegger institusjonene å fusjonere (Harman & Harman, 2003, s. 31-32). Ripoll-Soler og De-Miguel-Molina (2014) trekker frem en hybrid variant som de omtaler som “tvunget av omstendighetene”. Dette kan innebære at institusjoner blir tvunget til å fusjonere som en følge av nye reguleringer, som

¹ Original definisjon, “the combination of two or more separate organisations, with overall management control coming under a single governing body and single chief executive.”

eksempelvis krav om et minimum antall studenter for å motta økonomiske overføringer, eller om å fusjonere for å unngå konkurs (Ripoll-Soler & De-Miguel-Molina, 2014, s. 47).

Arbo og Bull (2016, s. 123) fremhever at fusjonsprosjekter gir muligheter for å revurdere institusjonenes profil, strategiske prioriteringer og organisasjonsmodeller. Litteraturen viser at strukturendring gjennom fusjoner også blir benyttet som et instrument for politiske ledere (Olsen & Maassen, 2007, s. 16), og er spesielt rettet mot å håndtere problemer med institusjonell fragmentering, mangel på finansiell- og faglig levedyktighet (Harman & Harman, 2003, s. 29), og som et middel for å fremme effektivitet og effektiv ressursutnyttelse (Lang, 2003, s. 20). Likeså er fusjoner vurdert som en strategisk mekanisme for den enkelte utdanningsinstitusjon (Zechlin, 2010, s. 256) for å håndtere økonomiske problemer og eksterne trusler, spesielt trusler relatert til synkende studentetterspørsel og sterkere konkurranse (Harman & Harman, 2003, s. 29). I en finsk studie ble omdømmebygging trukket frem som en sentral driver for fusjon, hvor målet var å bli et universitet i “verdensklasse” (Aula & Tienari, 2011, s. 23). For høyere utdanningsinstitusjoner har eksempelvis universitetsstatus en betydelig symbolsk imageeffekt (Arbo, 2019, s. 107).

Kyvik og Stensaker (2013, s. 335) fant i en studie om fusjoner i UH-sektoren i Norge at vellykkede fusjoner hadde til felles at de var initiert av institusjonene selv og at det kun var to læresteder involvert. Derimot bestod vellykkede fusjoner så vel som mislykkede fusjonsforsøk av institusjoner med både lik og ulike størrelse og akademisk profil. Likeså var vellykkede fusjoner mellom høgskoler, og mellom høgskole og universitet. Geografisk distanse ble særlig trukket frem som en negativ faktor for sammenslåing, og ved flere mislykkede fusjonsprosjekter hadde eksterne regionale aktører lagt press på høgskolene om å fusjonere for å oppnå universitetsstatus (Kyvik & Stensaker, 2013, s. 335-336). Stensaker, Persson og Pinheiro (2016, s. 68) argumenterer for at det bør legges mer vekt av den eksterne konteksten av å drive frem fusjoner, og de trakk særlig frem betydningen av å inkludere eksterne aktører som representanter for bedrifter og næringsliv for å oppnå vellykkede fusjoner.

2.3 Organisasjonsteoretiske rammeverk

I denne studien benyttes en organisasjonsteoretisk tilnærming for å belyse og analysere fusjonsprosesser i UH-sektoren. En organisasjonsteoretisk tilnærming legger til grunn at det er

en sammenheng mellom offentlig organisering og utøvelsen av offentlig politikk, og hvor sektorens verdi-, interesse-, kunnskaps- og maktforhold påvirker aktørenes tenke- og handlemåte (Christensen mfl., 2015, s. 11, 29). For å undersøke fusjonsprosessene som ledet til etableringen av HSN og NTNU, blir perspektiver knyttet til instrumentell teori og institusjonell teori bli benyttet. Den instrumentelle tilnærmingen beskrives ofte med to varianter; en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant (March & Olsen, 1983, s. 283; Christensen mfl., 2015, s. 14). For denne studien er kjerneelementene ved disse variantene av særlig relevans og variantene omtales her som selvstendige *perspektiver*. Det vil først redegjøres for noen fellestrekk ved instrumentell teori og deretter de ulike perspektivene med tilhørende forventninger. 1) Det *hierarkiske perspektivet* legger vekt på lederens kontroll og formell styring ovenfra-og-ned, hvor endringsprosesser først og fremst er dominert av en lukket gruppe politiske og administrative ledere (Christensen mfl., 2015, s. 14; Christensen, 2011, s. 505). 2) *Forhandlingsperspektivet* vektlegger at organisasjoner er heterogene og består av aktører med delvis motstridene mål og interesser, og hvor endringsprosesser preges av forhandling og kompromiss mellom sentrale aktører (Christensen, mfl., 2015, s. 14). 3) *Myteperspektivet* legger vekt på hvordan organisasjoner tar i bruk dominerende normer og verdier i sine omgivelser for å legitimere at deres strukturer stemmer overens med oppfatninger om hva som er rasjonelt, rimelig og moderne (Christensen, mfl. 2015, s. 76, 169).

2.3.1 Fellestrekk ved instrumentell teori

Ut fra instrumentell teori blir offentlige organisasjoner sett på som verktøy eller instrumenter for å oppfylle spesifikke samfunns mål (Egeberg, 2012, s. 81; Christensen mfl., 2015, s. 34). Utgangspunktet for instrumentell teori er at en rasjonell og velutviklet organisasjonsstruktur vil fremme en hensiktsmessig organisering, noe som vil bidra til at organisasjonen øker sin yteevne og lettere når sine mål (Christensen mfl., 2015, s. 38). Den formelle strukturen er oppfattet som instrumentell i den forstand at handlinger og beslutninger innrettes mot en viss retning (Christensen, 2011, s. 505), og en reorganisering vil være en måte å gjøre organisasjonen mer effektiv i lys av endringer i målet (March & Olsen, 1983, s. 283). I tråd med instrumentell teori handler organisasjoner etter en *konsekvenslogikk*, noe som innebærer at aktørenes handlinger er formålsrasjonelle og baserer seg på mål-middel sammenhenger med vekt på størst grad av måloppnåelse (Christensen mfl., 2015, s. 14). Forutsetningen for en slik handlingslogikk er at målet er klart og konsistent formulert, og at ledelsen har full oversikt og informasjon om

handlingsalternativene og konsekvensene, og at det er klare regler for hvordan beslutninger skal tas (Christensen mfl., 2015, s. 36). Til tross for en sterk mål-middel-forståelse, erkjennes det at aktørene arbeider i komplekse organisasjonene, hvor det verken er mulig eller realistisk med fullstendig rasjonalitet. Instrumentell teori baserer seg derfor på begrenset rasjonalitet (Simon, 1957), hvor aktørens beslutninger er basert på forenklete modeller (Egeberg, 2012, s. 157; Læg Reid, Roness & Rubecksen, 2006, s. 239). Med grunnlag i begrenset rasjonalitet, vil organisasjoner velge det handlingsalternativet som anses å være “godt nok” eller tilfredsstillende med hensyn til måloppnåelse (Christensen mfl., 2015, s. 37).

Utformingen av formell organisasjonsstruktur foregår blant annet gjennom spesialisering og samordning både vertikalt og horisontalt. Den vertikale spesialiseringen viser til organisasjonens hierarkiske spesialisering som kan være innen og mellom organisasjoner, mens horisontal spesialisering skjer mellom enheter på samme nivå (Christensen mfl., 2015, s. 38). Luther Gulick (1937, s. 16) argumenterer for at det er en nær kobling mellom formell struktur og hvordan de enkelte oppgavene i organisasjonen deles inn og utføres, og viser til fire fundamentale måter for horisontal spesialisering som, formål-, prosess-, klient- og geografiprinsippet. Egeberg (2012, s. 158) påpeker imidlertid at organisasjonsstrukturen må forstås som en *normativ* struktur, bestående av spesifiserte regler og roller som viser hvem som *bør* eller skal gjøre hva, og hvordan ulike oppgaver *bør* eller skal utføres. Strukturen er heller ikke teknisk-nøytral, da den viser en tydelig prioritering og oppmerksomhet (Christensen mfl. 2015, s. 29), og størrelsen på den enkelte organisasjon vil således indikere organisasjonens kapasitet til å utføre sitt samfunnsoppdrag (Egeberg, 2012, s. 159).

2.3.2 Hierarkisk perspektiv

I tråd med det hierarkiske perspektivet blir organisasjoner sett på som enhetlige, og det legges vekt på lederens kontroll og analytisk-rasjonelle vurderinger (Christensen mfl., 2015, s. 14, 35). Organisasjonens mål er formulert på toppnivå av politisk og administrativ ledelse i lys av organisasjonens samfunnsoppdrag (Christensen mfl., 2015, s. 121). Som begrepet *hierarki* impliserer, er det en klar over- og underordning og ledelsen har autoritet og formell makt til å oppnå sine mål (Christensen mfl., 2015, s. 38). Eventuelle variasjoner i den politiske ledelsens problem- og løsningsforståelse, kan forklares ut fra utskifting av politisk ledelse eller at ledelsen endrer måloppfatning (Christensen mfl., 2015, s. 169).

Ut fra det hierarkiske perspektivet, vil reorganisering og reformer bli oppfattet som et virkemiddel for å løse aktuelle problemer, og at det er et ønsket og planlagt forsøk fra ledelsens side (Christensen mfl., 2015, s. 167). Denne prosessen baserer seg på en analytisk problemløsning med grunnlag i mål-middel-vurderinger (Christensen mfl., 2015, s. 163). I vurderingen av hvorvidt det skal gjennomføres en reorganisering vil organisasjonens analyse- og handlingskapasitet spille en sentral rolle og det er videre viktig at denne kapasiteten utnyttes av den hierarkiske ledelsen for å fremme målet (Christensen mfl., 2015, s. 153-154). Organisasjonsledelsen eller overordnede myndigheter, vil derfor bygge opp et kunnskapsgrunnlag og vurdere fordeler og ulemper opp mot eksisterende modell og foreslå endringer dersom det gir høyere grad av måloppnåelse. Som en konsekvens av begrenset rasjonalitet er imidlertid innhenting av informasjon og konsekvensanalyser forbundet med kostnader, og kostnadene ved å skaffe innsikt i mål-middel-sammenhenger blir derfor inkludert i vurderingen av nytten (Christensen mfl., 2015, s. 167). Både prosessen og utfallet av en reorganisering vil være dominert av en lukket gruppe av toppledere, politiske eller administrative ledere som har politisk og sosial kontroll over prosessen (Christensen, 2011, s. 505). I lys av strukturen i UH-sektoren, vil makten til å gjennomføre en reorganisering sitte på toppen og er konsentrert i den øverste politiske ledelsen, det vil si Regjeringen og Kunnskapsdepartementet (Rørvik, Eilertsen & Lund, 2014, s. 111).

Antakelser basert på det hierarkiske perspektivet

Ut fra det hierarkiske perspektivet forventes det at initiativet om å slå sammen utdanningsinstitusjoner kommer fra politisk- og administrativ ledelse, herunder regjeringen og Kunnskapsdepartementet. Initiativet kommer som en følge av nye mål, eller at en skiftende politisk ledelse har en annen problem- og løsningsforståelse. Mer spesifikt blir sammenslåing presentert som et virkemiddel for økt måloppnåelse, og fusjonsprosessen følger en rasjonell tankegang med mål-middel-sammenhenger. Det er videre antatt at den politiske- og administrative ledelsen styrer debatten og bestemmer utfallet.

2.3.3 Forhandlingsperspektivet

I tråd med forhandlingsperspektivet, oppfattes organisasjoner som koalisjoner hvor det eksisterer et mangfold av delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper blant aktørene (Christensen, mfl., 2015, s. 45). Likeså legges det vekt på at ingen aktører på egen hånd kan

oppnå sine mål og ivareta sine egne interesser, og utfallet vil være preget av forhandlinger og kompromiss (Christensen, mfl., 2015, s. 35). Det politiske elementet står sterkt i dette perspektivet og gjenspeiler varige konflikter og maktkamper mellom underenheter i organisasjonen. Det gjør at beslutninger utvikles gjennom prosesser av forhandling og kjøpslåing mellom aktører som forsvarer sine interesser, og beslutningstaking vil i første rekke være påvirket av interesser og ressurser hos de aktører som inngår i den dominerende koalisjonen (Christensen, mfl., 2015, s. 46). En koalisjon dannes fordi medlemmer trenger hverandre, selv om interessene kun delvis er sammenfallende (Bolman & Deal, 2017, s. 185), og ledelsen må ofte inngå i koalisjoner med andre aktører for å kunne ivareta sine mål og interesser (Christensen, mfl., 2015, s. 167).

Reorganiseringsprosesser vil ut fra et forhandlingsperspektiv reflektere heterogene verdier og interesser hos aktørene (March & Olsen, 1983, s. 283). Etersom ledelsen må forhandle med aktører som har egne interesser og ressurser, vil det være viktig for ledelsen å kartlegge interesse- og ressursforholdet hos de ulike aktørene i og utenfor organisasjonen (Christensen, mfl., 2015, s. 49, 166). Aktører som har synspunkter som støtter ledelsen kan organiseres inn, mens motstandere kan organiseres ut av denne fasen. Manglende gjennomføring kan skyldes at ledelsen møter motstand blant aktører innenfor eller utenfor organisasjonen som har en annen problem- og løsningsforståelse (Christensen, mfl., 2015, s. 153). Ifølge Christensen og kolleger (2015, s. 49) kan nettopp spesialiseringen av det administrative apparatet gi grunnlag for å forsterke utvikling av ulike interesser i de ulike organisasjonsenheter. Dette kan gi enkelte samfunnsgrupper økte deltakelsesrettigheter i både utformingen og iverksettingen av offentlig politikk.

I tråd med forhandlingsperspektivet vil endringsprosesser foregå gjennom endringer i maktforhold, interesser og allianser (Christensen, mfl., 2015, 45). I motsetning til det hierarkiske perspektivet der autoritet fremheves som den legitime makten for å inngå bindende beslutninger og hvor autoritet blir sett på som én av flere kilder til makt ut fra forhandlingsperspektivet (Bolman & Deal, 2017, s. 190). Andre kilder til makt kan være kontroll på belønninger og sanksjoner, som gjerne er plassert hos offentlige myndighetsorganer. I tillegg kan informasjon og ekspertise om et saksfelt gi makt, og renommé vil gi innflytelse til individer og grupper med et godt rykte. I likhet med renommé, kan etablerte allianser og

nettverk gi innflytelse til å påvirke beslutningsprosesser (Bolman & Deal, 2017, s. 192-193). Ut fra et forhandlingsperspektiv, er konflikter ikke nødvendigvis et problem eller et tegn på at noe er galt (Bolman & Deal, 2017, s. 196). Knapphet på ressurser er et fellestrekk for de fleste organisasjoner, da det sjelden er nok ressurser tilgjengelig for å tilfredsstille alle. Interessesmotsetninger er både normalt og unngåelig og konflikter kan både oppmuntre til utviklingen av nye ideer og være løsninger på problemer, samt stimulere til innovasjon (Heffron, 1989, s. 185).

Christensen og kollegaer (2015, s. 46) skisserer ulike måter for hvordan interessekonflikter kan håndteres. Først og fremst kan dominerende koalisjoner få gjennomslag for sine mål og interesser, mens en annen løsning er at aktørene forhandler seg frem til et kompromiss og som i neste omgang gir grunnlag for et formålsrasjonelt valg. En tredje løsning er en sekvensiell oppmerksomhet om mål, noe som innebærer at de motstridende målene blir tatt opp etter tur, og blir dermed ikke konfrontert med hverandre. Likeså kan interessekonflikter håndteres ved at aktørene kommer fram til enighet om hvilke virkemidler som skal benyttes (Christensen mfl., 2015, s. 46). I lys av maktforholdet i UH-sektoren, er det hevdet at balansen mellom det politisk-administrative systemet og profesjonene, har blitt endret i retning av at profesjonenes innflytelse er redusert (Karlsen, 2014, s. 140), og at dette kan påvirke hvilke koalisjoner som får gjennomslag. Videre, har nasjonale myndigheter med sin finansielle innflytelse, en tendens til å gi ekstra økonomiske insentiver for sammenslåing som en "gulrot" (Phinero, Geschwind & Aarrevaara, 2016, s. 11). Større utdanningsinstitusjoner har også en tendens til å være mer ressurssterke enn de mindre institusjonene, og i tillegg kan større institusjoner ha en sterkere innflytelse på selve sektoren, noe som kan redusere presset fra aktører som nasjonale myndigheter (Phinero, Geschwind & Aarrevaara, 2016, s. 12).

Antakelser basert på forhandlingsperspektivet

Ut fra forhandlingsperspektivet forventes det at fusjonsprosessene vil være preget av at aktørene har ulike og delvis motstridende problem- og løsningsforståelser. Aktørenes maktposisjoner vil påvirke hvilke problemer og løsninger som blir presentert i prosessen og får gjennomslag. Det forventes videre at aktører utover den politiske og administrative ledelsen, vil ha innflytelse og påvirke prosessen og utfallet, og der utfallet er et resultat av kompromiss eller at den dominerende koalisjon får gjennomslag.

2.3.4 Myteperspektivet

Myteperspektivet tar utgangspunkt i at offentlige organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan tidsriktige organisasjoner bør opptre og være utformet (Meyer & Rowan, 1977, s. 340; Christensen & Lægread, 2001, s. 263; Nygård & Røvik, 2014, s. 315). Organisasjonene handler etter en *logikk som det passende*, etter hva som oppfattes som riktig og akseptabelt i omgivelsene (March & Olsen, 2008, s. 4; Christensen, mfl., 2015, s. 14), og organisasjoner som ønsker å oppnå legitimitet fra sine omgivelser, vil tilegne seg rådende trender og verdier (Meyer & Rowan, 1977, s. 340). Myter kan vise seg i form av legitimerede oppskrifter for tidsriktige organisasjoner (Christensen, mfl., 2015, s. 76), og kan eksempelvis dreie seg om utforming av organisasjonsstruktur, lederroller, hensiktsmessige rutiner, prosesser og prosedyrer (Nygård & Røvik, 2014, s. 315). Legitimerede oppskrifter omtales også som “masterideer” og innen norsk skole er typiske masterideer knyttet til kvalitet, ledelse og ansvarlighet (Røvik & Pettersen, 2014, s. 54, 60 - 67).

Myter kjennetegnes ved at det er skapt en sterk overbevisning og tro om at denne oppskriften er et effektivt middel for å oppnå målet og mytene blir oppfattet som *rasjonalisert* (Christensen, mfl., 2015, s. 77). Myter er også selvbegrunnet ved at de tas for gitt som en naturlig måte å organisere på og er slik et uttrykk for at de har blitt *institusjonalisert* (Røvik & Pettersen, 2014, s. 55; Christensen, mfl., 2015, s. 77). Mytene er imidlertid ikke totalløsninger som organisasjoner kan tilegne i sin helhet, men snarere ulike elementer eller komponenter (Christensen, mfl., 2015, s. 78). Dette betyr at organisasjonene må forholde seg til sammensatte institusjonaliserte oppskrifter og må velge enkelte oppskrifter som de ønsker å implementere. I tillegg kan organisasjonen stå overfor konkurrerende oppskrifter og ulike deler av organisasjonen kan være avhengig av legitimitet fra ulike eksterne aktører (Christensen mfl., 2015, s. 76, 80).

Mytenes spredningskraft kan både forklares ut fra en rasjonell-instrumentell tankegang, der de mest utbredte oppskriftene har vist å være de mest effektive virkemidlene for måloppnåelse (Christensen mfl., 2015, s. 87), og ut fra en symbolsk-institusjonell posisjon der utbredte oppskrifter framstår som klare symboler på sentrale verdier på moderne organisasjoner (Røvik & Pettersen, 2014, s. 56). Fellesnevneren ved disse to perspektivene, er at oppskriftene er

universalisert, vitenskapeliggjort og sosialt autorisert (Røvik & Pettersen, 2014, s. 57). *Universalisering* innebærer at oppskriftene kan og bør brukes overalt og av alle typer organisasjoner uavhengig av lokalisering, formål, størrelse og kulturell kontekst (Christensen, mfl. 2015, s. 88; Røvik & Pettersen, 2014, s. 57). Spredning gjennom *vitenskapeliggjøring* gjenspeiler oppskriftenes kobling til vitenskapelige logikker og praksiser som reflekterer en autoritet og status som vitenskapen har. I tillegg oppfattes vitenskapen som synonymt med kunnskapsdrevet utvikling og sannhetssøking, noe som fremmer oppskriftenes legitimerende funksjon (Røvik & Pettersen, 2014, s. 58-59). *Sosial autorisering* innebærer at oppskriftene assosieres positivt til velkjente og suksessrike aktører, nettverk og organisasjoner, hvor den sosiale autoriseringen skjer gjennom fortellinger om oppskriftens opphav og omtale av oppskriftene tatt i bruk med dens suksess (Christensen, mfl. 2015, s. 87; Røvik & Pettersen, 2014, s. 59).

DiMaggio og Powell (1983, s. 147) påpeker at organisasjoner som implementerer dominerende myter blir mer like, og skiller mellom tre ulike mekanismer av institusjonell isomorfi, altså drivere for at organisasjoner implementerer oppskrifter. *Tvangsmessig isomorfi* er et resultat av formelt eller uformelt press hvor organisasjoner pålegges å implementere oppskrifter, eksempelvis gjennom lover eller forskrifter. Dette presset kan oppfattes som tvungen i den forstand at det ikke er andre alternativer (DiMaggio & Powell, 1983, s. 150). *Mimetisk isomorfi* er en respons på usikkerhet hvor organisasjoner forsøker å imitere eller etterligner andre organisasjoner som har høy anseelse eller suksess. Denne formen for imitasjon kan være ubevisst og indirekte gjennom utskifting av ansatte, eller bevisst ved at innleide konsultantselskaper implementerer oppskriftene (DiMaggio & Powell, 1983, s. 151-152). *Normativ isomorfi* stammer hovedsakelig fra profesjonalisering og legitimerer profesjonens autonomi. Det er særlig formell utdanning og profesjonelle nettverk som gjør at oppskrifter implementeres raskt (DiMaggio & Powell, 1983, s. 152).

I lys av reorganiseringsprosesser i UH-sektoren, vil de symbolske sidene ved prosessen være tydelig hvor en reorganisering vil oppfattes som en del av en internasjonal trend og et forsøk på å skaffe seg legitimitet i omgivelsene (Christensen, mfl. 2015, s. 153, 163). Strukturendringer som er i samsvar med rådende doktriner i samfunnet om hva som er god organisering, vil lettere bli akseptert enn tiltak som blir sett på som umoderne (Christensen, mfl. 2015, s. 165). For

organisasjoner som opererer i usikre omgivelser vil det være av stor betydning om tilsvarende reorganiseringer er adoptert i andre organisasjoner, da organisasjoner kan skaffe seg legitimitet i omgivelsene ved å ta i bruk løsninger som benyttes av organisasjoner som de ønsker å sammenlikne seg med (Christensen, mfl. 2015, s. 166-167).

Antakelser basert på myteperspektivet

Ut fra myteperspektivet, forventes det at reorganisering gjennom sammenslåing er oppfattet som en legitim oppskrift og løsning som er spredt i omgivelsene gjennom ulike former for isomorfi. En fusjon vil presenteres på et tidspunkt som gjør at dette oppfattes som en tidsriktig løsning på problemene, og der institusjoner som fusjonerer vil bli oppfattet som moderne og attraktive institusjoner, og dette vil styrke dens legitimitet. Det forventes videre at den symbolske verdien av fusjon preger debatten og fokuset er rettet mot hvordan lærestedene kan bevare eller styrke sitt omdømme utad.

3 Data og metode

Formålet med denne studien er å oppnå økt forståelse av dynamikken i fusjonsprosesser i UH-sektoren. For å synliggjøre de logiske strukturene i forskningsprosessen, vil jeg beskrive og begrunne valget av kvalitativ casestudie som forskningsstrategi, og dokumentstudium som datainnsamlingsmetode. I tillegg vil det redegjøres for framgangsmåten av dokumentstudiet og den fortolkende analysen. Forskningsmetodiske kriterier knyttet til validitet og reliabilitet vil diskuteres fortløpende i dette kapittelet.

3.1 Casestudie som forskningsstrategi

I metodelitteraturen legges det vekt på at studiens problemstilling skal være en rettesnor for valg av forskningsstrategi (Leseth & Tellman, 2018, s. 28; Bukve, 2021, s. 16). Basert på problemstillingen, har jeg valgt å anvende en kvalitativ metode da denne studien har et beskrivende og forstående formål. Kvalitativ forskning benyttes for å oppnå rike beskrivelser basert på få utvalgte enheter, og metoden fremhever innsikt og forståelse, fremfor oversikt og forklaring som karakteriserer kvantitativ metode (Tjora, 2020, s. 28, 40). Kvalitativ forskning er også preget av betydelig følsomhet for konteksten den gjennomføres i (Tjora, 2020, s. 15), noe som var sentralt i denne studien, da dynamikken i fusjonsprosesser vanskelig kan undersøkes uavhengig av den samfunnsmessige konteksten de utfolder seg i.

Yin (2018, s. 15) beskriver casestudie som en empirisk metode der man undersøker et fenomen i dybden og i sin virkelige kontekst, når grensene mellom fenomenet og konteksten ikke er klare, og der flere datakilder benyttes. Caset som undersøkes kan eksempelvis være organisasjoner, en diskurs, en prosedyre, et hendelsesforløp, og hvor fenomenet oppfattes som en del av en helhet (Andersen, 2013, s. 14). Fusjonsprosesser kan slik forstås som et hendelsesforløp som kan undersøkes empirisk, og en kvalitativ casestudie ble derfor valgt som forskningsstrategi. Casestudier kan bestå av enkeltcasedesign, eller flercasedesign hvor flere caser blir oppfattet som et uttrykk for samme fenomen (Bukve, 2021, s. 99). Jeg valgte å studere to vedtatte fusjoner og disse fusjonene er studiens *caser*, mens de innfusjonerte lærestedene utgjør *analyseenheter*. I figur 1 er ulike casedesign illustrert i en firefeltstabell. Denne studien har et flercasedesign bestående av to caser og totalt seks analyseenheter og viser til type 4 i figuren. I denne studien er fusjonen ved Høgskolen i Sørøst-Norge (HSN) *case 1*, og består av lærestedene; Høgskolen i Buskerud og Vestfold (HBV) og Høgskolen i Telemark (HiT). *Case*

2 er NTNU-fusjonen og består av lærestedene; Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST), Høgskolen i Ålesund (HiÅ), Høgskolen i Gjøvik (HiG) og tidligere NTNU.

Figur 3.1 Fire typer casedesign

	Enkeltcasedesign	Flercasedesign
Én analyseenhet	Type 1. En case	Type 2. Flere caser
Flere analyseenheter	Type 3. En case med flere analyseenheter	Type 4. Flere caser med flere analyseenheter

Notat: Hentet fra *Case Study Research and Applications*, av R. Yin, 2018, s. 48.

Ved å benytte to caser er det mulig å identifisere fellestrekk og variasjon mellom de to casene (Bukve, 2021, s. 127). Det er naturlig å understreke at denne studien ikke har som primært formål å sammenligne fusjonsprosessene, som forklarer hvorfor studien ikke har et komparativt design. Det kan naturligvis reises spørsmål om det hadde vært hensiktsmessig å inkludere flere fusjonsprosesser. Sett i sammenheng med studiens kvalitative tilnærming og at det utføres en fortolkende analyse av casene, ville trolig flere caser gå på bekostning av kvaliteten av datainnsamlingen og analysen av casene, og muligens svekket den indre validiteten. En av styrkene ved casestudier er nettopp det at omfattende og detaljert kunnskap vil oppnå høy grad av validitet (Andersen, 2013, s. 156).

Utvelgelsen av disse casene fulgte en strategisk utvelgelsesstrategi. Denne strategien bygger ikke på tilfeldighetsprinsippet, da generalisering ikke var formålet, men på en systematisk vurdering ut ifra teoretiske og analytiske formål om hva som er mest relevant og mest interessant (Grønmo, 2016, s. 103). En strategisk utvelgelsesstrategi støtter også opp under en teoretisk fortolkende analyse av casene (Grønmo, 2016, s. 105). Både HSN- og NTNU-fusjonen fant sted på samme tid og ble vedtatt i kjølvannet av strukturformen (St. Meld. 18 (2014-2015)). Samtidig var utgangspunktet for de innfusjonerte lærestedene ulikt, noe som gjorde at disse casene framstod som relevante og interessante å undersøke nærmere i lys av de teoretiske perspektivene.

Hvordan fusjonsprosessene skulle avgrenses var imidlertid ikke gitt på forhånd. Ifølge Andersen (2013, s. 25-26) er avgrensningen av case et resultat av en aktiv og utprøvende prosess som vokser frem gjennom økt forståelse av det case som studeres og forutsetter en form for analytisk kontekstualisering. Gjennom å undersøke initiativet til fusjonsprosessene kom det frem at regjeringens planer om strukturendring blant annet ble annonsert for utdanningsinstitusjonene ved flere møter og konferanser våren 2014² (KD, 2014a, s. 2). Det var imidlertid oppdragsbrevet fra kunnskapsministeren som formelt igangsatte fusjonsprosessene, og de enkelte lærestedene henviste også til denne bestillingen i sine innspill på strukturen og vurdering av fusjon. Oppdragsbrevet markerer derfor starttidspunktet for fusjonsprosessene som undersøkes her. Når det gjelder sluttidspunktet for fusjonsprosessene, var det to ulike vedtak som formaliserte dette. Det ene var vedtakene som ble fattet ved de enkelte institusjonene, mens det endelige og rettskraftige vedtaket ble fattet i kongelig resolusjon hvor både HSN- og NTNU- fusjonen ble vedtatt 19. juni 2015. For å synliggjøre hvor lenge fusjonsprosessene pågikk, ble lærestedenes vedtak fastsatt som sluttidspunktet for prosessene. Det er derfor to sluttidspunkter for casene, da NTNU-fusjonen ble vedtatt den 28. januar 2015, mens HSN-fusjonen ble vedtatt av styrene den 4. juni 2015.

3.2 Datainnsamlingsmetode

I denne studien valgte jeg å benytte en kvalitativ innholdsanalyse for å analysere det empiriske materialet. Det er imidlertid ikke en mekanisk tilnærming til kvalitativ metode, og det er også inkludert registerdata for å få et bredere bilde av utgangspunktet for lærestedene før fusjonsprosessen ble igangsatt.

3.2.1 Dokumentstudium

Bruken av dokumenter er svært utbredt innen de fleste forskningsprosjekter, til tross for at de ofte er produsert for andre formål enn forskning (Tjora, 2020, s. 183). Dokumenter egner seg for studier som ønsker å forstå prosesser, da de er svært rike kilder på informasjon og de spiller en sentral rolle for at politiske ideer blir realisert i praksis (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 14 - 15). I tillegg er dokumenter utformet av noen for et spesielt formål, og bidrar slik til å forme

² Kunnskapsministeren informerte på lanseringskonferansen for *Tilstandsrapporten for høyere utdanning 2014* og *Forskningsbarometeret* den 7. mai 2014, og på UHRs representantskapsmøte 13. mai 2014 at det ville komme en konkret bestilling til institusjonene (KD, 2014a, s. 2).

saken og påvirke utfallet (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 15, 103). Dokumenter er med andre ord ikke nøytrale, og dokumentstudium ble vurdert som en egnet metode for å besvare studiens problemstilling.

I denne studien har jeg gjennomført en kvalitativ innholdsanalyse av dokumentene. En kvalitativ innholdsanalyse bygger på en strukturert og systematisk gjennomgang av dokumenter med det formål å kategorisere innhold som er relevant for studiens problemstilling (Grønmo, 2016, s. 175). Før datainnsamlingen startet, ble det avklart hvilke tema som skulle prioriteres og hvilke typer tekster som skulle velges. Problemstillingen for studien la føringer for tema, med fokus på sentrale problemer og løsninger hos aktørene. Videre la problemstillingens aktørperspektiv sterke føringer for hvilke tekster som ble valgt, og hvor oppdragsbrevet fra kunnskapsministeren og andre dokumenter fra Kunnskapsdepartementet var relevante dokumenter. For å belyse lærestedenes ståsted, ble styredokumenter og institusjonenes øvrige dokumenterte innspill på strukturreformen valgt. Bakgrunnen for å velge styredokumenter bunner i at fusjon er av et *strategisk* hensyn. Etter universitets- og høgskoleloven (2005, § 9-2 (1)) står det at “styret skal trekke opp strategien for institusjonenes utdannings- og forskningsvirksomhet og annen faglig virksomhet og legge planer for den faglige utviklingen i samsvar med de mål som er gitt av overordnet myndighet for sektoren og institusjonen”. Styret ved institusjonene representerer derfor de innfusjonerte institusjonene.

Dokumenter fra Kunnskapsdepartementet og flere styredokumenter var tilgjengelige på institusjonenes nettsider. I tillegg var sentrale styredokumenter knyttet til NTNU-fusjonen tilgjengelig på NTNUs hjemmeside, som inkluderte de innfusjonerte institusjonene³. Alle relevante dokumenter var imidlertid ikke lagt ut på hjemmesiden, og etter kontakt med arkivavdelingen ble saksdokumenter knyttet til fusjonsprosessen skannet og tilsendt. For HSN-fusjonen var ingen dokumenter før 2015 tilgjengelig på hjemmesiden, og etter kontakt med USN⁴ på telefon og e-post fikk jeg tilsendt styredokumenter for HBV og HiT. En oversikt over dokumentene som utgjør det empiriske materialet fremgår i tabell 3.2, og i tabellen fremgår avsender og case, samt en tematisk ordning av dokumentene.

³ Arkiv for SAKS-prosessen, <https://www.ntnu.no/wiki/collector/pages.action?key=saks>

⁴ Den 4 mai 2018 ble Høgskolen i Sørøst-Norge (HSN) akkreditert som universitet og endret navn til Universitetet i Sørøst-Norge (USN) (Kunnskapsdepartementet, 2018).

Tabell 3.2 *Sammendrag av det empiriske materialet*

Dokument	Kunnskapsministeren (KD)	Fusjonerte institusjoner	
		HSN	NTNU
Oppdragsbrev	1 (5)	-	-
Innspill til KD	-	2 (32)	4 (106)
Tilbakemelding	2 (2)	-	-
Styredokumenter	-	12 (55)	13 (68)
Totalt	3 (7)	14 (87)	17 (174)

Notat: Verdiene indikerer antall dokumenter og verdiene i parentes indikerer sideantall.

Under gjennomlesningen av dokumentene, ble relevant innhold ekstrahert og kategorisert med utgangspunkt i problemstillingen. Spesielt var lærestedenes innspill på strukturreformen rike på informasjon, og disse dokumentene måtte gjennomgås flere ganger. Etter hvert som flere dokumenter ble lest, ble kriteriene for utvelgelse endret, da enkelte mønster ble tydeligere etter å ha lest flere innspill. Basert på analysen fra de to casene, er de empiriske funnene kategorisert etter temaene knyttet til problemer eller løsninger, eller både og. Funnene er presentert i kapittel 5, og de er i stor grad gjengitt med sitater og alle utdrag er henvist til (saks)dokumentet. Dette ble gjort for å styrke studiens transparens. Ettersom utvelgelsen og tolkningen av data ved kvalitativ innholdsanalyse er påvirket av den enkelte forsker (Grønmo, 2016, s. 180), vil det innebære at studien ikke kan repliseres og oppnå identiske resultater. Målet for reliabilitet i kvalitativ forskning kan derfor ikke sidestilles med kvantitativ forskning, og transparens og refleksivitet brukes derimot som mål på studiens reliabilitet i kvalitativ forskning (Lesteth og Tellmann, 2019, s. 17). En gjennomiktig presentasjon av funnene, vil her styrke påliteligheten til datamaterialet. Når det gjelder refleksivitet, har jeg forsøkt å redegjøre og begrunne for de metodiske valgene jeg har tatt. Samtidig kan ikke tolkning av data og analyse skille fra hverandre. Min forforståelse har naturligvis hatt en påvirkning på forskningsprosjektet, og denne forforståelse er også knyttet til min motivasjon og interesse for å oppnå mer kunnskap om fusjoner i UH-sektoren.

Ifølge Yin (2018, s. 15), er casestudier karakterisert gjennom bruk av flere datakilder. Jeg vurderte å supplere datamaterialet med subjektive beskrivelser basert på semi-strukturerte intervjuer for å belyse en mer uformell side av fusjonsprosessene. De utvalgte dokumentene

inneholdt imidlertid svært rike data, og aktørenes problem- og løsningsbeskrivelser ble også utformet i det aktuelle tidsrommet da fusjonene fant sted, som gjør at den aktuelle konteksten kobles til beskrivelsene. Eventuelle intervju ville trolig vært preget av informantens synspunkt i retrospektiv, hvor problem- og løsningsforståelser hadde blitt bearbeidet. Etter en samlet vurdering ble dokumentstudium ansett som egnet metode for å undersøke problemstillingen i denne studien.

3.2.2 Registerdata

For å oppnå en bedre forståelse av utgangspunktet for de innfusjonerte lærestedene, har jeg valgt å benytte statistikk fra *Database for statistikk om høgre utdanning* (DBH). DBH omfatter nasjonal statistikk om høyere utdanning. Gjennom Norsk senter for forskningsdata (NSD) er datatilbudet åpent tilgjengelig for forskning på sektoren (NSD, 2021). Statistikken er knyttet til hovedkategoriene; studenter, doktorgrader, vitenskapelig publisering, tilsatte, økonomi og internasjonalisering. Basert på forhold som er relevant for problemstillingen og for å gi et bilde av styrkeforholdet mellom institusjonene, har jeg inkludert statistikk som viser; institusjonens størrelse gjennom studenter og ansatte, omfanget av ekstern finansiering gjennom bidrag- og oppdragsfinansiert aktivitet samt NFR-midler. I tillegg er det inkludert statistikk knyttet til vitenskapelig publisering og studiepoeng. Verdiene viser statistikk for 2014, da fusjonsprosessene startet. Verdiene er presentert i kapittel 4, og framgår to tabeller tilknyttet to casene.

3.3 En teoretisk fortolkende analyse av casene

Casestudier fremheves som en egnet forskningsstrategi for å foreta en teoretisk fortolkende analyse av datamaterialet, hvor eksisterende teori benyttes for å avgrense, tolke og forklare fenomenet (Andersen, 2013, s. 70-71). I denne studien er det benyttet tre perspektiver; hierarkisk-, forhandlings-, og myteperspektivet, som danner utgangspunktet for den teoretisk fortolkende analysen. Ved å anvende flere teorier kan det åpne for en mer utfyllende forklaring enn hva man kan oppnå med å benytte kun én teori (Bukve, 2021, s. 139). Teorier kan benyttes komplementært eller konkurrerende (Bukve, 2021, s. 141). De utvalgte perspektivene er knyttet til instrumentell og institusjonell teori, og kan slik forstås som konkurrerende teorier. Jeg velger å anvende de tre perspektivene komplementært, i et forsøk på å oppnå en mer utfyllende forståelse og kunnskap om dynamikken i fusjonsprosessene.

Analyseteknikken som er anvendt baserer seg på å etablere samsvar mellom de teoretiske forventningene og mønsteret i datamaterialet. Denne framgangsmåten er i litteraturen omtalt som pattern matching (Yin, 2018, s. 175), kongruensanalyse (George & Bennett, 2005, s. 182) og samsvarsdesign (Bukve, 2021, s. 139). Utgangspunktet for samsvarsanalysen er å etablere samsvar mellom de formulerte teoretiske antakelsene og de empiriske funnene. Ifølge Andersen (2013, s. 73) vil bruken av teori i fortolkende casestudier passe best når teorien aktivt organiserer vesentlige deler av variasjoner i det empiriske caset. I studiens analysekapittel, følger strukturen de tre teoretiske perspektivene, hvor de empiriske funnene er knyttet til det aktuelle perspektivet.

Andersen (2013, s. 73) påpeker at dersom teorien blir for generell, kan det oppstå en løs og uklar kobling mellom teori og empiri. De utvalgte perspektivene er anerkjente og anvendte teorier med høy kredibilitet, og én eller flere av perspektivene har blitt anvendt i studier av høyere utdanning; Christensen, Gornitzka & Ramirez (2019); Frølich, Christensen & Stensaker (2018); Ramirez & Christensen (2013); Gornitzka (2009). Det kan alltid diskuteres hvilke teoretiske perspektiver som er mest egnet. Basert på teoriene i denne studien, er det utledet et knippe teoretisk baserte antakelser som jeg forventer å finne i datamaterialet. Ved å formulere konkrete forventninger, blir koblingen mellom teori og empiri mer tydelig. I vurderingen av studiens indre validitet, som handler om hvorvidt man kan trekke kausale slutninger i datamaterialet, retter dette seg særlig mot studier om årsakssammenheng og er slik mindre egnet for studier som søker å beskrive og forstå fenomener (Bukve, 2021, s. 103). Indre validitet kan imidlertid vurderes på bakgrunn av "pattern matching" i analysearbeidet, altså vurdere graden av samsvar mellom de teoretiske modellene og observasjonene i datamaterialet. Dersom de teoretiske forventningene og empiriske mønstrene sammenfaller, kan dette styrke den indre validiteten (Yin, 2018 s. 175). Ytre validitet er derimot et spørsmål om hvor representativt funnene er for en større populasjon. I motsetning til kvantitative studier med et stort utvalg, stiller kvalitative casestudier seg svakere siden de går i dybden på noen få tilfeller. Andersen (2013) trekker frem teoretisk representativitet, som et egnet mål for casestudier og det handler om hvor overbevisende argumentasjonen er for de empiriske funnene (Andersen, 2013, s. 14). Denne formen bygger på analytisk generalisering hvor man kartlegger tendenser i materialet.

4 Bakgrunn

I dette kapittelet vil jeg gi en kort redegjørelse av reformer i UH-sektoren de siste 25 årene. Disse reformideene kan også reflektere endringer i oppfatningen om høyere utdanningsinstitusjoner. Deretter vil det bli gitt en kort presentasjon av de seks innfusjonerte institusjonene som etablerte seg som Høgskolen i Sørøst-Norge (HSN) og NTNU. Formålet med dette er å oppnå en bedre forståelse av utgangspunktet til institusjonene forut for fusjonene.

4.1 Tidligere reformer i UH-sektoren

Arbeidet med strukturreformen følger i rekken av flere reformer i UH-sektoren som blant annet har endret strukturen og styringssystemet. I 1987 ble Hernes-utvalget oppnevnt av Brundtland II-regjeringen. Hernes-utvalgets utredning la grunnlag for stortingsmelding, St. Meld. 40 (1990-1991) *Fra visjon til virke*, hvor det ble påpekt at regionene i større grad burde spesialiseres fremfor å konkurrere i bredden med andre regioner. Stortinget vedtok hovedprinsippene i denne meldingen og i 1994 ble høgskolereformen gjennomført, der 98 regionale høgskoler ufrivillig ble slått sammen til 26 statlige høgskoler (Kyvik, 2002, s. 53). Målet med reformen var også å styrke den administrative kapasitet og oppnå en mer effektiv drift ved hjelp av stordriftsfordeler (Kyvik, 2002, s. 54). I forbindelse med høgskolereformen, ble et såkalt *binært* system etablert som innebar en tydeligere arbeidsdeling mellom universitetssektoren og høgskolesektoren (Stensaker, Persson, Pinheiro, 2016, s. 60). Universitetene ble ansvarlige for grunnleggende forskning, masterutdanning og forskning, mens høgskolene skulle ha et spesielt ansvar for yrkesrettet utdanning og grunnutdanninger på bachelornivå. Det binære systemet ble imidlertid lagt under press ved felles lov for universiteter og høyskoler i 1995. Loven innebar blant annet felles stillings- og gradsstruktur, gjennomgående krav om forskningsbasert undervisning og mulighet for høgskolene å bli akkreditert som universitet ved å innfri gitte kvalitetskriterier (NOU 2020: 3, s. 54). Felles lovgivning bidro til utviklingen mot et enhetlig system og mer like institusjoner, hvor skillet mellom universitet og høgskole ble mindre klart.

I 1998 ble Mjøs-utvalget oppnevnt av Bondevik I- regjeringen, og utvalget la i 2000 frem NOU 2000:14 *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*. Utvalget hadde et bredt mandat og påpekte høgskolenes regionale betydning og hvordan institusjonene kunne bidra til å skape lokal næringsvekst og sikre bærekraft og utvikling i distriktene (Aamodt & Lyby, 2019,

s. 42). Mjøs-utvalget la grunnlag for *Kvalitetsreformen*, St. Meld. nr. 27, (2000-2001) *Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*, som ble vedtatt av Stoltenberg I-regjeringen. Gjennom kvalitetsreformen fikk høyere utdanningsinstitusjoner økt selvstendighet til å selv organisere virksomheten, og det ble innført et skille mellom styrende departement og institusjonene (St. Meld. nr. 27, (2000-2001), s. 55). Reformen representerer også et skifte i styringsideologi ved innføringen av et delvis resultatbasert finansieringssystem, hvor bevilgningene ikke lenger kun skulle baseres på innsatsfaktorer, men også på oppnådde resultater, hvilket var ment å stimulere til økt konkurranse mellom lærestedene (Gornitzka, 2009, s. 147). Kvalitetsreformen innebar også opprettelsen av et uavhengig nasjonalt kvalitetssikringsorgan (NOKUT), med akkreditering og kontroll av kvaliteten i utdanninger som viktigste oppgave (NOU 2020: 3, s. 55). Mange av forslagene i Kvalitetsreformen ble implementert for å gjøre de kompatible med *Bologna-prosessen* og internasjonaliseringen av norsk utdanning med en rekke standardiseringer (Bleiklie & Michelsen, 2019, s. 200). Kvalitetsreformen førte også til opprettelsen av styrer der eksterne representanter hadde flertall, noe som ga en endring av maktforholdene på oppdragsgiversiden (Gornitzka, 2009, s. 147). Larsen (2006, s. 5-6) fremhever at eksterne styrerepresentanter kan styrke institusjonenes bånd til samfunnet, hvor de eksterne representantene bidrar med ekspertise inn i institusjonene, samtidig som institusjonenes bidrag til økonomisk utvikling i samfunnet også blir fremhevet.

I 2006 ble Stjernø-utvalget utnevnt av Stoltenberg II-regjeringen for å utrede strukturen i UH-sektoren. Utvalget leverte sin innstilling i *NOU 2008:3 Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning*. Stjernø-utvalget pekte på problemer med svak rekruttering, sviktende kvalitet i utdanninger og at mange små institusjoner ville få utfordringer med å oppfylle faglige krav og konkurranse fra nasjonalt og internasjonalt hold (NOU 2008: 3, s. 15). Utvalget foreslo videre at all statlig høyere utdanning burde konsentreres til 8-10 flercampusuniversiteter (NOU 2008: 3, s. 40). Det var imidlertid lite støtte i både Stortinget og i sektoren for å gjennomføre en slik konsentrasjon, og utvalgets arbeid ble isteden fulgt opp gjennom virkemidler for å stimulere til økt samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK) (Persson, 2019, s. 421).

4.2 Institusjonenes utgangspunkt før fusjonsprosessene

4.2.1 Case 1: Institusjonene som dannet Høgskolen i Sørøst-Norge

Høgskolen i Buskerud og Vestfold (HBV) og Høgskolen i Telemark (HiT) utgjør lærestedene i HSN-fusjonen.

HBV var et resultat av en nylig sammenslåing mellom Høgskolen i Buskerud (HiBu) og Høgskolen i Vestfold (HiVe) med virkning fra 1. januar 2014, og både HiBu og HiVe ble etablert i 1994 i forbindelse med høgskolereformen (Hansen, 2019). HBV hadde en profesjons- og arbeidslivsrettet fagprofil med hovedvekt på bachelorutdanninger, en rekke masterutdanninger innenfor fakultetsområdene helsevitenskap, samfunnsvitenskap, humaniora og utdanningsvitenskap, og teknologi og maritime fag (HBV, 2014, s. 3-4). HBV var en aktiv aktør i regionale næringsklynger og hadde blant annet et forsknings- og utdanningssamarbeid med aktørene i Norwegian Industrial Cluster (NIC) og en rekke nasjonale forskerskoler (HBV, 2014, s. 14).

HiT var et resultat av en sammenslåing mellom Telemark distriktshøgskole, Telemark ingeniørhøgskole, Telemark lærerhøgskole og Telemark sykepleiehøgskole i forbindelse med Høgskolereformen i 1994 (Skoie, 2016). HiT hadde tidligere utredet en mulig fusjon med Universitetet i Agder (UiA), men dette førte ikke frem (HiT, 2014, s. 13). HiT hadde en profesjons- og arbeidslivsrettet fagprofil.

Tabell 4.1. Nøkkeltall for HBV og HiT (2014)

	HBV	HiT
Antall studenter	9 435	6 928
Tilsatte (årsverk totalt)	825	607
Bidragsfinansiert aktivitet	33 117	27 682
Oppdragsfinansiert aktivitet	49 458	40 374
NFR-midler	40 924	5 901
Publiseringspoeng*	0,72	0,71
Studiepoeng per student**	46,24	46,86

Notat: Verdiene er hentet fra DBH (2021). Inntektene er oppgitt i hele tusen.

*per faglige stilling, **beregningen omfatter antall beståtte studiepoeng for hele året delt på gjennomsnittlig antall registrerte studenter det samme året.

Tabell 4.1 viser statistisk for HBV og HiT. Basert på antall studenter og ansatte var HBV noe større enn HiT, og hadde også høyere bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet. HBV hadde vesentlig høyere NFR-midler enn HiT. For vitenskapelig publisering og studentpoeng per ansatt var verdiene tilnærmet like.

4.2.2 Case 2: Institusjonene som dannet NTNU

Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST), Høgskolen i Gjøvik (HiG), Høgskolen i Ålesund (HiÅ) og tidligere NTNU, utgjør lærestedene i NTNU-fusjonen.

HiST var et resultat av en sammenslåing av åtte høgskoler som en del av Høgskolereformen i 1994: Trondheim økonomiske høgskole, Trondheim helsefaghøgskole, Sosialhøgskolen i Trondheim, Sykepleierhøgskolen i Trondheim, Trondheim lærerhøgskole, Trondheim ingeniørhøgskole og Statens næringsmiddeltekniske høgskole (NTNU, 2021). Den faglige profilen var i hovedsak knyttet til profesjonsrettede bachelorutdanninger innen helse og sosial, lærerutdanning og teknologi og informatikk (HiST, 2014, s. 6-7). HiST hadde et tett samarbeid med NTNU på fagområder, St. Olavs hospital/Helse Midt-Norge, og en rekke aktører i regionalt næringsliv og offentlig sektor (HiST, 2014, s. 9).

HiG var et resultat av en sammenslåing mellom Gjøvik ingeniørhøgskole og Sjukepleierhøgskolen i Oppland som en del av Høgskolereformen i 1994 (NTNU, 2021). Den faglige profilen var knyttet til tre hovedområder innen teknologi, informatikk og helse, med et sterkt faglig informatikkmiljø knyttet til informasjonssikkerhet, velferdsteknologi, teknologiledelse og bærekraftig verdiskapning (HiG, 2014, s. 4-5). HiG ledet blant annet en nasjonal forskerskole innen informasjonssikkerhet (COINS) og hadde bygd opp det nasjonale senteret, Center of Cyber and Informations Security (CCIS). I tillegg til et nært samarbeid med industriklyngen, NCE Raufoss, der også SINTEF var representert ved Sintef Raufoss Manufacturing. (HiG, 2014, s. 3).

HiÅ var et resultat av en fusjon mellom Møre og Romsdal fiskeritekniske høgskole, Møre og Romsdal ingeniørhøgskole og Sykepleierhøgskole i Ålesund i forbindelse med høgskolereformen i 1994 (NTNU, 2021). HiÅs fagprofil var spisset mot maritime fag, ingeniørfag, marine- og biologiske fag og helsefag (HiÅ, 2014, s. 4-7). HiÅ var involvert i en

rekke nettverksklynger som Global Centres of Expertise, Blue Maritime og Norwegian Industrial Cluster (NIC), samt deleier i Arena-prosjektet til biomarin klynge, Legasea, og deleier i Møreforskning, Offshore Simulator Centre AS (HiÅ, 2014, s. 5-6, 19, 28)

NTNU ble opprettet i 1996 etter en sammenslåing mellom Norges Tekniske Høgskole (NTH), den allmennvitenskapelige høgskolen (AVH), Vitenskapsmuseet (VM), Det medisinske fakultetet (DMF), Kunstakademiet i Trondheim og Musikkonservatoriet (NTNU, 2021). NTNU hadde en tydelig teknologisk spissing, og hadde over 70% av masterutdanningene og over 90 % av ph.d.-utdanningene innen teknologi (NTNU, 2014). NTNU hadde en omfattende kontaktflate mot forskningsinstitusjoner, finansieringskilder, arbeids- og næringsliv både innenfor privat og offentlig sektor, og der samarbeidet med SINTEF var særlig viktig (NTNU, 2014, s. 3).

Tabell 4.2 Nøkkeltall for HiST, HiG, HiÅ og NTNU (2014)

	HiST	HiG	HiÅ	NTNU
Antall studenter	8 853	3 391	2 249	23 442
Tilsatte (årsverk totalt)	830	308	224	5 085
Bidragsfinansiert aktivitet	30 541	13 084	10 791	643 597
Oppdragsfinansiert aktivitet	48 731	18 027	11 682	750 614
NFR-midler	3 333	18 671	14 122	637 177
Publiseringspoeng*	0,35	0,75	0,42	1,44
Studiepoeng per student**	48,98	40,98	48,46	44,14

Notat: Verdiene er hentet fra DBH (2021). Inntektene er oppgitt i hele tusen.

*per faglige stilling, **beregningen omfatter antall beståtte studiepoeng for hele året delt på gjennomsnittlig antall registrerte studenter det samme året.

Som verdiene i Tabell 4.2 viser, lå NTNU markant over høgskolene på samtlige indikatorer, med unntak av studentpoeng per student. Basert på antall studenter og ansatte var HiÅ den minste høgskole, tett etterfulgt av HiG, og HiST var større enn både HiÅ og HiG til sammen. HiST hadde laveste andel av NFR-midler, mens HiG hadde høyest av høgskolene. HiG gjorde det bedre på vitenskapelig publisering enn HiÅ og HiST, hvor sistnevnte hadde lavest verdi. HiST og HiÅ skåret høyest på beståtte studiepoeng, der HiG hadde lavest verdi.

5 Empirisk analyse av aktører, problemer og løsninger

Jeg skal her presentere funnene fra den kvalitative innholdsanalysen. Først analyseres oppdragsbrevet fra kunnskapsministeren. Deretter følger en analyse av de to fusjonsprosessene og denne framstillingen dekker prosessene kronologisk.

5.1 Oppdragsbrevet fra kunnskapsministeren

Den 26. mai 2014 sendte daværende kunnskapsminister, Torbjørn Røe Isaksen et likelydende brev til alle statlige høyere utdanningsinstitusjoner, og informerte om regjeringens arbeid med en strukturreform i universitets- og høgskolesektorene som skulle legges frem våren 2015 (KD, 2014a, s. 1). Ministeren skrev:

Målet er høyere kvalitet i norsk høyere utdanning og forskning. I arbeidet vil Kunnskapsdepartementet ta utgangspunkt til UH-sektorenes resultater i utdanning og forskning, vurdering av robusthet i fagmiljøene og krav om rimelig grad av kostnadseffektivitet. (KD, 2014a, s. 1).

Kunnskapsministeren påpekte at kunnskap var et stadig viktigere verktøy og “avgjørende for å styrke norsk konkurransekraft”. Det ble vist til regjeringsplattformen som presiserte at “Norge kan aldri bli billigst, men vi kan bli best” (KD, 2014a, s. 1). Ministeren viste også til *Tilstandsrapporten for høyere utdanning 2014* som ga et differensiert bilde av kvaliteten ved noen institusjoner og utdanninger:

En del institusjoner har problemer med å tiltrekke seg fagfolk og studenter, har få studenter på campus og uteksaminerer få kandidater. Det forskes og publiseres lite, både totalt og av hver enkelt forsker. I tillegg er evnen til å hente ekstern finansiering svært begrenset. Selvsagt sier ikke disse faktaene alt, men de tvinger frem spørsmålet: Leverer disse institusjonene den kvaliteten på høyere utdanning og forskning som vi trenger for å nå ambisjonene våre? (KD, 2014a, s. 2).

Problembeskrivelsen ble koblet til institusjonenes organisering, og ministeren stilte spørsmålet; “er dagens organisering hensiktsmessig, eller får vi mer ut av ressursene vi investerer, dersom

vi organiserer sektoren annerledes?” Kunnskapsministeren påpekte dessuten at hele landet skulle ha tilgang til kunnskap av høy kvalitet og det var:

Kvaliteten på utdanningen og forskningen som skal legge føringer på strukturendringer. Vi har derfor ikke begynt stortingsmeldingsarbeidet med å bestemme hvilke institusjoner som skal slås sammen eller skissere arbeidsdelingen mellom de ulike institusjonene. I dette arbeidet ønsker vi en god og inkluderende prosess, der innspill fra sektoren vil bli vurdert og tillagt vekt i den videre prosessen.
(KD, 2014a, s. 2).

Utdanningsinstitusjonene ble bedt om å vurdere sin plass i en sektor med færre institusjoner og beskrive ønsket strategisk profil i 2020, herunder faglige prioriteringer og de viktigste målgrupper og partnere. Institusjonene ble også bedt om å gi en “vurdering og konkretisering av tiltak som fremmer samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon og sammenslåing”, og hvordan de kunne “styrkes gjennom sammenslåing med en annen eller flere andre institusjoner” (KD, 2014a, s. 4). Kunnskapsministeren trakk frem at “regjeringen er opptatt av god dialog og forankring for å skape felles forståelse av problemer, utfordringer og muligheter” og det skulle legges opp til bred dialog og innspill (KD, 2014a, s. 4). Samtidig skrev ministeren at “regjeringen vil benytte positive økonomiske virkemidler som skal stimulere til sammenslåinger mellom institusjoner” (KD, 2014a, s. 5). Institusjonene hadde frist innen utgangen av oktober 2014 med å levere sine innspill.

Kort oppsummert trekker kunnskapsministeren frem flere problembeskrivelser som er knyttet til forhold som rekruttering, vitenskapelige publiseringer, innhenting av eksterne midler. Ministeren benytter argumentet om økt kvalitet i utdanning og forskning for å begrunne behovet for strukturendring. Samtidig er det opp til institusjonene om de vil slå seg sammen, men regjeringen vil benytte økonomiske insentiver for å stimulere til sammenslåing.

5.2 Case 1: Høgskolen i Sørøst-Norge

Oppfølging av ministerens brev: Under behandlingen av oppdragsbrevet, stilte styrene ved HBV og HIT seg positive til fusjon og mente at lærestedene ville styrkes gjennom en sammenslåing (HBV sak 98/14; HiT sak 63/14). Rektorene ved HBV og HiT, henholdsvis

Petter Aasen og Kristian Borgen, ble av sine respektive styrer bedt om å utarbeide forslag til innspill og legge til grunn høgskolenes ambisjon om å oppnå akkreditering som universitet (HBV, 98/14, s.1; HiT, 63/14, s. 1-2). Det går frem at høgskolene har samarbeidet nært med sine innspill til KD (HiT sak 77/14, s. 1), hvilket forklarer sammenfallende argumentasjon.

Fagprofil og størrelse: HiT uttrykte at deres profesjonsrettete- og arbeidslivsorienterte profil og størrelse gjorde dem mer utsatt for ikke å innfri kravene til kvalitet:

Vi er enig med regjeringen i at de fleste lærestedene med denne profilen i dag er for små og sårbare til å fylle rollen som regional kunnskapsaktør. Mange strever med å innfri kvalitetskravene. (...) Det forutsetter sammenslåing til større institusjoner. (HiT, 2014, s. 14).

HBV trakk frem egne erfaringer fra fusjonen mellom tidligere HiBu og HiVe og skrev at forutsetningene hadde blitt betydelig styrket, “både når det gjelder utdanningstilbud, forskning og faglig spisskompetanse, langt mer robuste fagmiljøer og administrative stordriftsfordeler” (HBV, 2014, s. 6). HiT pekte på at “strukturendringer andre steder i landet tilsier at vi vil være tjent med å etablere en større institusjon” (HiT, 2014, s. 13). HBV mente derimot at en strukturendring i seg selv ikke ville være tilstrekkelig for å heve kvaliteten:

HBV støtter det underliggende premisset om at struktur er en viktig faktor for virksomhetenes effektivitet/kvalitet mv. En endret og mer bærekraftig struktur er imidlertid ikke tilstrekkelig for å øke akademisk standard og forskningskvalitet i sektoren. (HBV, 2014, s. 10).

Derimot var HBV sitt strategiske handlingsrom for marginalt til å innfri egne ambisjoner og eksterne forventninger og krav. HBV sonderte derfor muligheten for ytterligere sammenslåing (HBV, 2014, s. 10). HiT argumenterte på lignende vis og mente at utfordringen med små og svake fagmiljø ikke umiddelbart ville løses med en fusjon, men at det i større grad ville legge til rette for mer kraftfulle fagmiljø (HiT 2014, s. 8). Begge høgskolene utpekte den andre institusjonen som en aktuell fusjonspartner med grunnlag i sammenfallende visjoner, komplementære/overlappende fagmiljø og at de var jevnbyrdige parter (HiT, 2014, s. 12; HBV, 2014, s. 11). Økt konkurransekraft ble også trukket frem som et argument for å fusjonere med

hverandre, da de mister en sterk konkurrent i eget nærrområde og samtidig får tilgang på en større region og hverandres nettverk (HBV, 2014, s. 11; HiT, 2014, s. 12). HBV og HiT oppga at de hadde en positiv utvikling når det gjaldt forskning, men pekte på fakultetsvise variasjoner (HBV, 2014, s. 7; HiT, 2014, s. 8). HiT forklarte variasjonen med at:

Dette har sin naturlige og historiske forklaring til dels i at HiT, som høgskoler flest, har forvaltet profesjonsutdanningene, som sprang ut av profesjonene selv og derved manglet en tydelig akademisk forskningstradisjon som fundament. (HiT 2014, s. 8).

Høgskolene ønsket ikke en binær struktur, da det ville innebære en “betydelig svekking av kvaliteten i høgskolens utdanninger” (HBV, 2014, s. 9; HiT, 2014, s. 9). HiT påpekte at utdanningsinstitusjonene ble målt på de samme indikatorene og underlagt felles lovgivning, stillingsstruktur, kompetansekrav og felles konkurransearenaer for ekstern finansiering, og at et enhetlig system burde videreføres (HiT 2014, s. 14).

Universitetsstatus: Begge høgskolene hadde en ambisjon om å oppnå universitetsakkreditering og denne ambisjonen var, “først og fremst knyttet til behovet for fagutvikling for styrket kvalitet i utdanning og forskning” (HBV, 2014, s. 4). Universitetsambisjonen kunne derfor “betraktes som en forutsetning for fagutviklingen” (HBV, 2014, s. 4; HiT, 2014, s. 3). HiT argumenterte for at en fusjon med HBV var et riktig og viktig skritt på veien for å kvalifisere til universitetsakkreditering, og at det også ville styrke dens attraktivitet:

Dette er viktig for å rekruttere gode vitenskapsfolk fra inn- og utland, fremstå som mer attraktiv for studenter å søke seg til, for å øke vår attraktivitet som samarbeidspartner nasjonalt og internasjonalt og for lettere å få til forskningsallianser med offentlig sektor og næringsliv. (HiT, 2014, s. 11).

HBV trakk frem at:

I tillegg er HBVs erfaring at betegnelsen “university college” er utfordrende i en internasjonal konkurranse sammenheng, på den måten at potensielle samarbeidspartnere oppfatter at institusjonen har svakere forskningskompetanse enn universitetene, og dermed blir en mindre attraktiv samarbeidspartner. (HBV, 2014, s. 7).

Regionalt samfunnsansvar: Lærestedenes geografiske nærhet til hverandre og tilhørighet til regionalt arbeidsliv ble både brukt som begrunnelse for valg av fusjonspartner og som et argument for videreutvikling i regionen:

Å etablere næringslivskontakter på tvers i alle tre fylker og på den måten bedre legge til rette for samordnet kunnskapsbasert næringsutvikling på tvers av geografi og faglige grenser. Det er et godt utgangspunkt for å skape vekst og nye arbeidsplasser, noe regionen trenger. (HiT, 2014, s. 12).

Hensynet til regionen ble også brukt som argument for å oppnå universitetsstatus. HiT presiserte at regionen Buskerud, Telemark og Vestfold, “med innbyggertall på over 700 000, vil være den eneste regionen i landet uten eget universitet” (HiT Sak 36/15, s. 5).

Finansieringssystemet: Høgskolene pekte på finansieringssystemets betydning for å fremme kvaliteten (HiT, 2014, s. 1; HBV, 2014, s. 2), og de skrev:

Finansieringssystemet fremmer i noen tilfeller konkurranse, for eksempel om antall studenter, på bekostning av kvalitetsfremmende samarbeid som samfunnet ville ha tjent på lengre sikt. (HBV, 2014, s. 14; HiT, 2014, s. 15).

HiT uttrykte at, “eksisterende finansieringsmodell gir ulike rammebetingelser, selv om institusjonene måles på de samme indikatorene og det stilles samme krav til kvalitet” (HiT, 2014, s. 15). Likeså mente HBV at, “finansieringsmodellen må være transparent og gi like konkurransevilkår for alle institusjoner, uavhengig av tittel” (HBV, 2014, s. 14). Høgskolene ønsket de samme finansieringsbetingelsene som de tradisjonelle breddeuniversitetene hadde.

Organisasjonsmodell: I forlengelsen av argumentet om like konkurransevilkår, ga lærestedene klart uttrykk for at en nasjonal struktur basert på *regionalt* forankrede institusjoner, var den beste løsningen for å ivareta ambisjonene som var signalisert av regjeringen (HiT, 2014, s. 13; HBV 2014, s. 13). HBV presiserte at et “nasjonalt flercampusuniversitet vil utkonkurrere regionale høgskoler i konkurransen om den fremste kompetansen, de beste studentene og ekstern nasjonal og internasjonal finansiering” (HBV, 2014, s. 13). HBV og HiT mente derfor at regjeringen burde velge *en* nasjonal organisasjonsmodell for strukturreformen. I tillegg trakk HiT frem:

Dersom NTNU gis anledning til å videreutvikle sin virksomhet og ekspandere ved å etablere satellitter i andre landsdeler, blant annet Østlandet, vil det bety at HiT/HBV's konkurransefortrinn som regionalt forankret institusjon vil bli svekket. Det vil derfor være svært uheldig om ett universitet, med dramatisk bedre rammebetingelser, gis mulighet til å ta rollen som et nasjonalt flercampus breddeuniversitet, mens sektoren for øvrig skal følge en annen logikk med tanke på sammenslåing. (HiT, 2014, s. 13)

Både HBV og HiT viste til NTNUs vedtak om fusjon med HiST, HiÅ og HiG og at dette kunne få konsekvenser for HBV og HiT dersom regjeringen besluttet å “etablere et nasjonalt flercampusuniversitet som både vil være et breddeuniversitet og et profesjonsuniversitet” (HBV Sak 11/15, s. 1; HiT Sak 8/15, s. 3).

Tilbakemelding fra ministeren (KD): På bakgrunn av innspillene fra lærestedene, mottok HBV og HiT en felles tilbakemelding fra KD. Kunnskapsministeren mente at HiT og HBV i fellesskap hadde gode forutsetninger for å nå målene, og det var hensiktsmessig at institusjonene startet en planleggingsprosess med sikte på sammenslåing fra 1. januar 2016 (KD, 2014c, s. 1). HBV og HiT fattet et intensjonsvedtak og ba samtidig om avklaring fra KD om “hvorvidt den nye sammenslåtte institusjonen kan etableres som universitet”, og om KD “vil tildele SAKS-midler som dekker kostnader knyttet til gjennomføringen av fusjonsprosessen” (HBV, Sak 129/14, s. 1; HiT, Sak 111/14, s. 1).

Endelig utfall: Den 1. juni 2015, ble fusjon mellom HBV og HiT enstemmig vedtatt⁵ (HBV sak 17/15; HIT sak 36/15). HBV presiserte at, “styrene forutsetter at muligheten for universitetsetablering opprettholdes etter Stortingets behandling av Meld. St. 18 (2014-2015)” (HBV sak 17/15, s. 4). HiT skrev:

Både ledelsen ved HBV og HiT, representanter fra privat og offentlig sektor i de tre fylkene og lokale og nasjonale politikere har pekt på at det synes urimelig at HBV og HiT som én institusjon, ikke direkte får universitetsstatus ved sammenslåing, når små

⁵ I kongelig resolusjon den 19. juni 2015 ble det vedtatt å slå sammen Høgskolen i Buskerud og Vestfold og Høgskolen i Telemark til en felles institusjon under navnet Høgskolen i Sørøst-Norge (HSN) (Kunnskapsdepartementet, 2015b).

høgskoler som ligger langt under kravene til universitetsstatus får denne statusen gjennom fusjon med etablerte universiteter. (HiT, 36/15, s. 4).

I forbindelse med vedtaksprosessen kom det også frem at rektorene ved HBV og HiT hadde arbeidet intenst for universitetsakkreditering:

Rektorene har derfor vært i dialog med departementet om hvordan HBV og HiT skal forholde seg til målet om universitetsakkreditering når muligheten nå gjenåpnes. For å sikre at akkreditering skal finne sted innen rimelig tid, har rektorene også arbeidet for at Kirke, utdannings- og forskningskomiteen i sin innstilling tilrettelegger for at den fusjonerte høgskolen raskt kan søke om akkreditering. (HiT, sak 36/15, s. 5).

Analysen av HSN-prosessen viser at aktørene mener at små og svake fagmiljø ikke umiddelbart ville løses med en fusjon, men at det vil legge til rette for mer kraftfulle fagmiljø. Samtidig vil en fusjon kunne muliggjøre ambisjonen om å bli akkreditert som universitet. Argumentet om universitetsstatus er todelt, hvor manglende universitetsstatus ble presentert som et problem for fagutviklingen, mens å oppnå universitetsstatus ble en løsning. Betydningen av regional tilhørigheten er viktig, hvor en fusjon ville styrke regionen. Finansieringssystemet blir problematisert, med argumenter om at det representerte en favorisering av de tradisjonelle universitetene. Lærestedene ønsket en felles organisasjonsmodell i UH-sektoren, da en nasjonal flercampusmodell ville ha et konkurransefortrinn over en regional flercampusmodell.

5.4 Case 2: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Oppfølging av ministerens brev: Under behandling av oppdragsbrevet ved HiST, fikk rektor Helge Klunglang fullmakt til å ferdigstille innspillet til KD (HiST sak 33/14). Ved HiG, ble rektor Jørn Wroldsen gitt i oppdrag å utrede saken og styret ba særlig om grundig beslutningsgrunnlag om en fusjon med NTNU (HiG sak 52/14). Ved NTNU, ble rektor Gunnar Bovim bedt om å utarbeide et forslag til innspill og det ble nedsatt en arbeidsgruppe ledet av Bovim (NTNU O-Sak 15/14; NTNU O-Sak 20/14; NTNU sak 27/14). Under arbeidet med oppdragsbrevet inviterte Bovim alle rektorer ved lærestedene som hadde ingeniør- og teknologiutdanninger for å drøfte SAKS-utfordringer innenfor disse fagene, og statssekretær Bjørn Haugstad deltok også.

Størrelse og fagprofil: I innspillene fra lærestedene ble institusjonens størrelse trukket frem som argument for og mot fusjon. Ut fra HiÅs størrelse, ble sammenslåing sett på som “nødvendig for å ivareta fremtidige krav til kvalitet, effektivitet og robusthet” (HiÅ, 2014, s. 1). HiÅ skrev at “størrelsen innebærer at vi har enkelte små og dermed sårbare fagmiljø, og begrensede muligheter til å bygge større, og mer robuste fagmiljø” (HiÅ, 2014, s. 2-3). HiÅ viste til et dialogmøte med KD, hvor de hadde fått tydelig beskjed fra statssekretær Bjørn Haugstad om at de hadde “for få studenter til å oppfylle fremtidige krav til minstestørrelse til å kunne opprettholdes som selvstendig institusjon” (HiÅ, 2014, s. 20). Samtidig trakk HiÅ frem flere fordeler av å være en liten institusjon, da det var “kort avstand fra ledelsen til faglig arbeid, og kan respondere raskt på endrede kompetansebehov i nærings- og arbeidslivet” (HiÅ, 2014, s. 2). HiÅ så store kvalitetsmessige fordeler gjennom en fusjon med NTNU, og “spesielt gjelder det på teknologiområdet, hvor en slik fusjon kan bidra til at vi sammen kan ta en internasjonal posisjon innen krevende maritime operasjoner” (HiÅ, 2014, s. 22-23).

For HiG var målet å samle teknologitunge høyskoler i et nasjonalt nettverk og de trakk særlig frem sine sterke fagmiljøer innen informatikk og informasjonssikkerhet:

HiG fagteknologimiljø er unikt og har høy internasjonal standing.

Informasjonssikkerhetsmiljøet ved HiG er komplementært til miljøene ved NTNU, og har samlet et sterkt partnerkonsortium. (HiG, 2014, s. 22).

En fusjon med NTNU ble prioritert øverst blant HiÅ og HiG sine alternativer (HiÅ sak 5/15; HiG, sak 62/14). HiÅ hadde sterk vekst i bidragsfinansiert forskning, men fortsatt et lavt volum på vitenskapelig publisering (HiÅ, 2014, s. 3), og gav følgende forklaring:

Den viktigste flaskehalsen for å løfte forskningsaktiviteten ytterligere, er tilgjengelig forskningskapasitet, sammen med oppbygging av et bedre støtteapparat. Det er begrenset hvor mye man kan øke forskningsaktiviteten innenfor samme arbeidsstokk og økonomiske rammer (...). (HiÅ, 2014, s. 8).

NTNU vurderte ikke sammenslåing som nødvendig, ettersom de var “landets nest største høyere utdanningsinstitusjon og står trygt på egne bein” (NTNU, 2014, s. 7). NTNU skrev at:

Vi har en sterk merkevare, et godt omdømme, og tilbyr utdanning og forskning av høy kvalitet. På noen områder har vi utdanningstilbud og forskning i internasjonal toppklasse. (...) NTNU kan derfor fortsette å utvikle seg uten fusjoner med andre statlige universiteter og høyskoler. (NTNU, 2014, s. 7).

Ved HiST ble en fusjon med NTNU ansett som mest aktuell da en fusjon ville “styrke studiekvaliteten gjennom samspill mellom universitets vitenskaps- og disiplinorientering og høyskolenes profesjons- og praksisnærhet” (HiST, 2014, s. 16). HiST hadde også en ambisjon om å komme “en divisjon opp” på forskningsområdet, og en fusjon med NTNU ville også gi “muligheten til å øke uttellingen på forskningsmidler til HiST-forskningen” (HiST, 2014, s. 17). HiST skrev også:

Større forskningsmiljøer framstår som mer attraktive samarbeidspartnere for internasjonale forskernettverk enn de mindre miljøene på dagens HiST. (HiST, 2014, s. 17).

NTNU var også positiv til en lokal fusjon med HiST og viste til både faglige og administrative begrunnelser (NTNU, 2014, s. 8). For NTNU var også en nasjonal flercampusmodell et aktuelt alternativ, som i hovedsak ble begrunnet ut fra fagområdet teknologi. Et slikt alternativ ville innebære at NTNU tok en sterk nasjonal rolle for å styrke og koordinere teknologiforskningen og -utdanning i Norge og forutsetningen var at også HiST var en del av fusjonen (NTNU, 2014, s. 10).

Regional tilknytning: Samtlige læresteder trakk frem sin geografiske beliggenhet som et sentralt argument i fusjonsprosessen. HiST pekte på studentbyen Trondheim, der en fusjon med NTNU ville styrke “kunnskapsbyen Trondheim” og gjøre Trondheim til et “komplett lærested” (HiST, 2014, s. 10, 16). Samtidig presiserte HiST at:

“[d]et er heller ikke aktuelt å vurdere læresteder utenfor Midt-Norge, dels fordi HiST har lite erfaringer med samarbeid lenger vest, sør, øst og nord, dels fordi store fysiske avstander erfaringsvis gir dårligere ressursutnyttelse gjennom økte infrastrukturkostnader. Dermed gjengstår to aktuelle statlige institusjoner å vurdere, NTNU og HiNT.” (HiST, 2014, s. 14).

HiÅ trakk frem at en fusjon kunne tjene næringslivet, da et “enda mer utstrakt samarbeid innen forskning mellom NTNU og næringslivet på Møre, vil også kunne styrke næringslivets innovasjonsevne” (HiÅ, 2014, s. 21). HiÅ skrev også at:

Campus Ålesund fungerer som et effektivt kunnskapssenter for bredden av arbeids- og næringslivet i regionen og som et forsknings- og innovasjonssenter for maritime næringer internasjonalt. Dette er det viktig for oss å ivareta også i et endret institusjonslandskap. (HiÅ, 2014, s. 12).

HiG hadde også et nært samarbeid med næringer i sin region, og trakk særlig frem relasjonen til Sintef Raufoss Manufacturing (HiG, 2014, s. 10). HiG pekte på at en fusjon med NTNU “vil gi NTNU et tydelig fotfeste på Østlandet” og at “NTNU får nærkontakt med industriklynger i regionen” (HiG 2014, s. 22). NTNU trakk også frem at “mulighetene for tettere relasjoner med sterke industrimiljøer i regionene vil være et hovedpoeng for NTNU ved en eventuell fusjon” (NTNU, 2014, s. 10). NTNU skrev også at “NTNU-campus i flere deler av landet, kan gi NTNU et bedre rekrutteringsgrunnlag av studenter” (NTNU, 2014, s. 11)

Universitetsstatus og merkevaren NTNU: HiG var den eneste høgskolen som eksplisitt skrev at de hadde et mål om å bli et universitet, hvor en fusjon med NTNU ville gi en “rask vei til å bli et universitetscampus” (HiG, 2014, s. 14). HiÅ pekte derimot på at utdanning- og forskningspolitikken var svært preget av sentralisering og universitetstenking, noe som talte for fusjon med universiteter (HiÅ, 2014, s. 21). Merkevaren NTNU fremstod viktig for høgskolene, og HiG skrev:

For HiG så er merkevaren til NTNU til hjelp for å eksekvere sin strategi, styrke sin internasjonale tilstedeværelse og utvikle fagmiljøene videre. Både knyttet til nasjonal rekruttering av studenter, relasjoner til norske samarbeidspartnere innen FoU og for deltakelse i EUs virkemidler for høyere utdanning og forskning. (HiG, 2014, s. 22).

NTNU trakk frem at en lokal fusjon med HiST kunne være utfordrende for NTNU da det ville gi “sterkere innslag av bachelorutdanninger og mindre forskningsproduksjon pr. vitenskapelig ansatt, vil mange også mene at en lokal fusjon generelt vil svekke NTNUs omdømme og prestisje” (NTNU, 2014, s. 9). For en eventuell flercampusfusjon skrev NTNU:

For NTNU er det et entydig mål å sikre at merkevaren til NTNU opprettholder sitt kvalitetsstempel. Institusjonens renommé og kvalitet er i stor grad avhengig av at NTNU klarer å rekruttere de aller beste studentene og faglig ansatte. (NTNU, 2014, s. 11).

Styrkeforhold mellom lærestedene: Både HiÅ og HiG trakk frem at NTNU ville ha en dominerende rolle ved en eventuell nasjonal flercampusfusjon, noe som kunne være uheldig for høgskolene. HiÅ viste til at topplederne ved de største maritime bedriftene var urolig for en eventuell fusjon med NTNU, som “frykter at en modell hvor Høgskolen skal sentraliseres under NTNU i Trondheim, vil skape lange og langsomme beslutningsveier” og “at man vil kunne miste den nærheten til næringslivet som Høgskolen i Ålesund har i dag, da en fysisk nærhet mellom FoU-miljøer og bedrifter er viktig for innovasjonskraften” (HiÅ 2014, s. 22). HiÅ skrev også:

Høgskolen i Ålesund ser det som fordelaktig at flere høgskoler med lik fagportefølje (...) fusjonerer med NTNU samtidig, da dette vil styrke profesjonsutdanningenes plass i det nye NTNU, samtidig som teknologiutdanningene og forskning i tett samarbeid med næringslivet kan styrkes. (HiÅ 2014, s. 21-22).

HiG mente også at det var ønskelig at flere institusjoner enn HiG fusjonerte med NTNU (HiG, 2014, s. 10). I tillegg skrev HiG at, “mange vil peke på at NTNUs dominerende rolle innenfor teknologi (“alt styres fra Trondheim”) er uheldig” (HiG, 2014, s. 22). HiST var tydelig på at de hadde andre rammebetingelser enn NTNU og skrev at, “vi er nr 2 i en norsk studentby med et stort breddeuniversitet, som har en helt annen ressursbase enn det høgskolen har” (HiST, 2014, s. 12). HiST ønsket på sin side en lokal fusjon med NTNU med en sterk posisjon i Trondheim, og brukte betegnelsen “HiSTNTNU” om en slik fusjon (HiST, 2014, s. 16).

Finansieringssystemet: Både NTNU og HiG trakk frem finansieringssystemet i sammenheng med strukturendringen og at finansieringssystemet måtte understøtte målet om økt kvalitet. HiG skrev at:

Et fremtidig finansieringssystem bør innrettes slik at det er institusjonene selv som gjennom sin faglige virksomhet skaper “A-lag”, ikke at dette predefineres av finansieringssystemet. (HiG, 2014, s. 3).

NTNU skrev derimot at:

Den fremtidige finansieringsmodellen for norske universiteter og høyskoler må utformes slik at NTNU får styrket sin evne til å heve kvaliteten på utdanning og forskning og bygge flere verdensledende fagmiljøer. (...) NTNU mener at den framtidige finansieringen av universiteter og høyskoler må ta hensyn til at kvalitet ikke bare stimuleres gjennom konkurranse, men også gjennom konsentrasjon av ressurser. (NTNU, 2014, s. 2, 7).

Usikkerhet omkring prosessen: Flere læresteder trakk frem uvissheten rundt SAKS-prosessen og hva strukturmeldingen ville bety for institusjonenes. NTNU skrev:

Institusjonene i sektoren har ulike interesser, mål og relasjoner til sine interesser. Det er vanskelig å forutsi hva resultatet av SAKS-prosessen vil bli. Det synes sannsynlig at det etableres noen institusjoner gjennom sammenslåinger som er vesentlig større enn i dag. Noen av disse vil ha mange ingeniørstudenter. Det er foreløpig uvisst hva dette eventuelt vil innebære for NTNUs rekrutteringsgrunnlag, attraktivitet som samarbeidspartner med næringsliv rundt om i landet, og for fordeling av ressurser til forskning. (NTNU, 2014, s. 7).

HiST pekte også på usikkerhet omkring SAKS-prosessen og skrev, “hvis strukturmeldingen resulterer i at antall institusjoner reduseres markant og tallet på større læresteder øker, vil dette forskyve styrkeforholdet i sektoren” (HiST, 2014, s. 15). For HiG var det særlig knyttet usikkerhet om hvilke institusjoner som ville inngå i alternativet (HiG, 2014, s. 14).

Tilbakemeldingen fra KD: Tilbakemelding fra KD var basert på innspillene fra høyskolene, og i tilbakemeldingen til NTNU ble styret “bedt om å vurdere også alternativet med en flercampusmodell, på lik linje med de to andre alternativene i NTNUs innspill” (KD, 2014b, s.1). HiST, HiG og HiÅ ble ut fra NTNUs tilbakemelding informert om status i prosessen. NTNUs styre tok tilbakemeldingen til etterretning og ba “rektor om et grunnlag for å vurdere mulige faglige gevinster og faglige utfordringer” ved å slå sammen NTNU med høyskolene (NTNU, Sak 42/14, s. 1).

Endelig utfall: Styret ved HiST var positiv til en lokal fusjon med NTNU, noe som ble enstemmig vedtatt. Samtidig stilte majoriteten av styremedlemmene seg positiv til en flercampusmodell med NTNU, HiG, HiÅ og HiN, som ble vedtatt med 5 mot 4 stemmer (HiST, 1/15, s. 1).⁶ Styret ved NTNU vedtok å fusjonere med HiG, HiÅ og HiST gjennom en nasjonal flercampusmodell. Dette ble vedtatt med 6 mot 5 stemmer, hvor de eksterne styremedlemmene, rektor og studentene stemte for, mens de faglige ansatte stemte mot (Sak 1/15, s. 2). Styrene ved HiÅ og HiG gjennomførte ikke en egen vedtaksprosess, men gjennom en tidligere prioritering av fusjonsalternativer ble en flercampusfusjon med NTNU prioritert øverst.

Analysen av NTNU-prosessen viser at det her er større variasjon mellom lærestedenes forståelse av løsninger og problemer. Små læresteder blir i hovedsak sett på som et problem for fagutvikling, men små institusjoner kan lettere respondere på endringer. Nærhet til samarbeidspartner i regionen var særlig viktig for HiÅ og HiG, og for NTNU var tilgangen til disse teknologisamarbeidene en sentral driver. HiST la vekt på studentbyen Trondheim og ønsket ikke å fusjonere med læresteder utenfor Midt-Norge. Diskusjonen om finansieringssystemet viste motstridene argumenter, med konsentrasjon av ressurser versus lik fordeling. Merkevaren NTNU var viktig for høgskolene, og for NTNU var det et tilsvarende mål å beskytte sitt renommé.

⁶ I styrevedtaket ved HiST gikk det ikke fram hvilke styremedlemmer som stemte for eller mot fusjonsalternativene.

6 Teoretisk fortolkende analyse

Hvordan skal vi forstå funnene fra den empiriske analysen av de to fusjonsprosessene? Basert på instrumentell og institusjonell teori, skal jeg i dette kapittelet gi en teoretisk fortolkende analyse av fusjonsprosessene som ledet til opprettelsen av HSN og NTNU. Det hierarkiske perspektivet og forhandlingsperspektivet er i to ulike versjoner av instrumentell teori, mens myteperspektivet bygger på en nyinstitusjonell tilnærming. De tre teoretiske perspektivene anvendes her komplementært i et forsøk på å oppnå en best mulig forståelse av dynamikken i HSN- og NTNU-fusjonene, og besvare problemstillingen; *hvilke problemer og løsninger var sentrale for aktørene, og hvordan påvirket disse debatten og utfallet?* De teoretiske perspektivene danner strukturen i analysen, og de teoretiske forventningene deler analysen etter ulike elementer.

6.1 Hierarkisk perspektiv

6.1.1 Et initiativ fra politisk- og administrativ ledelse

Etter det hierarkiske perspektivet, forventes det at initiativet om å slå sammen utdanningsinstitusjonene kommer fra politisk- og administrativ ledelse, herunder regjeringen og KD. I tillegg forventes det at initiativet til endring er en følge av nye mål, eller at en skiftende politisk ledelse har en annen problem- og løsningsforståelse. Det faller naturlig å starte med oppdragsbrevet hvor lærestedene formelt ble invitert og involvert i arbeidet med strukturreformen i UH-sektoren. Bestillingen kom fra daværende kunnskapsminister, Torbjørn Røe Isaksen som både var medlem i regjeringen og politisk leder i Kunnskapsdepartementet, hvor det ble varslet at en strukturreform skulle endre landskapet i UH-sektoren. Dette illustrerer et aktivt og planlagt forsøk på å endre strukturelle trekk i sektoren, hvilket samsvarer med forventningene i det hierarkiske perspektivet.

I oppdragsbrevet defineres en rekke forventninger og krav til lærestedene, hvor oppmerksomheten rettes mot målet om 'høyere' kvalitet innen utdanning og forskning. Dette bygger på vurderingen av at kvaliteten ikke var tilfredsstillende. Ut fra det hierarkiske perspektivet kan variasjoner i lederens måloppfatning og initiativ til endring, være en følge av nye mål eller at en skiftende politisk ledelse har en annen problem- og løsningsforståelse (Christensen mfl., 2015, s. 169). Kunnskapsminister Røe Isaksen og Solberg I-regjeringen hadde på dette tidspunktet hatt regjeringsmakt i underkant av ett år. Det er imidlertid uvisst

hvor lenge “struktur-prosjektet” hadde vært under forberedelse. Ministerens nye mål for høyere utdanningsinstitusjoner, kan ses som en følge av en endret problemforståelse. Oppdragsbrevet illustrerer slik en handling der politiske ledere setter i verk egne programmer når de har overtatt makten (Stigen, Kolltveit & Winsvold, 2018, s. 200), noe som også forklarer tidspunktet for bestillingen.

6.1.2 Et virkemiddel for økt måloppnåelse

Ut fra de teoretiske forventningene i det hierarkiske perspektivet, vil sammenslåing være et virkemiddel for økt måloppnåelse og prosessen følger en formålsrasjonell tankegang med grunnlag i mål-middel-sammenhenger. Problembeskrivelsene i oppdragsbrevet var blant annet basert på den årlige *Tilstandsrapporten for høyere utdanning*, hvor det ble oppgitt at enkelte institusjoner viste til varierte prestasjoner på resultatindikatorer som gjennomføringsgrad, vitenskapelig publisering og ekstern finansiering. Disse indikatorene blir beskrevet for å konstatere avstanden til en ønsket tilstand, hvilket gjenspeiler en formålsrasjonell tankegang. Likeså er det naturlig å se denne rapporten som et kunnskapsgrunnlag som utnyttes av politisk ledelse for å fremme behovet for strukturendringer i UH-sektoren, noe som er i tråd med det hierarkiske perspektivet. Tilstandsrapporten illustrerer i tillegg en vektlegging av resultatindikatorer fremfor innsatsfaktorer, hvilket gjenspeiler at høyere utdanningsinstitusjoner er preget av NPM-inspirerte styringsstrategier (Bleiklie, 2020, s. 2099).

Løsningene som blir presentert i oppdragsbrevet følger også opp tidligere reformer og SAK-politikk ved samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon jf. Stjernø-utvalget. I denne bestillingen ble derimot debatten utvidet til også å dreie seg om en SAKS-politikk, ved at ‘sammenslåing’ ble lagt til. Kunnskapsministeren la stor vekt på betydningen av ‘hensiktsmessig organisering’ og for å oppnå robuste fagmiljø og økt kvalitet. Ut fra en formålsrasjonell tankegang, kan sammenslåing forstås som et virkemiddel som tar sikte på å redusere avstanden til målet, hvilket samsvarer med forventningene i det hierarkiske perspektivet. Det er her interessant å se at lærestedene delte ministerens problembeskrivelser, og å styrke fagmiljøene gjennom sammenslåing. Dette kan reflektere at problem- og løsningsforståelsen hos den politiske ledelse har forplantet seg nedover i systemet.

6.1.3 Fusjon – et instrument for politiske ledere?

Basert på forventningene i det hierarkiske perspektivet, vil den politiske- og administrative ledelsen styre og kontrollere debatten, og bestemme utfallet. Ordlyden i oppdragsbrevet var både klar og bestemt, men hadde samtidig også et åpent utfall, da det ikke var besluttet “*hvilke* institusjoner som *skal* slås sammen” (KD, 2014a, s. 2). Det blir her gitt uttrykk for at institusjonene ikke kunne velge *om* de skulle fusjonere. Enkelte læresteder var muligens mer utsatt enn andre for å bli slått sammen. Denne debatten knyttet også til institusjonenes størrelse, hvor lærestedenes mulighet til å skape robuste fagmiljø fikk betydning. Ut fra instrumentell teori kan størrelsen på institusjonene indikere organisasjonens kapasitet til å utføre sitt samfunnsoppdrag (Egeberg, 2012, s. 159). Til tross for at institusjonenes størrelse ikke ble nevnt eksplisitt i oppdragsbrevet⁷, lå det i kortene at lærestedene med små og sårbare fagmiljø var mer utsatt for å måtte fusjonere. HiÅ, som var blant de mindre høgskolene i sektoren, hadde fått tydelige beskjed fra statssekretær, Haugstad om at de hadde for få studenter til å oppfylle fremtidige krav til minstestørrelse for å kunne fortsette som selvstendig institusjon. Her ble nettopp størrelse sett på som forutsetning for å kunne utvikle robuste fagmiljø og styrke kvaliteten i utdanning og forskning.

Institusjonene ble også gitt en tidsfrist på å levere sine innspill til KD. I tillegg fikk lærestedene tilbakemeldinger fra KD om sine fusjonsplaner. Dette er forhold som vitner om at politisk- og administrativ ledelse hadde kontroll over fusjonsprosessene, noe som også er i tråd med forventningene i det hierarkiske perspektivet. Tilbakemeldingene fra KD understreker derimot at fusjonsplanene og valg av fusjonspartner kom fra institusjonene selv gjennom utstrakt dialog mellom lærestedene seg imellom. Kartet for det nye institusjonslandskapet var altså ikke tegnet opp av KD på forhånd, men ble til av institusjonene selv. Her kan forhandlingsperspektivet supplere det hierarkiske perspektivet og gi en mer dekkende forståelse av fusjonsprosessene. I tilbakemeldingene fra KD, fikk styrene ved HBV og HiT på sin side grønt lys og en aksept for sine fusjonsplaner. I tilbakemeldingen til NTNU ble det imidlertid gitt beskjed om at NTNU skulle vurdere en nasjonal flercampusmodell på lik linje som NTNUs øvrige alternativer. Som NTNU-fusjonens utfall resulterte i, ble fire institusjoner slått sammen til én, og regjeringen og KD fikk oppfylt sitt mål om en sektor med færre institusjoner.

⁷ Størrelse ble nevnt som et kriterium for kvalitet og robusthet i St. Meld. 18 (2014-2015), s. 18.

Det kan diskuteres hvorvidt og i hvilken grad KD styrte utfallet, da lærestedene også selv ønsket å fusjonere. Basert på analysen her, fremstår imidlertid fusjonsprosessene som hierarkisk styrt ved at fusjonsprosessene ble initiert av kunnskapsministeren. Det kan også argumenteres for at involvering fra lærestedene var et taktisk trekk fra politisk side, da det kan styrke legitimiteten til selve initiativet. Likeså kan deltakelse fra lærestedene ses på som en kritisk suksessfaktor fra politisk side for å få gjennomslag for sammenslåing. Tidligere forskning har vist at fusjoner som initieres av institusjonene selv og baseres på frivillighet, i større grad vil oppnå aksept og økt legitimitet (Kyvik & Stensaker, 2013, s. 335). Oppdragsbrevet og initiativet til sammenslåing kan også forstås som et uttrykk for handlekraft og viser at den politiske ledelsen har stor gjennomføringsevne. Samtidig illustrerer dette at reorganisering gjennom sammenslåing benyttes som et instrument for politiske ledere (Olsen & Maassen, 2017, s. 16).

6.2 Forhandlingsperspektivet

6.2.1 Ulike og delvis motstridende problem- og løsningsforståelser

Ut fra forhandlingsperspektivet forventes det at aktørene har ulike og delvis motstridende problem- og løsningsforståelser, noe som vil påvirke debatten. I oppdragsbrevet fra ministeren legges det opp til en bottom-up tilnærming på prosessen, hvor det åpnes for forhandling slik at ulike interesser og synspunkter fra lærestedene kan trekkes inn i debatten. Som den empiriske analysen viser, ble institusjonenes størrelse trukket frem av høgskolene som et hinder for å styrke både den faglige kvaliteten og løfte forskningskvaliteten. Ved NTNU-fusjonen, var HiÅ den minste høgskolen og innforstått med at de hadde begrensede muligheter til å bygge større og mer robuste fagmiljø med samme arbeidsstokk. Sammenslåing ble vurdert som nødvendig for å bygge større og mer robuste fagmiljø. Samtidig var både HiÅ og HiG tydelig på at det å være en liten institusjon også har sine fordeler, da de var mer fleksible og kunne respondere raskere på endrede kompetansebehov i nærings- og arbeidslivet, noe som vil være positivt for fagutviklingen. Dessuten kunne det å bli en større institusjon virke negativt, da det kunne skape lange og langsomme beslutningsveier og en mer hierarkisk beslutningsstruktur. Slik sett ser vi en sprikende problemforståelse om betydningen av størrelse for å fusjonere. NTNU argumenterte på sin side med at deres størrelse gjorde at de stod trygt på egne bein og at de kunne fortsette å utvikle seg uten sammenslåing. Ved HSN-fusjonen, ble små og sårbare fagmiljø sett på som et problem for å kunne innfri kravene til kvalitet. Slik sett kan kvalitetskravene forstås som problemet, heller enn institusjonens størrelse.

For høgskolene ble tilstedeværelsen i regionen viktig å ivareta, også i et endret institusjonslandskap. For HSN-fusjonen ble betydningen av institusjonenes regionale tilhørighet brukt som argument for å etablere en større institusjon i regionen, da det kunne skape vekst og nye arbeidsplasser. Slik ser vi at sammenslåing blir presentert som en løsning på andre problemer enn kvaliteten i utdanning og forskning. Det er imidlertid ikke uten grunn at høgskolene trakk frem sitt regionale samfunnsansvar. I Mjøs-utvalget ble høgskolenes regionale betydning påpekt og høgskolenes rolle for å skape lokal næringsvekst og utvikling i distriktene (Aamodt & Lyby, 2019, s. 42). For HSN-fusjonen ble også betydningen av konkurranse knyttet til høgskolenes regionale tilhørighet. Både HBV og HiT trakk frem at en fusjon med hverandre ville bety at de mistet en sterk konkurrent i sitt næringsområde og at de ville få tilgang til en større region og hverandres nettverk. En tydelig institusjon i Sørøst-Norge var derfor en løsning for å styrke kvalitet og sitt regionale samfunnsansvar.

For NTNU-fusjonen, kan vi se lignende tendenser. For HiST var deres lokalisering i Trondheim og nært NTNU viktig. Debatten dreide seg i stor grad om å fremme kunnskapsbyen Trondheim og gjøre Trondheim til et 'komplett lærested'. For HiST var det heller ikke aktuelt å vurdere sammenslåinger utenfor Midt-Norge, med argument om at store fysiske avstander ga dårlig ressursutnyttelse. Dette argumentet kan gjenspeile den instrumentelle tilnærmingen i forhandlingsperspektivet, hvor vurderingen av strukturell organisering er basert på geografiprinsippet (Gulick, 1937, s. 16). NTNU vurderte det derimot som hensiktsmessig å fusjonere med læresteder andre steder i landet, da det kunne øke rekrutteringsgrunnlaget av studenter og ansatte. Forutsetningen var derimot at NTNU tok en nasjonal rolle for å styrke og koordinere teknologiforskningen og -utdanning i Norge. HiG og HiÅ hadde som de øvrige høgskolene en sterk regional tilknytning, og med nære samarbeid til industrinæringer og klynger i sin region. HiG og HiÅ brukte tilgangen til sine regioner som et forhandlingskort med NTNU, da det ville gi NTNU innpass i teknologimiljøer på Østlandet og Vestlandet.

I begge fusjonsprosessene ble finansieringssystemet tatt opp i innspillene. Et endret finansieringssystem ble sett på som en forutsetning for å kunne oppfylle intensjonen om økt kvalitet i undervisning og forskning. Debatten om finansieringssystemet skilte seg imidlertid mellom høgskolene på den ene siden, og NTNU på den andre siden, der høgskolene mente at finansieringssystemet ga ulike rammebetingelser. HiG hevdet at finansieringssystemet skapte

“A-lag”, og HBV påpekte at finansieringen i stor grad var basert på institusjonens tittel, hvor breddeuniversitetene ble favorisert på bekostning av høgskolene. HiT pekte på at høgskolene ble målt på de samme indikatorene som breddeuniversitetene og det ble stilt samme krav til kvalitet. Slik sett kan spørsmålet knyttet til finansieringssystemet være et uttrykk for både problemer og løsninger for å imøtekomme forventninger om økt kvalitet. NTNU derimot, presiserte at det var nødvendig med konsentrasjon av ressurser for at NTNU skulle skape framragende fagmiljø. Dette illustrerer at aktørene hadde ulike forståelser basert på sitt utgangspunkt, som reflekterer sentrale trekk i forhandlingsperspektivet. I tillegg er det rimelig å anta at finansieringssystemet var en mer kritisk faktor for høgskolene, ettersom de økonomiske midlene totalt sett er mindre, noe som i sin tur gir mindre rom for omdisponeringer. Kunnskapsministeren unnlot å trekke inn finansieringssystemet i oppdragsbrevet. For regjeringen og departementet handlet det først og fremst om å få prosessen i gang på et overordnet nivå, og slik forsøke å begrense debatten til forhold om å styrke kvaliteten gjennom strukturelle endringer. Finansiering ble imidlertid trukket frem ved at regjeringen ville benytte økonomiske virkemidler for å stimulere til sammenslåinger mellom institusjoner. Dette gjenspeiler tendensen nasjonale myndigheter har til å gi ekstra økonomiske insentiver for sammenslåing som en “gulrot” (Phinero, Geschwind & Aarrevaara, 2016, s. 11). Ut fra et forhandlingsperspektiv viser dette at aktører som regjeringen, benyttet maktmidler utover sin formelle autoritet, for å påvirke utfallet av prosessen (Bolman & Deal, 2017, s. 192).

6.2.2 Aktørenes påvirkning på debatten

Basert på forhandlingsperspektivet er det forventet at aktørenes maktposisjoner vil påvirke hvilke problemer og løsninger som blir presentert i prosessen og får gjennomslag. Når man ser på NTNU-fusjonen, er det tydelig at dette var ett mektig universitet, og to mindre og en mellomstor høgskole. Dette kan illustreres av antallet studenter og ansatte samt inntektene i tabell 4.2. Som landets nest største universitet, tok NTNU en dominerende posisjon i fusjonsprosessen og rektor Gunnar Bovim tok en ledende rolle i å styre debatten om teknologi. En eventuell flercampusmodell ble lagt til NTNU med premisser om å fremme teknologi. Dette synliggjør sentrale elementer i forhandlingsperspektivet, da det handler om hvilken institusjonen som har tungen på vektskålen i forhandlinger, om hvem som skal fusjonere og på hvilke premisser. Både HiG og HiÅ hadde sterke teknologimiljøer innen henholdsvis informatikk og marinteknologi. De kvalifiserte med dette til å delta i debatten som en mulig

fusjonspartner. Sammenlignet med NTNU var HiG og HiÅ små institusjoner og de gav uttrykk for at en fusjon med NTNU ikke var uten en viss risiko for å bli minimalisert. Både HiÅ og HiG ønsket at flere høyskoler skulle inngå i en fusjon med NTNU for å mulig utjevne maktforholdet.

Til tross for at organisasjonsmodellen i UH-sektoren omfatter alle, var det kun i HSN-fusjonen at dette ble problematisert. HBV og HiT var tydelig på at strukturendringene burde fremme like konkurransevilkår og at regjeringen måtte velge *en* felles organisasjonsmodell for hele UH-sektoren. De ga klart uttrykk for at de ønsket en modell basert på regionalt forankrede institusjoner, da en nasjonal flercampusmodell ville kunne gi uønsket konkurranse. HBV og HiT var derfor sterkt kritiske til NTNUs planer om en nasjonal flercampusmodell hvor NTNU ville få fotfeste på Østlandet, noe som ville få negative konsekvenser for dem. Anmodningen om en felles organisasjonsmodell ble rettet mot regjeringen. Dette kan tolkes som et forsøk på å komme i forhandling med den øverste politiske ledelsen. Som utfallet av de to fusjonene ble, fikk vi to ulike modeller, HSN-fusjonen som er en regional flercampusmodell og NTNU-fusjonen som er en nasjonal flercampusmodell. Igjen, kan vi tenke at NTNUs dominerende posisjon hadde en sterk påvirkning for utfallet. For NTNU var det nettopp et ønske å bli mer synlig på Østlandet, og de så heller ikke på dette som å gi uønsket konkurranse. Heller det motsatte. Dette kan også gjenspeile at større utdanningsinstitusjoner er mer ressurssterke og har en sterkere innflytelse på selve sektoren (Phinero, Geschwind & Aarrevaara, 2016, s. 12).

For HSN-fusjonen var universitetsstatus et sentralt forhandlingstema. Argumentet om universitetsstatus hadde en todelt side, hvor manglende universitetsstatus ble presentert som et problem for fagutviklingen, mens universitetsstatus ville gi økt kvalitet, og derav bedre måloppnåelse. Styrene ved HBV og HiT, og rektorene Petter Asen og Kristian Borgen mente av det var urimelig at de som en fusjonert institusjon, ikke ville få universitetsstatus når små høyskoler som lå langt under kravene fikk denne statusen gjennom fusjon med etablerte universiteter. I motsetning til NTNU-fusjonen hvor høyskolene var sikret universitetsstatus, var ikke HBV og HiT garantert å oppnå dette, og det fikk de heller ikke i denne omgang⁸. Målet om å bli akkreditert som universitet var svært viktig for lærestedene. Dette kommer også frem

⁸ HSN fikk universitetsstatus 4. mai 2018 (Kunnskapsdepartementet, 2018).

av at rektorene arbeidet for at Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i sin innstilling ville tilrettelegge for at den fusjonerte institusjonen raskt kunne søke om akkreditering.

6.2.3 Fusjoner som et resultat av forhandling og kompromiss?

Etter forhandlingsperspektivet forventes det at en rekke aktører vil kunne påvirke prosessen og utfallet er et resultat av kompromiss eller at den dominerende koalisjonen får gjennomslag. Prosessene opp mot endelig vedtak illustrerer to svært ulike forløp. HSN-fusjonen fremstår forutsigbar, og dette kan nok forklares med at dette var en horisontal fusjon mellom to relativt jevnbyrdige parter, jf. tabell 4.1. Innspillene fra HBV og HiT var i stor grad var samkjørt og intensjonsavtalen som partene inngikk tidlig, synliggjør at prosessen i hovedsak var basert på en felles målsetning og enighet dem imellom. I tillegg hadde de en komplementær og overlappende fagprofil, og sammenfallende ambisjon om å videreutvikle en profesjons- og arbeidslivsrettet profil. Det var derimot forhold som i stor grad lå utenfor deres kontroll, som førte til at fusjonsprosessen strakk ut i tid. Forhandlinger og diskusjoner om SAKS-midler fra KD og avklaring om universitetsstatus, var noen forhold som preget debatten.

NTNU-fusjonen fikk derimot et større preg av forhandling mellom aktørene. Her var fire aktører involvert, der NTNU tok en dominerende og ledende rolle. Ved både HiG og HiÅ hadde styrene gjennom sin prioritering satt en flercampusfusjon med NTNU øverst. Samtidig hadde NTNU lagt krav om at HiST måtte inngå i en eventuell nasjonal flercampusmodell, dersom NTNU skulle gå for dette alternativet. I avstemningen ved HiST om en nasjonal flercampusmodell, stemte fem styremedlemmer for en fusjon og fire mot. Beslutningen gjenspeiler sentrale trekk ved forhandlingsperspektivet, hvor majoriteten vant fram. Bakenforliggende lå nok premisset fra NTNU om at HiST “måtte” inngå i en eventuell flercampusfusjon, for å ikke stå alene og ødelegge for NTNUs plan. NTNUs vedtak var derimot avgjørende for selve fusjonen. I underkant av to uker etter styreavstemningen ved HiST, vedtok NTNU-styret å gå inn for en flercampusfusjon. I likhet med vedtaket ved HiST, ble også dette vedtaket fattet med knappest mulig flertall og på samme måte vant majoriteten fram. Ved NTNU-vedtaket ble det også opplyst hvilke styremedlemmer som stemte for og mot. Det er særlig interessant å se at det var de eksterne styremedlemmer utnevnt av KD sammen med studentrepresentanter, som stemte for fusjon, mens de som stemt mot var interne styremedlemmer. I lys av maktforholdet i UH-sektoren, er det hevdet at balansen mellom det

politisk-administrative systemet og profesjonene, har blitt endret i retning av at profesjonenes innflytelse er redusert (Karlsen, 2014, s. 140). Dette samsvarer med forskning, som viser at tendensen i dag er at beslutninger gjenspeiler politiske strategier mer enn preferanser hos den akademiske staben (Bleiklie, 2020, s. 2099). NTNU-fusjonen fremstår å ha et mer komplekst forløp, som trolig ble forsterket av at det var en vertikal fusjon, med fire læresteder involvert og med ulik ressursstyrke, jf. tabell 4.2.

6.3 Myteperspektivet

6.3.1 Fusjon – en tidsriktig oppskrift på moderne og attraktive institusjoner?

Myteperspektivet gir en alternativ tilnærming og forståelse av fusjonsprosessene. Ut fra myteperspektivet er det forventet at lærestedene er styrt av et ønske om å framstå attraktive, noe som vil gi dem legitimitet i omgivelsene. Fusjoner kan forstås som en del av en internasjonal trend og en tidsriktig oppskrift som spres i omgivelsene gjennom ulike former for isomorfi.

Gjennom kvalitetsreformen og Bologna-prosessen, har høyere utdanning i Norge blitt mer internasjonalisert (Bleiklie & Michelsen, 2019, s. 200). For Norge, har det blitt naturlig å se hen til internasjonale forbilder og sammenligne seg med nabolandene. I både Danmark og Finland hadde det tidligere blitt gjennomført flere sammenslåinger som primært var for å konsentrere ressursene i møtet med internasjonal konkurranse (NOU 2008: 3, s. 40). Det er nærliggende å se på ministerens initiativ til strukturendring som et opplevd press om å implementere tilsvarende oppskrifter i Norge. Ministerens fokus på 'robuste' fagmiljø kan ut fra myteperspektivet forstås på to måter. Ministeren kan selv være påvirket av den internasjonalt sentrale ideen om at institusjoner blir robuste gjennom sammenslåinger. I tillegg kan sammenslåing brukes som et strategisk argument for å overtale lærestedene gjennom tidsriktige myter. Institusjoner som implementerer dominerende myter vil da oppnå legitimitet fra omgivelsene (Meyer & Rowan, 1977). Ved NTNU-fusjonen argumenterte HiST for at en fusjon ville styrke kvaliteten på forskningen, da større forskningsmiljøer ville gjøre at HiST framstod som en mer attraktiv samarbeidspartner for internasjonale forskernettverk. Dette synliggjør troen på at sammenslåing er et effektivt middel på å oppnå målet og illustrerer at oppskriften om fusjon har blitt rasjonalisert (Christensen, mfl., 2015, s. 77).

Ut fra myteperspektivet vil usikkerhet i omgivelsene forsterke implementering av myter gjennom *mimetisk isomorfi* (DiMaggio & Powell, 1983, s. 151). Ved NTNU-fusjonen, var uvissheten rundt SAKS-prosessen et sentralt tema og hvilke konsekvenser strukturmeldingen kunne ha for dem. Både HiST og NTNU fryktet at de kunne havne i en ugunstig situasjon dersom utfallet av strukturprosessen ga større læresteder og forskyve styrkeforholdet. Usikkerheten rundt SAKS-prosessen kan forstås ut fra frykten om å miste sin posisjon og dermed svekke sin attraktivitet i omgivelsene. Samtidig understreker NTNUs ambisjon om å bli “internasjonalt framragende”, betydningen av å styrke sin konkurransekraft i et internasjonalt utdanningsmarked. I Finland hadde en fusjonsprosess vært drevet frem av å bli et “universitet i verdensklasse” (Aula & Tienari, 2011), noe som underbygger at denne myten har spredd seg i omgivelsene og regnes som tidsriktig. Oppmerksomheten mot rankinger støtter opp om myten og en høy plassering gir institusjonene legitimitet og troverdighet.

HBV vektla egne erfaringer fra den nylige gjennomførte fusjonen, noe som hadde gitt mer kraftfulle fagmiljøer. De var også positiv til ytterligere sammenslåinger. Basert på tidligere gjennomførte sammenslåinger i Norge, oppfattet også HiT at de ville være tjent med å etablere i en større institusjon. Dette kan reflektere myters spredningskraft gjennom sosial autorisering, der fortellinger om fusjonens suksess spres i omgivelsene (Røvik & Pettersen, 2014, s. 59). HiÅ hadde på sin side fått beskjed fra statssekretær Haugstad om at de var for liten til å kunne fortsette som selvstendig institusjon. Ut fra denne meldingen hadde ikke HiÅ et reelt valg, men de ble presset til å fusjonere med en eller flere andre læresteder. Dette kan illustrere implementeringen av myter gjennom *tvangsmessig isomorfi* (DiMaggio & Powell, 1983, s. 150). Her kan det også trekkes lignende paralleller til HSN-fusjonen. HBV og HiT hadde i flere år arbeidet for å oppnå akkreditering som universitet, uten å lykkes. Fusjonen mellom HBV og HiT kan forstås som eneste alternativ, da de som en større institusjon vil ha større muligheter for å oppnå universitetsstatus.

6.3.2 Betydningen av universitetsstatus og merkevaren NTNU

Ut fra myteperspektivet er det forventet at den symbolske verdien av fusjon vil prege debatten, hvor fokuset er rettet mot hvordan lærestedene kan bevare eller styrke sitt omdømme. For høyere utdanningsinstitusjoner har universitetsstatus en betydelig symbolsk imageeffekt (Arbo, 2019, s. 107). Universitetsstatus og det omdømmet som dette bærer med seg, var spesielt

viktig i HSN-fusjonen. HBV uttrykte at tittelen, “university college” hadde en hemmende funksjon i internasjonal konkurranse. Med denne tittelen ble de oppfattet som å ha svakere forskningskompetanse enn universitetene og ble dermed sett på som en mindre attraktiv samarbeidspartner. Universitetsstatus kan forstås som en myte som gir institusjoner legitimitet. Ved å implementere dominerende myter blir institusjonene blir mer like (DiMaggio & Powell, 1983, s. 147). Samtidig understreker innretningen mot det internasjonale markedet at lærestedene har blitt mer avhengig av sine omgivelser enn tidligere (Bleiklie, Enders & Lepori, 2013, s. 3).

For NTNU-fusjonen, var heller ‘merkevaren NTNU’ en viktig drivkraft for høgskolene enn selve universitetsstatus. Høgskolene uttrykte at merkevaren NTNU ville styrke rekruttering av studenter, relasjoner til samarbeidspartnere og styrke dem i konkurransen om eksterne midler. En fusjon med NTNU ville gjøre at høgskolene ble sett på som attraktive. For NTNU, var det derimot et viktig mål å beskytte sin merkevare og kvalitetsstempel. En fusjon med høgskoler ville bety et sterkere innslag av bachelorutdanninger og mindre forskningsproduksjon per vitenskapelige ansatt, noe som kunne svekke NTNUs omdømme og prestisje. Dette understreker at lærestedene er avhengig av å framstå som et attraktivt lærested og få legitimitet fra omgivelsene, og dette var også sentralt for begge fusjonsprosessene.

6.4 Oppsummering

I den teoretiske analysen er det funnet sterke innslag av hierarkisk styring i fusjonsprosessene. Initiativet til fusjon var et ønsket og planlagt forsøk fra politisk- og administrativ side, og det kan tolkes som et virkemiddel for bedre måloppnåelse, noe som er i tråd med forventningene i det hierarkiske perspektivet. Endelig resultat var betinget av utgangsposisjonen til institusjonene og styrkeforholdet mellom de ulike institusjonene som forhandler. Her var sammensetningen og ressursforholdet ulikt mellom de to fusjonene. Lærestedene ble involvert i arbeidet med strukturreformen, og det det lagt opp til forhandling der ulike problemer og løsninger ble trukket inn i prosessen. Lærestedene utvidet debatten til også å gjelde finansieringssystemet, regionale hensyn, organisasjonsmodell, universitetsstatus og usikkerheten rundt SAKS-prosessen. Lærestedenes maktposisjoner påvirket i tillegg hvilke løsninger som fikk gjennomslag, noe som fremhever sentrale elementer i forhandlingsperspektivet. Myteperspektivet bidrar til å utvide og supplere forståelsen av

prosessene ved å rette blikket ut mot omgivelsene og hva som framstår som det passende. De teoretiske perspektivene har hatt en komplementær funksjon der de ulike perspektivene gir en mer helhetlig forståelse av dynamikken i fusjonsprosessene, enn hva som hadde vært mulig ved å anvende ett perspektiv eller én teoretisk tilnærming.

7 Avslutning

7.1 Hovedfunn

Formålet med denne studien var å undersøke dynamikken i fusjonsprosesser i Universitets- og høyskolesektoren. Dette arbeidet har tatt utgangspunkt i instrumentell og institusjonell teori for å oppnå en best mulig forståelse og besvare problemstillingen; *hvilke problemer og løsninger var sentrale for aktørene, og hvordan påvirket disse debatten og utfallet?* Gjennom en kvalitativ flercasestudie har jeg undersøkt prosessene som ledet til etableringen av HSN og NTNU. Her inngikk til sammen seks institusjoner som hadde varierende forutsetninger og forventninger forut for fusjonsprosessen. Disse seks lærestedene utgjorde de primære aktørene sammen med politisk- og administrativ ledelse, representert ved kunnskapsministeren og KD. Datamaterialet var basert på offentlige dokumenter fra de respektive institusjonene og KD. Disse dokumentene ga et unikt innblikk i prosessene og en oversikt over utviklingen frem til vedtakene. I dokumentene ble det reist mange interessante problemstillinger, og som ga et fyldig bilde av hvilke problem- og løsningsforståelser som sto sentralt i prosessene.

De empiriske funnene er oppsummert underveis og jeg vil ikke gjenta dem i særlig grad, men jeg vil fremheve noen hovedtrekk. Det hierarkiske- og forhandlingsperspektivet innenfor instrumentell teori kan i stor grad kaste lys over prosessene. Med oppdragsbrevet fra statsråden ble startskuddet satt for prosessene, og det la også sterke føringer for definering av problemer og løsninger. Målet og virkemidlene var gitt, men det var institusjonene selv som skulle tegne kartet for det nye institusjonslandskapet. Oppdragsbrevet la opp til forhandling mellom lærestedene. Både antallet og styrkeforholdet mellom aktørene fikk betydning for debatten og premissene for fusjonene. Aktørene i HSN-fusjonen var i stor grad samstemt om problemer og løsninger, og forhandlingsdimensjonen var rettet mot eksterne forhold. NTNU-fusjonen hadde med sine fire aktører, et større innslag av forhandlinger og ressurser. Myteperspektivet tilfører en tilleggsdimensjon, ved at det problematiserer grunnlaget for de målene og de løsningene som prosessene sikter mot. Fusjonene kan her forstås som en implementering av myter, hvor fusjonerte institusjoner er styrt av et ønske om å framstå som mer konkurransedyktige og attraktive. Debatten rundt universitetsstatus har en sterk symbolsk imageeffekt som gir et inntrykk av kvalitet. Oppsummert har det teoretiske rammeverket med det hierarkiske-, forhandling- og myteperspektivet gitt mange spennende føringer og forståelsesrammer, og samtidig en klar avgrensning.

7.2 Veien videre

Både HSN- og NTNU-fusjonen resulterte i flercampusmodeller. Selv om antallet institusjoner ble redusert, ble samme antall campuser beholdt. Dette kan muligens ses på som et kompromiss mellom politisk- og administrativ ledelse og lærestedene. Der politisk ledelse fikk oppfylt målet om en sektor med færre institusjoner, samtidig som at lærestedene fikk beholde alle campuser og opprettholdt sin nærhet til regionalt næringsliv. Vurderingen om videre campus-organisering er nå opp til de enkelte styrene. En nedleggelse av campus-Gjøvik og campus-Ålesund blir neppe en realitet med det første, da teknologimiljøer i regionen var en sterk driver for fusjonen. Derimot har rektor ved USN⁹, Petter Aasen uttrykt at “styret må vurdere om opprettholdelsen av alle 8 campuser er faglig og økonomisk bærekraftig” (Tønnessen, 2018). Hva som blir den videre campus-strukturen ved USN, blir interessant å følge.

HSN- og NTNU-fusjonen representerer to enkelthendelser av flere sammenslåinger i høyere utdanning. Gjennomføring av reorganisering for å konsentrere ressurser er ikke unikt for UH-sektoren. Sykehusreformen, NAV-reformen, Nærpolitireformen og kommunereformen vitner om at sammenslåing er et hyppig anvendt virkemiddel for styring i offentlig sektor. Problemene og løsningene i HSN- og NTNU-fusjonen har også vært preget av at lærestedene skal ivareta motstridene hensyn, som eksempelvis behovet for konsentrasjon av ressurser samtidig som regionale hensyn skal ivaretas. Dette understreker at høyere utdanningsinstitusjoner er komplekse organisasjoner og sektorens mandat er preget av mange ulike mål og oppgaver (Vabø & Kårstein, 2014, s. 9). Motstridene mål og hensyn er heller ikke et unikt fenomen for høyere utdanningsinstitusjoner. Offentlig sektor er kompleks og offentlige organisasjoner er utsatt for skiftende politiske vinder, noe som det synliggjør et skille mellom offentlige og private organisasjoner.

⁹ HSN endret navn til USN i 2018 i forbindelse med akkreditering som universitet.

Litteraturliste

- Aamodt, P. O. & Lyby, L. (2019). Instrument eller institusjon? Skiftende politiske prioriteringer. I J. P. Knudsen & T. Lauvdal (Red.) *Geografi, kunnskap, vitenskap. Den regionale UH-sektorens fremvekst og betydning* (s. 25-52). Cappelen Damm Akademisk
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. (2. utg.). Fagbokforlaget
- Arbo, P. (2019). Universitet og region – en sammensatt region. I J. P. Knudsen & T. Lauvdal (Red.) *Geografi, kunnskap, vitenskap. Den regionale UH-sektorens fremvekst og betydning* (s. 99 -130). Cappelen Damm Akademisk
- Arbo, P. & Bull, T. (2016). Mergers in the North: The making of the Artic University of Norway. I R. Pinheiro, L. Geschwind & T. Aarrevaara (Red.), *Mergers in higher education* (s. 107 - 128). Springer
- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse. En praksisorientert metode*. Cappelen Damm Akademisk.
- Aula, H.-M., & Tienari, J. (2011). Becoming “world-class”? Reputation-building in a university merger. *Critical Perspective on International Business*, 7(1), 7–29. <https://doi.org/10.1108/17422041111103813>
- Bleiklie, I. (2020). New Public Management or Neoliberalism, Higher Education. I P. N. Teixeira & J. C. Shin (Red.), *The International Encyclopedia of Higher Education Systems and Institutions* (s. 2097-2102). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-94-017-8905-9>
- Bleiklie, I. (2019). Regionale universiteter og utdanningspolitiske paradokser. I J. P. Knudsen & T. Lauvdal (Red.) *Geografi, kunnskap, vitenskap. Den regionale UH-sektorens fremvekst og betydning* (s. 53 - 74). Cappelen Damm Akademisk
- Bleiklie, I., Enders, J., & Lepori, B. (2013). Introduction: Transformation of universities in Europe. *Higher Education*, 65, 1–4. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9577-5>
- Bleiklie, I., & Michelsen, S. (2019). Scandinavian higher education governance - Pursuing similar goals through different organizational arrangements. *European Policy Analysis*, 5(2), 190–209. <https://doi.org/10.1002/epa2.1056>
- Bolman, L. G. & Deal, T. E. (2017). *Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership*. (6. utg.). Jossey-Bass.

- Bukve, O. (2021). *Forstå, forklare, forandre. Om design av samfunnsvitenskapeleg forskningsprosjekt*. (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Christensen, T. (2011). University governance reforms: Potential problems of more autonomy? *Higher Education*, 62, 503–517. <https://doi.org/10.1007/s10734-010-9401-z>
- Christensen, T., & Gornitzka, Å. (2017). Reputation management in complex environments - A comparative study of university organizations. *Higher Education Policy*, 30, 123–140.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2006). Rebalancing the State: Regulation and the Reassertion of the Centre. I T. Christensen & P. Lægreid (Red.), *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state* (s. 359 – 380). Edward Elgar Publishing Limited.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 5(2), s. 1059-1066.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2001). New Public Management – Undermining Political Control? I T. Christensen & P. Lægreid (Red.), *New Public Management: the transformation of ideas and practice* (s.93 – 119). Ashgate Publishing.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. (3. utg.). Universitetsforlaget.
- DBH (2021). *Statistikk om høyere utdanning*. <https://dbh.nsd.uib.no/statistikk/>
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Egeberg, M. (2012). How Bureaucratic Structures Matters: an Organizational Perspective. I B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (s. 157-168). Sage publications Ltd.
- Frølich, N., Christensen, T., & Stensaker, B. (2019). Strengthening the strategic capacity of public universities: The role of internal governance models. *Public Policy and Administration*, 34(4), 475–493. <https://doi.org/10.1177/0952076718762041>
- Gornitzka, Å. (2009). Styringsreformer i høyere utdanning i Europa – politiske ambisjoner mellom omgivelsespress og sektortradisjoner. *Norsk statsvitenskapelige tidsskrift*, 25, 129-158.

- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization. I L. Gulick & L. F. Urwick (Red.) *Papers on the Science of Administration* (s. 1 – 49). Institute of Public Administration.
- Hansen, T. I. (2019, 8. februar). Høgskolen I Buskerud og Vestfold. Store norske leksikon.
https://snl.no/H%C3%B8gskolen_i_Buskerud_og_Vestfold
- Harman, G. & Harman, K. (2003) Institutional Mergers in Higher Education: Lessons from International Experience. *Tertiary Education and Management*, 9, 29-44.
- Heffron, F. (1989). *Organization Theory & Public Organizations*. Prentice Hall
- HBV (2014, 22. oktober). *Innspill til arbeidet med framtidig struktur i Universitets- og høgskolesektoren*. (Brev)
- HiG. (2014, 3. november). *Innspill fra Høgskolen i Gjøvik til arbeidet med framtidig struktur i universitets- og høgskolesektoren*. (Brev)
- HiT. (2014, 4. november). *Høgskolen i Telemark sitt strategiske innspill til Kunnskapsdepartementet (KD) i forbindelse med strukturendringer i sektoren*. (Brev)
- HiST. (2014, 31. oktober). *Innspill til arbeidet med framtidig struktur i universitets- og høgskolesektoren*. (Brev)
- HiÅ. (2014, 1. november). *SAKS – Innspill til framtidig struktur i UH-sektoren*. (Brev)
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19
- Karlsen, G. E. (2014). Internasjonale aktører som premissgivere for norsk utdanningspolitikk med særlig vekt på OECD. I K. J. Rørvik, T. V. Eilertsen & E. M Furu (Red.), *Reformer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 121 – 145). Cappelen Damm Akademisk.
- Kyvik, S. (2002). The Merger of Non-University Colleges in Norway. *Higher Education* 44(1), 53-72.
- Kyvik, S., & Stensaker, B. (2013). Factors affecting the decision to merge: The case of strategic mergers in Norwegian higher education. *Tertiary Education and Management*, 19(4), 323–337. <https://doi.org/10.1080/13583883.2013.805424>
- Kyvik, S. & Stensaker, B. (2016). Mergers in Norwegian Higher Education. I R. Pinheiro, L. Geschwind & T. Aarrevaara (Red.), *Mergers in higher education* (s. 29 - 42). Springer
- Kunnskapsdepartementet. (2014a, 26. mai). *Oppdrag til statlige høyere utdanningsinstitusjoner: Innspill til arbeidet med framtidig struktur i universitets- og høgskolesektoren*. (brev)

- Kunnskapsdepartementet. (2014b, 24. november). *Vedrørende innspill til strukturmeldingen*. (brev)
- Kunnskapsdepartementet. (2014c, 4. desember). *Høgskolen i Telemark (HiT) og Høgskolen i Buskerud og Vestfold (HBV) – innspill om sammenslåing*. (brev)
- Kunnskapsdepartementet. (2015a, 19. juni). *Sammenslåing av NTNU, Høgskolen i Sør-Trøndelag, Høgskolen i Gjøvik og Høgskolen i Ålesund*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sammenslaing-av-ntnu-hogskolen-i-sor-trondelag-hogskolen-i-gjovik-og-hogskolen-i-alesund/id2423958/>
- Kunnskapsdepartementet. (2015b, 19. juni). *Sammenslåing av Høgskolen i Buskerud og Vestfold og Høgskolen i Telemark*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sammenslaing-av-hogskolen-i-buskerud-og-vestfold-og-hogskolen-i-telemark/id2423963/>
- Kunnskapsdepartementet. (2017, 9. mai). *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2017*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tilstandsrapport-for-hoyere-utdanning-2017/id2552473/>
- Kunnskapsdepartementet. (2018, 4. mai). *Høgskolen i Sørøst-Norge blir universitet*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/hogskolen-i-sorost-norge-blir-universitet/id2600281/>
- Meld. St. 18. (2014-2015). *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høgskolesektoren*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-2014-2015/id2402377/?ch=1>
- Lang, D. W. (2003). The future of merger: what do we want mergers to do: efficiency or diversity? *The Canadian Journal of Higher Education*, 33(3), 19-46.
- Larsen, I. M. (2006). *Ekstern relevans og eksterne aktører i høyere utdanning*. Arbeidsnotat 5/2006. NIFU STEP.
- Leseth, A. B. & Tellmann, S. M. (2019). *Hvordan lese kvalitativ forskning?* (2. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Lægreid, P., Roness, P. G. & Rubecksen, K. (2006). Autonomy and control in the Norwegian civil service: Does agency form matter? I T. Christensen & P. Lægreid (Red.), *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state* (s. 235 - 267). Edward Elgar Publishing Limited.
- March, J.G., & Olsen, J.P. (2008). Elaboration the “New Institutionalism”. I R.A.W. Rhodes,

- S. A. Binder & B. A. Rockman (Red.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.
- March, J.G., & Olsen, J.P. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tell us about Government. *The American Political Science Review*, 77(2), 281-296.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Normann, R. & Pinheiro, R. (2019). Den tredje rollen: Fra distriktshøgskole til universitet. I J. P. Knudsen & T. Lauvdal (Red.) *Geografi, kunnskap, vitenskap. Den regionale UH-sektorens fremvekst og betydning* (s. 155-175). Cappelen Damm Akademisk
- NOU 2000: 14. (2000). *Frihet med ansvar - Om høgre utdanning og forskning i Norge*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2008: 3. (2008). *Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2020: 3. (2020). *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Kunnskapsdepartementet
- NSD (2021). Statistikk om høyere utdanning og forskning (DBH).
<https://www.nsd.no/statistikk-om-hoyere-utdanning-og-forskning-dbh/>
- NTNU (2021). *Historie*. <https://www.ntnu.no/ntnus-historie>
- NTNU (2014, 6. november). *Oppdrag til statlige institusjoner: Innspill til arbeidet med framtidig struktur i universitets- og høyskolesektoren* (Brev)
- Nygård, S. R. & Røvik, K. A. (2014). Hit, men ikke lenger, Når lean skal løftes inn i klasserommet. I K. J. Rørvik, T. V. Eilertsen & E. M Furu (Red.), *Reformer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 307 - 333). Cappelen Damm Akademisk.
- Olsen, J.P. & Maassen, P. (2007). European debates on the knowledge institution: The modernization of the university at the European level. I J. P. Olsen & P. Maassen (Red.), *University dynamics and European integration* (s. 3-22). Springer, Dordrecht.
- Persson, M. (2019). Markedsrettede fusjoner i høyere utdanning. I A. Tjora (Red.), *Universitetskamp* (s. 412-432). Scandinavian Academic Press.
- Pinheiro, R., Geschwind, Aarrevaara, T. (2016). A World full of Mergers: The Nordic Countries in a Global Context. I R. Pinheiro, L. Geschwind & T. Aarrevaara (Red.), *Mergers in higher education* (s. 3 – 28). Springer.

- Ramirez, F., & Christensen, T. (2013). The formalization of the university: Rules, roots, and routes. *Higher Education*, 65, 695–708. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9571-y>
- Ripoll-Soler, C. & De-Miguel-Molina, M. (2014). Are mergers a win-win strategic model? A content analysis of inter-institutional collaboration between higher education institutions. *Tertiary Education and Management*, 20(1), 44-56. <https://doi.org/10.1080/13583883.2013.860187>
- Rørvik, K. A., Eilertsen, T. V. & Lund, T. (2014). Hvor har de det fra, og hva gjør de med det? Utdanningsdirektoratet som innhenter, oversetter og iverksetter reformideer. I K. J. Rørvik, T. V. Eilertsen & E. M Furu (Red.), *Reformer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 87 - 120). Cappelen Damm Akademisk.
- Rørvik, K. A. & Pettersen, H. M. (2014). Masterideer. I K. J. Rørvik, T. V. Eilertsen & E. M Furu (Red.), *Reformer i norsk skole. Spredning, oversettelse og implementering* (s. 51 - 85). Cappelen Damm Akademisk.
- Simon, H. A. (1957). *Administrative Behavior*. The Free Press.
- Skoie, H. (2016, 18. januar). *Høgskolen i Telemark*. Store norske leksikon. https://snl.no/H%C3%B8gskolen_i_Telemark
- Stensaker, B., Persson, M. & Phinheiro, R. (2016). When mergers fail: a case study on the critical role of external stakeholders in merger initiatives. *European Journal of Higher Education*, 6(1), 56-70. <https://doi.org/10.1080/21568235.2015.1099456>
- Stigen, I. M., Kolltveit, K. & Winsvold, M. S. (2018). *Fra valg til velferd*. Cappelen Damm Akademisk.
- St. meld. nr. 18 (2014-2015). Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren.
- St. meld. nr. 27 (2000-2001). Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning.
- Tjora, A. (2020). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. (3. utg.). Gyldendal
- Tønnessen, E. (2018, 22. november). *Petter Aasen: “Styret må vurdere om opprettholdelsen av alle 8 campuser er faglig og økonomisk bærekraftig”*. Khrono. <https://khrono.no/studieportefolje-sorost-norge-universitetet-i-sorost-norge/petter-aasen-styret-ma-vurdere-om-oppretholdelse-av-alle-8-campuser-er-faglig-og-okonomisk-baerekraftig/249304>

- Vabø, A. & Kårstein, A. (2014). *Robuste fagmiljøer. En litteraturgjennomgang*. Arbeidsnotat 12/2014. NIFU STEP.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications*. (6. utg.). Sage.
- Universitet- og høgskoleloven. (2005). *Lov om universiteter og høgskoler* (LOV-2005-04-01 15). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15#KAPITTEL_1-1
- Zechlin, L. (2010). Strategic Planning in Higher Education. I E. Baker, P. Peterson & B. McGaw (Red.), *International Encyclopedia of Education* (s. 256-263). Elsevier.

Vedlegg

Vedlegg 1. Oversikt over saksdokumenter fra lærestedene

	Høgskolen i Buskerud og Vestfold
Sak 98/14 (V)	Oppdragsbrev om strukturendringer og HBVs strategiprosess
Sak 107/14 (V)	Innspill til arbeidet med fremtidig struktur i høgskolesektoren
Sak 129/14 (V)	Strukturendringer i UH-sektoren – eventuell sammenslåing med Høgskolen i Telemark
Sak 11/15	Status for arbeidet med mulig sammenslåing mellom HBV og HiT
Sak 17/15 (V)	Vedtak om fusjon HBV - HiT
	Høgskolen i Telemark
Sak 63/14	Høgskolens strategiske situasjon og etablering av et forprosjekt vedrørende eventuell fusjon med Høgskolen i Buskerud og Vestfold
S-sak 77/14	Strategisk innspill til Kunnskapsdepartementet i forbindelse med strukturendring i sektoren, jf. oppdragsbrev av 26. mai 2014
Sak 111/14	Strukturendringer i UH-sektoren – eventuell sammenslåing med Høgskolen i Buskerud og Vestfold
S-sak 8/15	Status for arbeidet med en mulig fusjon mellom HiT og HBV
S-sak 36/15	Fusjon mellom Høgskolen i Buskerud og Vestfold og Høgskolen i Telemark
	Høgskolen i Sør-Trøndelag
D-sak 3/14	Framtidig struktur i universitets- og høgskolesektoren, status og videre prosess, med vedlegg
HS-V-33/14	Framtidig struktur i universitets- og høgskolesektoren – innspill fra HiST til KD, med vedlegg
Sak 1/15 (V)	Institusjonelle veivalg for HiST
	Høgskolen i Gjøvik
Sak STY 34/14	Strukturmeldingen fra Kunnskapsdepartementet
Sak STY 52/14	Strukturmeldingen
Sak 62/14 (V)	HiGs tilbakemelding til KD om strukturendringer
	Innspill fra Høgskolen i Gjøvik til arbeidet med framtidig struktur i universitets- og høgskolesektoren
Sak STY 81/14	Orientering om strukturprosessen
Sak sty 5/15	Strukturprosessen
	Høgskolen i Ålesund
Sak 58/14	HiÅ sitt svarbrev til Kunnskapsdepartementet (KD) om framtidig struktur i universitets- og høgskolesektoren (SAKS)
	SAKS – Innspill til framtidig struktur i UH-sektoren
Sak 5/15	Styrevedtak SAKS – Framtidig struktur. Med vedlegg; Høgskolen i Ålesunds utredning om muligheter og utfordringer i en NTNU flercampusmodell, januar 2015
	NTNU
O-sak 15/14	Oppdrag til statlige høyere utdanningsinstitusjoner: innspill til arbeidet med framtidig struktur i universitets- og høgskolesektoren
O-sak 18/14	Framtidig struktur i universitets- og høgskolesektoren (SAKS): NTNUs innspill
O-sak 20/14 20	Struktur i høyere utdanning - Saks
Sak 27/14	Innspill til arbeidet med framtidig struktur i universitets- og høgskolesektoren
Sak 42/14 3	Innspill til arbeidet med framtidig struktur i universitets- og høgskolesektoren
Sak 1/15 (V)	Struktur i høyere utdanning (SAKS)

