

Sammenslåing for studiekvalitet

Fusjonering som virkemiddel for å fremme utdanningskvalitet i norsk universitets- og
høgskolesektor



Av

Fokus Le-Del-Se

Medlemmer:

Thomas Haga Hamarsland

Lars Raaen

Johanne Sveen Hempel

Kirsti Winnberg

Forord:

Denne rapporten er utarbeidet som en del av pensum i emnet AOS234- studenter i ledelse- et kurs ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, spesialutformet for studenter med verv i organisasjoner tilknyttet universitetet, så vel som Studentsamfunnet. Faget har tatt for seg en rekke lærerike aspekter ved blant annet ledelses- og organisasjonsteori, knyttet opp mot praktiske eksempler og erfaringer fra vårt eget lærested NMBU. Dette har gjort emnet ytterligere interessant og spennende.

Vi vil gjerne takke førsteamanuensis Sigurd Rysstad og professor emeritus Per Ove Røkholt for inspirerende foredrag gjennom våren 2016 i faget AOS234. Vi vil også takke for innspill fra Stein Erik Lid ved NOKUT og Anne Husebekk, rektor v/ UiT – Norges Arktiske Universitet.

Denne oppgaven er utarbeidet av gruppen;

Fokus Le-Del-Se

Sammendrag:

Denne oppgaven er utarbeidet etter oppdrag fra NMBU i kurset AOS234 ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Målet med oppgaven er å kartlegge hvorvidt sammenslåinger i norsk UH-sektor har en oppløftende effekt på utdanningskvalitet. Studien er kvalitativ og baserer seg hovedsakelig på dokumentanalyser. Disse dokumentene inneholder de empiriske data vi legger til grunnlag for vår drøfting av problemstilling. Relevant organisasjonsteori er tillagt stor vekt i oppgaven. Vi har blant annet brukt teorien bak endring i organisasjoner for å belyse utfordringer knyttet til fusjonsprosesser, kulturelle og strukturelle utfordringer, og ledelsens rolle i denne typen omstillinger

UiT – Norges arktiske universitet har gjennomgått flere fusjoner de siste årene. Et av nøkkelpoengene ved fusjonen med Høgskolen i Finnmark var å bidra med kompetanse i landsdelen. Fusjonen skulle også åpne for nye muligheter og utnytte ressursene bedre. Det tyder derimot på at det nye Finnmarksfakultetet ble for byråkratisert i forhold til størrelsen på institusjonen.

NTNU sin sammenslåing med institusjonene i Gjøvik og Ålesund er i dag under fase to i fusjonsprosessen. Den store debatten som foregår per nå, er hvor ledelsen skal holde til. Både Ålesund og Gjøvik er redde for å bli for små i det store bildet, og mener at stedlig ledelse er viktig for institusjonene. Grunnlaget for interorganisatorisk fusjonsmotstand er tydelig eksemplifisert. Trondheim på sin side, ønsker å styrke den faglige ledelsen i studiene ved å samlokalisere ledelsesressursene sentralt i organisasjonen.

Historiske erfaringer fra Kvalitetsreformen viste at dersom utdanningskvaliteten i UH-sektoren skal bli bedre, er det nødvendig med god ledelse. NOKUT presiserer i sine studentsentrerte tilnærminger at utdanningsfaglig kompetanse og utdanningsledelse er nødvendig for å motivere studentene, og kvalitetssikre de ulike studieprogrammene. Kun ved god oppfølging gjennom en helhetlig lederstruktur kan man sørge for at underviserne er gode ledere som jobber kontinuerlig med å forbedre sine emner.

Analyser viser at NMBUs organisasjonsmodell etter fusjonsprosessen ikke var tilpasset endringene som oppstod etter fusjonen var gjennomført. Ny modell måtte på plass, og det er i den prosessen vi befinner oss i dag. En gjennomført fusjon er ikke synonymt med en vellykket struktur før strategier er implementert.

Datainnsamlingen vi har gjennomført viser en gjennomgående tendens hvor fremragende forskning tenkes å automatisk medføre fremragende utdanning. At forskningskvalitet henger tett sammen med utdanningskvalitet er det ingen som strides om, men automatikken i at det ene medfører det andre finnes det lite empirisk grunnlag for å påstå. Under en omstillingsprosess er det nødvendig at ledelsen fokuserer på å heve utdanningskvaliteten, like mye som å skape fremragende forskning.

Innhold

Forord.....	1
Sammendrag:.....	2
1. Innledning.....	5
2. Metode:.....	7
3. Teoretisk bakgrunn.....	9
3.1 Organisasjonsteori.....	9
3.2 Ledelsesteori.....	16
3.3 Særpreget ved universiteter som organisasjoner.....	17
3.4 Teoretisk bakgrunn for sammenhengen mellom fusjonering som virkemiddel og kvalitet.....	18
4. Struktur i norsk UH-sektor.....	20
4.1 Norsk universitets- og høgskolesektor.....	20
4.2 Politisk-historisk utvikling av strukturering som virkemiddel.....	20
4.3 Kvalitet på agendaen – sittende regjerings politikk for sektoren.....	22
4.4 Finansieringssystemet i sektoren.....	26
4.5 Ytre rammebetingelser for strukturendringer i sektoren.....	27
5. Kvalitet i utdanning.....	29
5.1 Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, NOKUT.....	29
Case 1: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU.....	32
Fusjonsplattformen.....	32
Utdanningskvalitet ved NTNU.....	32
Hva med den generelle oppfatningen?.....	33
Case 2: Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet, UiT.....	34
Hvilke effekter har sammenslåingen hatt?.....	34
Studiekvalitet i dag:.....	36
Hvordan ser det ut i dag.....	36
Case 3: Norges miljø og biovitenskapelige universitet, NMBU.....	38
Fusjonen.....	38
Omorganiseringsprosess i kjølevannet av fusjonen.....	38
Utdanningskvalitet på NMBU.....	39
6. Diskusjon.....	41
6.1 Utdanningsorganisasjoner i fusjon.....	41
6.2 Ledelse i fusjonsprosesser.....	42
6.3 Historisk-politisk empiri.....	43
6.4 Kvalitet som mål.....	44
7. Konklusjon.....	48

Kilder.....	49
-------------	----

1. Innledning

Det siste halvåret har vi ved NMBU bivaunet en omorganiseringsprosess som har skapt stor frustrasjon og forvirring blant både studenter, ansatte og i ledelsen. Prosessen har for oss aktualisert et tema som har vært med på å forme en problemstilling i denne prosjektoppgaven, nemlig påvirkning av strukturendringer på utdanningskvaliteten ved egen, og andres, institusjon.

Struktur og kvalitet er to temaer som er gjennomgående for norsk universitets- og høyskolesektor. I tillegg til en stadig voksende interesse for fenomenet kvalitet i høyere utdanning er strukturering av en fragmentert sektor en utfordring som både er gjeldende i dag og har spor langt tilbake i tid.

Aktuelle politiske signaler samt pågående sektorutvikling underbygger dessuten disse to fokusområdene. Vi har en sittende regjering som ifølge egen regjeringsplattform ønsker å utvikle flere verdensledende universitetsmiljøer. Deres stortingsmelding "st.meld. nr. 18 (2014-2015) Konsentrasjon for kvalitet - strukturreform i universitets- og høyskolesektoren" og den kommende stortingsmeldingen om kvalitet i 2017 gir en pekepinn på prioriteringene. Strukturreformen ba ettertrykkelig om fusjoner og har allerede medført flere sammenslåinger.

Strukturendringene som virkemiddel er ment for å legge til rette for kvalitetsheving. Dog viser det seg likevel at sammenhengen mellom fusjonering og kvalitetsheving ikke er særlig godt empirisk dokumentert. Vi ønsker derfor å se grundigere på dette forholdet.

Vårt eget universitet NMBU er en god modellorganisme i så måte. Gjennom en fusjoneringsprosess vedtatt i 2008 og realiseringen av vår felles institusjon fra 1. januar 2014 har vi både et utgangspunkt for å si noe om fusjonering som praktisk virkemiddel, fokus på kvalitet i prosessen og sammenhengen mellom sammenslåing og studiekvalitet.

Ettersom en enkelt situasjon neppe vil gi noe særlig god og bred innsikt har vi også valgt å ta for oss to andre case ved å se på fusjoneringsprosessene som for tiden foregår på Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT). Ved å undersøke prosessene med spesielt fokus på kvalitetsheving håper vi å kunne si noe om sammenhengen mellom virkemiddel og mål. Det er desto mer interessant fordi de to sistnevnte fusjonsprosessene er sammenslåinger uten følgende samlokalisering mens vårt eget universitet også gjennomgår en samlokaliseringsprosess i etterkant av fusjonen.

Å se på fusjonering som virkemiddel krever en generisk betraktning i tillegg til den spesifikke som belyses ved hjelp av case. Vi har derfor tatt for oss bakgrunnen for fusjonering som virkemiddel i norsk universitets- og høyskolesektor. Dette med mål om å belyse rammebetingelsene for fusjoneringen, både det historiske grunnlaget for sammenslåing i sektoren og det politisk-ideologiske bakteppet. Vi har aktivt benyttet det fagstoffet emnet har tatt for seg for å underbygge drøftingen omkring de funn vi har gjort underveis i arbeidet med oppgaven.

Hovedproblemstilling

Vårt opprinnelige oppdrag skulle ta for seg utdanningsmyndighetenes forståelse/virkelighetsoppfatning og aktuelle politiske signaler når det gjelder norsk høyere utdanning. Dette oppdraget innsnevret vi mot kvalitet i utdanning i norsk UH-sektor, og hvorvidt fusjonering er et virkemiddel som myndighetene bruker bevisst for å fremme kvalitet. Problemstillingen vår lyder slik:

Kan fusjon brukes som virkemiddel for å fremme studiekvalitet i UH-sektoren?

I et forsøk på å trekke ut områder vi kan belyse nærmere, har vi lagd noen delproblemstillinger for å sikre et godt grunnlag for å kunne svare på hovedproblemstillingen.

- *Hva er det politisk-historiske bakteppet for at vi i dag gjennomgår fusjonsprosessen i norsk UH-sektor?*
- *Hvordan oppfatter de ulike institusjonene studiekvalitet? Og samsvarer det med utdanningsmyndighetenes oppfatning av studiekvalitet?*
- *Hvor stor vekt legges på studiekvalitet av beslutningsmyndighetene?*
- *Hva har tidligere sammenslåinger resultert i?*
- *Finnes det noen effekter fra institusjoner som har gjennomgått fusjonering/omorganisering?*

I etterpåklokskap har vi innsett at mengden informasjon vi har brukt for å belyse problemstillingen burde vært innsnevret ytterligere.

Oppbygging av oppgave

Oppgaven vår forsøker innledningsvis å presentere det faglig-teoretiske grunnlaget for å kunne diskutere problemstillingen vår. Her er en rekke sentrale begreper og fenomener presentert, belyst og forklart for å forklare og underbygge senere momenter og vurderinger, også i andre deler av oppgaven.

Vi har valgt å gi en temmelig grundig redegjørelse for rammebetingelsene for strukturendringer i sektoren. Her ser vi både på det historiske bakteppe, det politiske landskapet i dag, ideologisk bakgrunn for utviklingen og litt om internasjonale forhold og finansieringssystemer i sektoren.

Etter dette forsøker vi som nevnt å belyse problemstillingen gjennom å bruke tre ulike caser. Fusjoneringsprosesser ved vårt eget universitet NMBU, Universitetet i Tromsø - Norges arktiske universitet og NTNU gjennomgås med spesielt fokus på målsetningene for kvalitetsheving.

Oppgaven forsøker å beskrive de enkelte fusjoneringsprosessene og deres særegenheter med særlig fokus på de enkelte institusjonenes egne kvalitetssikringssystemer.

Til slutt diskuterer vi delproblemstillingene med bakgrunn i de ulike kapitlene og stoffet i disse og trekker avslutningsvis en konklusjon som besvarer hovedproblemstillingen, basert på drøftingen.

Arbeidet er i stor grad basert på empiriske data av rimelig stort omfang. Vi har drevet med mye dokumentgjennomgang og dokumentanalyser for å få et bredt utgangspunkt for å diskutere og besvare problemstillingene. På grunn av mengden data benyttet og omfanget på problemstillingen vår har vi i stor grad trukket ut det som handler om strukturering av sektoren og kvalitet i utdanning. Andre viktige aspekter som sektorens finansieringsmodell og fokus på forskning og innovasjon har blitt nedprioritert selv om det henger tett sammen med utdanningskvalitet.

2. Metode:

Oppgaven gruppen ble tildelt ønsket å kartlegge hvorvidt utdanningsmyndighetenes virkelighetsoppfatning samsvarer med realiteten. Omfanget ble så innsnevret til å se på hvilke verktøy Kunnskapsdepartementet har for å fremme utdanning i UH-sektoren, før vi valgte fokus på fusjonering som virkemiddel. Dette resulterte i en problemstilling hvor hensikten var å finne ut hvorvidt fusjonering fremmer studiekvalitet ved de ulike institusjonene.

Ved å se på og sammenligne de ulike prosessene ved UiT – Norges arktiske universitet og NTNU- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet med NMBU, ønsket vi å få klarhet i hvorvidt utdanningskvaliteten heves som følge av fusjonsprosessene. Et fortrinn ved sammenligningene er knyttet til de geografiske forskjellene, eksempelvis hvor NMBU skal samlokaliseres i Ås. Fusjonen fører til at hele NVH flyttes fysisk. Grunnen til at vi har valgt å se nærmere på UiT og NTNU, er fordi UiT har gjennomgått flere fusjoner, og fordi NTNU er det største universitetet i Norge. De to institusjonene er dessuten spesielt interessante å sammenligne med NMBU da det foreligger en samlokalisering hos oss, men ikke hos UiT og NTNU.

Vi opplevde utfordringer knyttet til analyse av effektene fra andre institusjoner som har gjennomgått en fusjonering nylig. Den mest hensiktsmessige å sammenligne var fusjonen mellom UiT og Høgskolen i Finnmark. Vi har kun data over en treårsperiode fra Norsk database for Høyere utdanning, og tre år for studiebarometeret, siden fusjonen ble gjennomført i 2012.

Vi har hentet inn empiriske data gjennom dokumenter som for eksempel omstillingsavtaler mellom institusjoner, fusjonsplattformer, saksdokumenter og stortingsmeldinger. Videre har vi også hatt et ønske om å kartlegge hvordan den generelle oppfatningen blant ansatte under disse omstillingsprosessene har vært. Her har vi funnet mye verdifull informasjon gjennom uttalelser i media. Knytter vi disse oppfatningene til fagligteoretisk informasjon, særlig de ulike momentene innen omstillingsmotstand, har vi grunnlag for sammenligning og diskusjon.

Ved å innhente data på denne måten, jobber vi med den offentlige informasjonen som ligger ute, og som man kan forholde seg til. Systematisk gjennomgang av ulike dokumenter og artikler gir oss en oversikt over hvor mye begrepet «studiekvalitet» eller «utdanningskvalitet» faktisk er beskrevet og utdypet.

Mengden informasjon som omhandler fusjonsprosesser er nokså stor, spesielt når man involverer flere institusjoner enn kun NMBU. Rammene for oppgaven var derfor å innsnevre fokuset på studiekvalitet, og forholde seg til problemstillingen i så stor grad som mulig underveis.

Vi har lest og plukket ut det vi mener er relevant. Fordi fagområdet og fagfeltet er ukjent for oss fra før har vi måttet hente inn store mengder data for å få overblikk, hvilket oppgaven bærer preg av. Vi har etter beste evne sortert ut og prioritert det vi selv mener er mest vesentlig for oppgaven. Vi har ikke foretatt intervjuer da dette ble vurdert som tidsmessig ineffektivt i forhold til mengden empirisk data vi ønsket å gjennomgå. Informasjonsovertaket til de direkte involverte i prosessen vil føre til uforholdsmessig stor påvirkning på vår oppgave.

Framfor å gjennomføre egne intervjuer har vi imidlertid brukt medieuttalelser og –dekning mye for å forsøke å kartlegge oppfatninger knyttet til fusjonsprosesser. Denne tilnærmingen medfører både svakheter og styrker. Svakheten er at det bare tar hensyn til «de sterkeste stemmene» som når ut i mediebildet, men styrken er at det gir oss mulighet til å belyse situasjonen fra både intervjuobjekter, pressemeldinger og medieuttalelser og er tidsbesparende i den forstand at vi bare trenger å lese sakene og dermed kan innhente og vurdere mange flere meninger.

En annen svakhet ved vår tilnærming er nok det svært brede aspektet vi har tatt for oss. Det har gjort utvelgelsen av relevant dokumentasjon utfordrende og ført til at vi har forsøkt å se litt på alt på en gang. Informasjonen som er valgt ut og brukt i oppgaven er likevel svært interessant og vi mener selv at dette gjenspeiler kompleksiteten i fagfeltet og på sammenhengene mellom fusjon som virkemiddel og kvalitet som mål.

3. Teoretisk bakgrunn

Dette kapittelet inneholder det teoretiske bakgrunnsstoffet vi behøver for å belyse problemstillingen.

3.1 Organisasjonsteori

De fleste mennesker i dag blir på ulike måter påvirket av organisasjoner gjennom livet. Graden av direkte så vel som indirekte tilknytning er naturligvis ulik, basert på organisasjonens oppbygning, handlinger, virkemåte og hensikt.

Organisasjoner er et meget komplekst fenomen. Det finnes ikke noen klar, entydig definisjon av begrepet, men en rekke ulike teorier og syn vedrørende forståelsen av hvorfor organisasjonen opptrer som den gjør, basert på dens hensikt. Organisasjonsteoriene er med andre ord «situasjonsbetinget», ikke generelle lovmessigheter (Røkholt 2016). Organisasjon er en betegnelse som i dagligtalen oftest brukes synonymt med forening. I samfunnsvitenskapene brukes den om et kollektiv som er bygd opp for å fremme ett eller flere formål, eller sett av verdier (Berg 2014), hvor målrettet, åpen og adaptiv (tilpasningsdyktige) fremferd er av essensiell karakter (Røkholt 2016). Det meste av moderne organisasjonsteori bygger på en eller annen måte på et systemteoretisk perspektiv hvor man betrakter organisasjoner som en del av en større helhet; et system. Vi kan definere et system som: «*En helhet som består av identifiserbare deler, og mellom delene eksisterer det visse forbindelser, også kalt relasjoner*» (Røkholt, 2016)

P. O. Røkholt's prinsippskisse illustrerer hvordan «vår» organisasjon er plassert i forhold til omgivelsene og hvordan disse påvirker eller på en eller annen måte har betydning for det systemet vi har tatt utgangspunkt i;

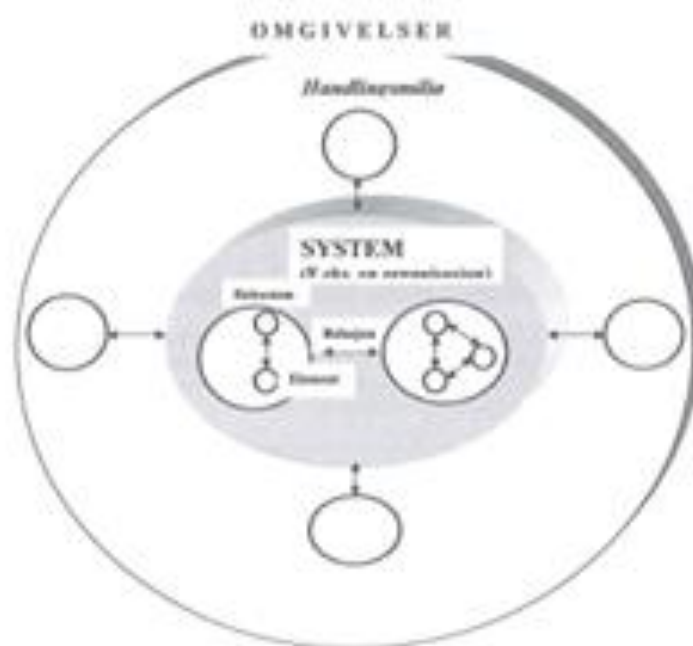


Fig 1. Prinsippell struktur

Organisasjonskultur

Organisasjonskultur er et begrep som viser til den kulturen som utvikles blant menneskene i en bestemt organisasjon eller gruppe (Sagberg 2013). Begrepet er vanskelig å definere entydig, hvilket gjør at det finnes en rekke teoretiske framstillinger av dets betydning. Vi har valgt å bruke Henning Bangs definisjon fra boka *organisasjonskultur*;

"Organisasjonskultur er de sett av felles verdier, normer og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene" (Trine Fosslund 2015).

Organisasjonskulturen er av stor betydning for virksomheten innad i en organisasjon. Arbeid mot et felles mål krever at ulike mennesker må klare å tilpasse seg andre og operere effektivt i team. Lagarbeidet foregår gjerne på alle nivåer, innen nivåer og mellom nivåer. Dette krever en god kultur for samarbeid. En sterk organisasjonskultur er ikke nødvendigvis den mest hensiktsmessige i enhver sammenheng, da den på den ene siden kan den være samlende og styrende, på den andre siden kan den være ekskluderende og splittende. Et eksempel er ved nyansettelser; det er svært personavhengig om en klarer å tilpasse seg og forholde seg til kulturen på den nye arbeidsplassen, hvilket en på langt nær er nødt til. Organisasjonskulturen styrer derfor i stor grad både sosial adferd og samhold mellom organisasjonens tilknyttede, og er således også et kraftfullt ledelsesverktøy (Bratli 2016).

Organisasjonsstruktur

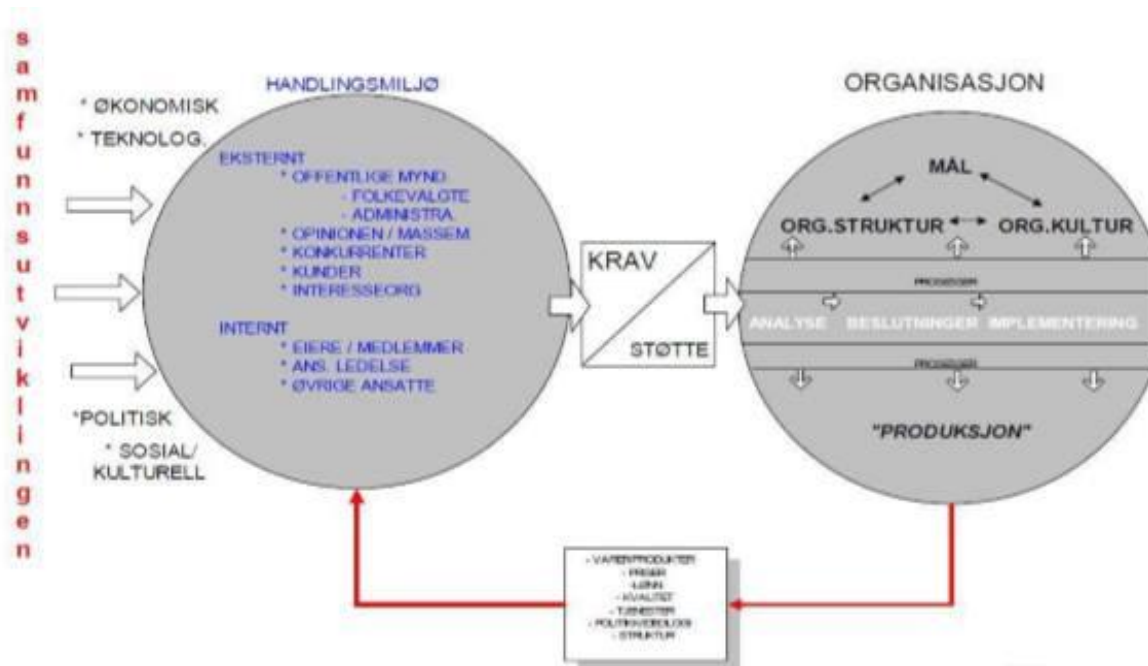
Organisasjonsstrukturen viser til stabile, registrerbare trekk ved organisasjonens oppbygning og måte å fungere på og blir generelt definert slik;

«Stabile trekk ved en organisasjons oppbygging, aktiviteter og samhandling» (Røkholt 2016).

Mintzbergs definisjon er en smule mer spissformulert;

«the sum total of the ways in which the organisation divides its labor into distinct tasks, and then achieves coordination among them» oversatt til norsk; «Hvordan organisasjonen bruker sin arbeidskraft på til å utføre forskjellige oppgaver, og deretter oppnår koordinering mellom dem». Å etablere en formell organisasjonsstruktur er svært vesentlig for å på en god måte kunne fordele oppgaver, ansvar, myndighet og rettigheter innad i organisasjonen på posisjonsnivå. Eksempler på delstrukturer i organisatorisk sammenheng er eierstruktur, maktstrukturer etc. (Røkholt 2016).

En organisasjon må i alle tilfeller opptre i samhandling med sine eksterne omgivelser dersom den skal være i stand til å oppfylle de kriterier som kreves for å realisere sine verdier og mål, jamtfør definisjonen av «organisasjonskultur». Endringer innad er som regel følge av endringer, eller forventning om kommende endringer, eksternt. Typiske tilfeller er endrede rammebetingelser for virksomheten, for eksempler gjennom det offentlige, internasjonal påvirkning, politisk-ideologiske skifter eller liknende. Slike endringer får direkte som indirekte konsekvenser for organisasjonen som system. Det er derfor viktig å forstå mekanismene bak, slik at en til enhver tid sørger for at organisasjonens struktur er tilstrekkelig robust. Dette forklares mer lettfattelig gjennom Per Ove Røkholt's krav/støtte- modell;



Hovedformålet med modellen er å presentere at organisasjonen må oppfylle visse krav, internt som eksternt, fra handlingsmiljøet den har rundt seg for å sikre nødvendig tilførsel av ressurser og informasjon for å ikke «vandre hen». Å imøtekomme samtlige interessenters krav og forventninger er nærmest umulig, så en rekke strategiske valg og prioriteringer må gjøres innad i organisasjonen, hvilket er med på å forme dens struktur, kultur og mål. Som vi kan se av figuren, henger slike forhold sammen direkte. Dette krever koordinering mellom de mål som enhver tid skal oppfylles og de grunnleggende strategiene i organisasjonen- mao. en god struktur.

Flere organisasjonsteoretikere peker på viktigheten av å etablere gode strategier underveis som en forutsetning i søken etter å stable på beina en god struktur. Alfred Chandler mente at en god struktur først og fremst fødes av gode strategier; «*structure follows strategy*». Eksempler på valg av strategi i utdanningsmessig sammenheng er hvorvidt en vil satse på tverrfaglige studieprogram framfor spesialiserte studieprogram. I følge Chandler er første steg i implementeringen av strategien er at leder gir «ordre» om hva som skal gjennomføres til sine underordnede. Neste steg er å endre strukturen før den så er tilstrekkelig etablert til å påvirke organisasjonskulturen.

Henry Mintzberg mener på sin side at virkeligheten er mer kompleks og forklarer sammenhengen mellom struktur og strategi på følgende måte;

«the relationship between strategy and structure is reciprocal. "Structure follows strategy...as the left foot follows the right".»

Med dette mener Mintzberg at strategi og struktur følger hverandre i en kontinuerlig endringsprosess- rettene sagt et samspill hvor strategien «testes» gjennom strukturen for å så endres på ny og implementeres nok en gang. Og slik snurrer hjulet gjennom hele organisasjonens liv.

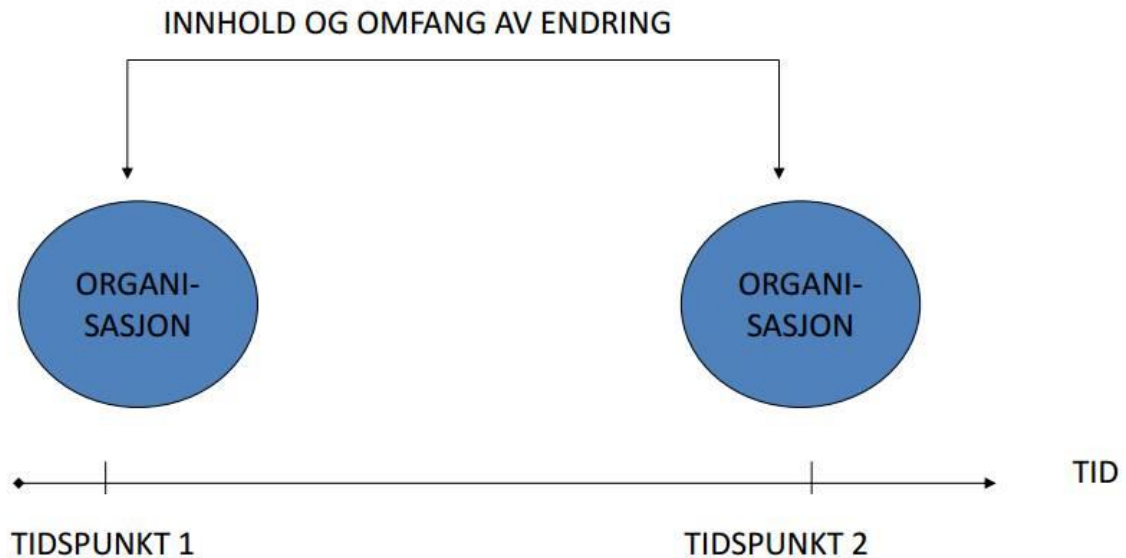
– Struktur → Strategi → Struktur →

ORGANISASJONSENDRING

Til tross for at begrepet organisasjon tilsynelatende kan tolkes som noe svært stabilt og solid, forekommer det naturligvis endringer underveis i de fleste organisasjoners livsløp. Endringen er som

regel nødvendig for å sikre videre stabilitet innad under imøtekommelsen av forandringer og utvikling eksternt ellers i samfunnet. Begrepet organisasjonsendring kan derfor defineres slik:

«En organisatorisk endring har skjedd når en organisasjon utviser forskjellige trekk på to ulike tidspunkter.» (Jacobsen og Thorsvik, 2007)



Endringen av organisasjonen kan være et resultat av ulike faktorer, for eksempel å prøve ut noe nytt, eller motsatt; gå tilbake til en tidligere benyttet og velutprøvd strategi dersom utviklingen peker i retning av at det er hensiktsmessig for videre stabilitet og oppfyllelse av mål. Endring er med andre ord en del av organisasjonen som prosess hvor faktiske aktiviteter og interaksjoner mellom mennesker (dynamisk utvikling, spenninger og endringer innad/eksternt) analyseres og fører til en ny strukturering av virksomheten for å gjøre organiseringen mer effektiv (Røkholt 2016).

Endringene kan forekomme i ulike varianter med varierende omfang og mål. De følgende fire områdene er gjerne gjenstand for organisasjonsendringer;

1. *Endring av oppgaver, teknologi og/eller mål og strategi, som går ut på at man kartlegger nye måter å utføre eksisterende oppgaver på*
2. *Endring i organisasjonsstruktur. Dette innebærer at en gjør endringer i koordinering av arbeidsoppgaver eller måten organisasjonen styres på. (se: «organisasjonsstruktur»)*
3. *Endringer av organisasjonens «indre liv»- dens kultur, hvor man da endrer på normer og verdier innad (se «organisasjonskultur»)*
4. *Adferdsprosesser som produksjon, kommunikasjon, beslutninger og læring endres. Dette punktet har som regel med mer «radikale» og gjennomgripende tiltak å gjøre i organisasjonssammenheng.*

For at en endring i det hele tatt skal sies å ha funnet sted, må vi kunne utvise forskjell mellom to stabile tilstander. En endring i en organisasjon krever selvsagt forståelse og aksept for nødvendigheten av den fra organisasjonens tilsluttedes side. Det må gjennomføres en analyse av organisasjonen og omgivelsene, det må settes noen ønskede mål, utarbeides løsninger for å nå målene, hvor det underveis defineres strategier og virkemidler for å klare det. Videre implementeres virkemidlene inn i den nye strategien og resultatene av endringen måles og vurderes (Jacobsen 2016).

Underveis i endringsprosessen er kommunikasjon internt så vel som eksternt svært sentralt. En må være villig til å skrinlegge enkelte løsninger man kanskje i utgangspunktet hadde tro på, til fordel for

andre. Avslutningsvis må de organisatoriske endringene sikre fotfeste i organisasjonskulturen. Dette sikres best gjennom å på ulike måter ha involvert de «berørte» igjennom hele prosessen.

Endringsmotstand

Det fremgår tydelig av tidligere punkter at å «rokke ved» en organisasjons kultur og struktur er krevende, både for ledelsen og de som må tilpasse seg endringen. Ulike mennesker reagerer ulikt på endringer. Respons og aksept varierer mye fra person til person, hvor vanlige reaksjoner er typisk spenner seg fra typisk aktiv oppslutning/engasjement («kjempebra!»), videre til (passiv) aksept («ok, da»), apati og likegyldighet, passiv motstand («ikke regn med meg») til «ytterkanten»; ren aktiv motstand hvor en overhode ikke vil finne seg i «det nye» eller så langt ukjente (Jacobsen 2016).

Motstand kan sees på som en rasjonell reaksjon fra enkeltindivider og grupper. I mange tilfeller vil endringsmotstanden være begrunnet med at den enkelte ønsker å forsvare en tilstand som han eller hun mener er riktig og som er kjent. Frykten for det ukjente er således et typisk utgangspunkt for motstand. Usikkerheten rundt en endring som skyldes følelsen av å miste, eller få redusert kontroll er skremmende for mange, særlig dersom en har dårlige opplevelser rundt organisatoriske endringer som har foregått tidligere.

Som en følge av organisasjonsendringer vil en ofte oppleve at formelle kontrakter mellom individer og organisasjonen må endres. I tillegg til formell kontrakter snakker vi også om psykologiske kontrakter. Som følge av endring kan slike uskrevne forventninger brytes. I følge E. H. Schein kan en definere en psykologisk kontrakt slik;

«En psykologisk kontrakt innebærer at det til enhver tid finnes et sett av uskrevne forventninger mellom hvert medlem av en organisasjon og de forskjellige lederne og andre i denne organisasjonen.»

I mange tilfeller fører endringer til at mennesker tilsluttet organisasjonen må gjøre sine oppgaver annerledes enn før. Dette gjør at faste, opparbeidede mønstre må endres og hva en før anså som en best mulig måte å utføre jobben eller liknende på, ikke nødvendigvis passer så godt med den nye strukturen. Dette kan føre til at en mister tilhørigheten til det man har gjort, og at egen «identitet» går tapt i løpet av endringsprosessen.

På samme måte som at en kan føle på å ha mistet sin identitet prosessen, føler mange at sosiale bånd brytes som følge av omstrukturering hvor man gjerne blir tvunget inn i en ny sosial arbeidssetting med nye mennesker og omgivelser å forholde seg til. Studier har vist at frykten for at tette bånd mellom venne og kolleger skal brytes er blant de sterkeste årsaker til endringsmotstand.

Organisasjonsendring og omstrukturering fører gjerne til at også maktforhold endres. Også denne delen av reorganiseringen fører med seg at stabile og etablerte mønstre av makt og innflytelse endres. Dette vil i mange sammenhenger føre til at enkelte berørte motsetter seg endringen på bakgrunn av frykt for deres egen innflytelsesposisjon. Nokså naturlig er det at de som «mister makt» er blant de mest høyrøstede i denne sammenheng.

En endring trenger ikke bare å medføre omstrukturering på ledernivå. For enkelte kan organisasjonsendringen få direkte økonomiske konsekvenser, på grunn av nedskjæringer i forbindelse med antall sysselsatte eller endrede karrieremuligheter for de ansatte. Om endringen fører til en såkalt flatere struktur i organisasjonen, vil det forekomme færre forfremmelser enn før.

Symboler er en viktig del av en organisasjons identitet, hva angår det materielle så som kontoroppbygging og logo, men også på det menneskelige plan knyttet til for eksempel lederens være- og snakkemåte. Å måtte se at den symbolske orden endrer seg kan gjerne være utgangspunkt for endringsmotstand.

En endringsprosess er krevende for alle parter med tilknytning til organisasjonen. Det må investeres store ressurser i å etablere den nye strukturen, samtidig som at den daglige driften skal gå sin gang.

Dette fører gjerne til at arbeidsoppgaver hopper seg opp. Dette kalles dobbeltarbeid. Av nevnte årsaker er gjerne det at endringsprosessen er for ressurskrevende et argument for motstand.

Tidene har forandret seg- avstanden mellom ledelse og «folket på gulvet» blir stadig mindre. I dagens samfunn vil de færreste prosesser hva angår organisasjonsendringer få fare upåaktet hen - det vil på en eller annen måte oppstå motstand. Desto mer omfattende endringen er, og jo flere individer eller grupper som blir påvirket, desto større vil motstanden være. På grunn av dette vil håndteringen av organisasjonsendringer være blant ledelsens viktigste oppgaver (Thorsvik 2007)

FUSJON

I juridisk sammenheng brukes ordet fusjon som et begrep for sammenslutning av selskaper (SNL 2007). Fusjon brukes også som en betegnelse på andre former for sammenslåing, når to eller flere organisasjoner blir til «et» (Persson, 2013), så som i UMB og NVHs tilfelle.

Begrepet fusjon er oversatt til engelsk, «merger» og har blitt definert slik av Oliver Recklies (Recklies 2001)

«The term «merger» describes the highest form of strategic partnership, in which two or more legally independent organizations merge together to one organization – both legally and economically»

De opprinnelige organisasjonene gir slipp på sin kultur og lovmessige identitet, til fordel for en ny og felles identitet (Persson 2013). I følge Persson ender de fleste fusjoner med fadese. I hele 80% av tilfellene viser det seg at tiltaket ikke oppfylles organisasjonens strukturelle og/eller økonomiske mål. Fusjons –og organisasjonsmotstand henger sammen direkte og styrer i stor grad hvorvidt prosessen ender med suksess eller ei. Endringer i organisasjonskultur kan være med på å skape mangelfull aksept. Mer om dette under «fusjonsmotstand»

En fusjon kan i følge Mats Persson, deles inn i tre faser; før-fusjon (pre-merger-phase), implementeringsfase (implementation phase) og etter-fusjon (post-merger-phase)

Fase 1

Fase en begynner når fusjonen blir annonsert, og ender når beslutningen om fusjonen er tatt. Det utarbeides rapporter fra de ulike organisasjonene som beskriver hvilken situasjon de befinner seg i. På bakgrunn av dette forhandles det så mellom partene om betingelser og krav før det utformes en felles plan for hvordan fusjonen skal gjennomføres og organisasjonen opptrer som resultat av den.

Fase 2

I fase to implementeres endringen. Fasen begynner når den endelige beslutningen om fusjonen er tatt, og avsluttes først når den «nye» organisasjonen er et faktum. Under fase to opphører de opprinnelige organisasjonene som juridiske enheter.

Fase 3

Siste fase, «etter-fusjon» tar til når den nye organisasjonen er født, og varer fram til at den er normalisert og har fått fotfeste- funnet sin form. Dette er gjerne svært tidkrevende, og erfaringer viser at fase tre gjerne spenner seg over en periode på opptil 10 år (Persson 2013).

Man skiller mellom frivillig og tvungen fusjon med henblikk på hvorvidt organisasjonen selv har initiert til fusjon eller om initiativtakerne er eksterne. Frivillige fusjoner er imidlertid ofte påtvungne som følge av ulike ytre forhold (Skodvin 1999).

Fusjonsmotstand

Som nevnt er det svært vanlig å møte motstand i en fusjonsprosess. Motstand forekommer like gjerne i en organisasjon, som mellom de fusjonerende organisasjonene. Derfor deles fusjonsmotstand inn i to deler; intraorganisatorisk- motstand innad i organisasjonen og interorganisatorisk- motstand mellom organisasjoner (Persson 2013)

Man skiller mellom frivillig og tvungen fusjon med henblikk på hvorvidt organisasjonen selv har initiert til fusjon eller om initiativtakerne er eksterne. Frivillige fusjoner er imidlertid ofte påtvungne som følge av ulike ytre forhold (Skodvin 1999).

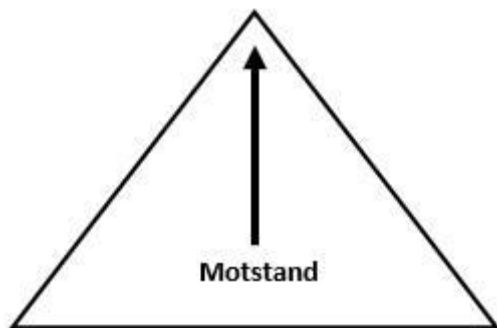
Intraorganisatorisk motstand

Persson beskriver intraorganisatorisk motstand som følger:

«Det ansatte gjør, tenker og er som overordnede ikke vil at de skal gjøre, tenke og være og som bevisst retter seg oppover i det organisatoriske hierarkiet»

«Den intraorganisatoriske motstanden er en hierarkisk motstand ut fra formell organisasjonskultur»

Med følgende utsagn mener Persson at alt som gjøres og tenkes av tilsluttede i en organisasjon kan regnes som motstand, dersom det går imot lederens ønsker. Som vi tidligere har sett på, kan det oppstå motstand på alle nivåer i organisasjonen, i ulik grad og av varierende omfang etter bla. antall berørte/involverte. Persson har utarbeidet en modell for å beskrive hvordan motstanden retter seg oppover i hierarkiet innenfor en organisasjons aktuelle rammer.



(Persson 2013)

Med formell organisasjonskultur menes at den overordnede har makt over sine kollegaer. En leder har behov for å ha kontroll på de underordnede arbeid, samtidig som de underordnede selv har behov for tillit og respekt. Fra leders hold er det å prioritere denne formen for relasjon er avgjørende for å hindre motstand. Dette fremgår av Perssons teorier, som derfor i stor grad samsvarer med en rekke påstander fra andre organisasjonsteoretikere. Han poengterer også at frykt for endring som regel er en voksende torn på grunn av manglende kommunikasjon, informasjon og involvering i prosessens gang. Informasjon om hvorfor endringen er positiv vil gjøre det lettere for ledelsen å oppnå aksept for tiltaket hos de underordnede (Thorsvik 2007).

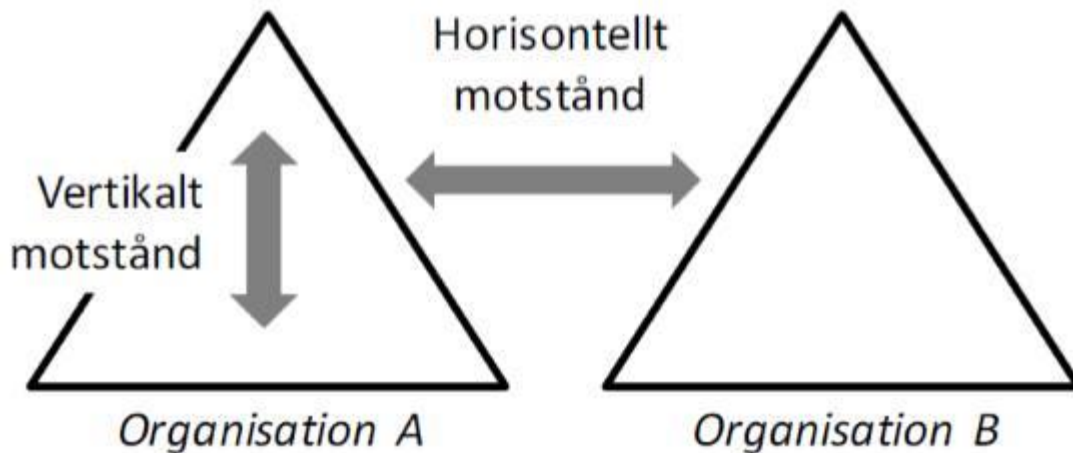
I enkelte sammenhenger kan det oppstå motstand mellom hierarkier med motstridende interesser også innenfor en og samme organisasjon. Det vil i denne rapportens sammenheng være naturlig å bruke et universitet som modellorganisme. Ved en universitet finnes i hovedsak to hierarkier; administrasjonen og de vitenskapelig ansatte. De administrativt ansatte må ha fokus på ressursbruken, og er således opptatt av å effektivisere i størst mulig grad for å sikre god økonomi. De vitenskapelig ansatte ønsker naturligvis å vie mest mulig av ressurser til sitt fagfelt; forskning og undervisning. Dette kan selvsagt være grobunn for typisk, intraorganisatorisk motstand.

Interorganisatorisk motstand

Interorganisatorisk motstand i fusjonssammenheng handler om hvem som dominerer og hvem som blir overstyrt i fusjonen. En fusjon av to eller flere like store organisasjoner kan ofte være vanskeligere enn om fusjonen består av en stor og en liten organisasjon. Den mindre organisasjonen kan likevel

dominerende. Det er ofte lettere å identifisere seg med den fusjonerte organisasjonen hvis man har bakgrunn fra den dominerende organisasjonen. (Thune 2007).

Bringselius (2010) deler interorganisatorisk motstand i en vertikal og en horisontal dimensjon, hvor den vertikale oppstår innad mellom ledelse og ansatte i de adskilte organisasjoner, mens den horisontale motstand oppstår på tvers av de fusjonerende organisasjonenes ledelse og ansatte. Forholdene har Bringselius fremstilt gjennom følgende modell:



(Bringselius 2010)

Om en sammenlikner Bringselius' modell med Perssons for intraorganisatorisk motstand, fremgår det tydelig at de ser på den vertikale motstanden som ulik i det ene scenarioet vs. Det andre (intraorganisatorisk vs. Interorganisatorisk). Bringselius mener at men kan ha vertikal motstand i begge retninger, like gjerne fra «topp» til gulv som motsatt. Dette skiller seg fra Persson, som kun mener motstand oppstår nedenfra og oppover i hierarkiet.

Som tidligere påpekt mener Bringselius at motstanden også kan oppstå horisontalt, på tvers av organisasjonene. Han begrunner dette med bla. organisasjonskulturelle forskjeller og kommunikative ulikheter/mangler som ofte er utgangspunkt for konflikter. Persson mener imidlertid at all motstand opptrer vertikalt, og forklarer dette ved at Bringselius' horisontale versjon skyldes motstand mellom aktørene i de forskjellige organisasjonene. Persson definerer interorganisatorisk motstand som følger:

«Det du bevisst er, gjør og tenker som du ikke skal være, gjøre og tenke som retter seg oppover og ut mot en fusjonspartner»

Persson mener med dette at en av årsakene til at organisasjoner ikke vil fusjonere er frykten for identitetstap. En vil ikke utsette seg for «faren» det innebærer å ta en risiko for at en selv ikke lengre skal styre, eller måtte bli styrt av ukjente. Kulturendring ved fusjon kan ifølge Persson skje på tre måter:

«Den ene partens kultur vil slå ut den andres og på den måten etablere en ny kultur, man fortsetter med sine respektive kulturer uten nevneverdige endringer eller de to kulturene smelter samme til en ny akkultureret kultur. Hva utfallet blir avhenger av motstanden mot den andre partens organisasjonskultur i forhold til dens egne.».

3.2 Ledelsesteori

Det har i uminnelige tider hersket en viss grad av uenighet om hvorvidt lederes egenskaper er formet av personlighetstrekk, intelligens eller motivasjon- enkelt forklart; er en født leder, eller blitt det

gjennom miljømessig påvirkning. Den eldste teorien er den såkalte «great man»-teorien hvor det hevdes at enkelte mennesker er naturlige ledere, uavhengig av situasjon

I motsatt tilfelle vektlegges atferd fremfor egenskaper. Her er lederstil, måten vedkommende opptrer på, og hva som vektlegges mest i utøvelsen av rollen hva man er opptatt av. Samspillsteoriene, hvordan lederen oppretter relasjon til sine medsamsvorne, bygger i stor grad på slike utgangspunkt.

Transformasjonsledelse er et begrep en ofte møter i nyere ledelsesteori. Denne form for ledelse bygger i stor grad på samspillsteoriene og de atferdsmessige trekk hos lederen der karisma er blant det mest sentral (Sagberg 2015).

Ledelsesbegrepet

Ledelse er knyttet til, ifølge «Store norske leksikon 2005-2007», å ha ansvar for resultater i organisasjoner. Ledelse kan dreie seg om ulike oppgaver og funksjoner, men mest sentralt for «disiplinen» er det å ta beslutninger og like fullt skape oppslutning om avgjørelsene blant de øvrige menneskene med tilknytning til organisasjonen. Mekanismene bak fenomenet ledelse har med tiden blitt gjenstand for utstrakt forskings- og undervisningsvirksomhet. En rekke teoretikere har forsøkt å definere begrepet og hva det innebærer. Det gjennomgående en har kommet fram til er at ledelse handler om å nå mål ved hjelp av andres arbeidsinnsats. Å være leder dreier seg ikke kun om å administrere sine medarbeidere. Vel så viktige oppgaver er det å fronte organisasjonen, føre an og ta initiativ i møte med omgivelsene som, vi tidligere har belyst, er i stadig endring. Ledelse utføres på ulike nivåer i organisasjoner, og det er vanlig å referere til topp-, mellom- og førstelinjeledelse.

Synergier

Begrepet «synergi» har ifølge Store norske leksikon med «*medvirkning, samvirkning, gjensidig forsterkning gjennom å virke samtidig*» å gjøre (Store norske leksikon, 2005-2007). Synergier dreier seg derfor om å samle ressurser fra to eller flere, i utgangspunktet, adskilte enheter for å løse ei oppgave. Resultatet vil i sum bli bedre, enn om de samme utfordringer skulle løses individuelt.

Synergier og ledelse

En forstår av tidligere redegjørelser i kapittelet at det å drive organisasjon er utfordrende, og i særdeleshet når virksomheten skal gjennomgå radikale endringer så som en fusjon. I NMBUs tilfelle skal to eldgamle, tradisjonstunge kulturer forenes. Dette er, om en ser på tendensene teorien viser til, langt fra enkelt gjort. En solid og stabil ledelse igjennom prosessen er således en forutsetning for å skape tilstrekkelig gode, såkalte synergier mellom UMB og NVH som to tidligere, og mer eller mindre adskilte organisasjoner.

tidligere har belyst, er i stadig endring. Ledelse utføres på ulike nivåer i organisasjoner, og det er vanlig å referere til topp-, mellom- og førstelinjeledelse.

3.3 Særpreget ved universiteter som organisasjoner

Universiteter er organisasjoner som preges av å være «people business». Med dette menes at organisasjonen er avhengig av at menneskene som tilhører den føler tilhørighet og stolthet samt ansvar for å bidra felles til å oppnå organisasjonens ambisjoner. Samtidig er de organisasjoner som foretrekker stor grad av autonomi (selvdrevenhet).

Utdanningsinstitusjonene driver med to former for kjernevirksomhet – utdanning og forskning. Begge disse er tidkrevende prosesser som krever rom for faglig utfoldelse som best skapes i et fleksibelt miljø. Sterk detaljledelse fungerer derfor dårlig i slike organisasjoner da de akademiske ansatte raskt oppfatter dette som begrensninger for den faglige utfoldelsen. Faglig virksomhet avhenger imidlertid også av ledelse og administrasjon i form av ressursinnhenting, formidling, fordeling av oppgaver og ansvar (for eksempel på undervisning i tillegg til forskning) (Colbjørnsensutvalget 2015).

Akademisk ansatte er ofte mer engasjert i sitt eget akademiske arbeid og profesjonelle identitet enn til institusjonen sin. Det utvikles ofte sterke faglige verdier og normer innen fagområder. Slik skapes en kultur blant akademiske ansatte innad i organisasjonen som dessuten kan variere fra faggruppe til faggruppe. Forskningsverdier og etiske normer implementeres som en del av det kollegiale miljøet og det skapes et sterkere skille mellom «oss» (de akademiske ansatte) og «dem» (ledelse og administrasjon).

Fordi kulturen som institusjonaliseres i en organisasjon ofte representerer et konservativt element i møte med endringspress, gjør dette utdanningsinstitusjonene hvor endringsmotstanden potensielt kan bli ekstra stor. Når offentlige tiltak står i sterk kontrast til normene og verdiene som er felles for organisasjonskulturen eller felles innen organisasjonens subkulturer, (for eksempel innenfor en faggruppe), vil det være svært utfordrende å gjennomføre reformprosesser eller implementere tiltak i tråd med tiltakenes intensjoner. Sammenslåing mellom faggrupper vil innebære gnisninger intra-organisatorisk mens sammenslåing at institusjoner gir interorganisatoriske (interinstitusjonelle) konflikter.

Utdanningsledelse er på grunn av alle disse aspektene en svært utfordrende beskjeftigelse. Samtidig som det er nødvendig med ledelse og administrasjon for å få organisasjonen til å gå rundt, kvalitetssikre og føre tilsyn med virksomheten, så oppleves tung ledelse ovenfra og ned som hemmende for den faglige utviklingen, og dermed for organisasjonen som sådan og organisasjonens autonomi (selvdrevenhet). Samtidig krever ofte de akademiske ansatte høyt faglig nivå av sine ledere, kombinert med kravene til gode lederegenskaper gjør denne posisjonen desto mer utfordrende. Gode styrings- og ledelsessystem i organisasjonene må derfor sikre denne balansen, og det er derfor et stort fokus på hvilke modeller for styring og ledelse som er hensiktsmessige å bruke innenfor sektoren.

Det er konsensus i sektoren om at høy utdanningskvalitet krever god utdanningsledelse, men akkurat hva utdanningsledelse er finnes det ikke noen entydig forklaring på.

3.4 Teoretisk bakgrunn for sammenhengen mellom fusjonering som virkemiddel og kvalitet

Det er vanskelig å finne empirisk belegg for at fusjon fører til bedre kvalitet i høyere utdanningssektor. NOKUT har imidlertid publisert en artikkel som ser kritisk på kvalitetseffektene av fusjoner. Denne forsøker å stille norske forhold opp mot erfaringer fra tidligere sammenslåinger i Norge og i andre land, med trykk på det internasjonale perspektivet.

Internasjonalt er fusjonering brukt i stor grad for å omstrukturere høyere utdanningssektorer det siste tiåret. Erfaringer fra andre land kan derfor stilles opp mot sannsynligheten for om de norske struktureringsprosessene kommer til å nå målet om kvalitetsheving. Artikkelen vektlegger at erfaringer fra sammenslåinger både i Norge og i flere andre land gir blandede resultater og er i stor grad avhengig av strategi, valg og type fusjon.

Artikkelen fokuserer blant annet på at graden av frivillighet ser ut til å påvirke fusjonene. Erfaringer viser at frivillige fusjoner i mange tilfeller er mer vellykkede en «tvungne» fusjoner. Dette skyldes ofte at statlig initierte fusjoner ofte er ønsket av myndighetene i et land, men ikke av de ansatte i de forskjellige institusjonene. Den skriver også at for å oppnå suksess i en fusjon, så er det essensielt at institusjonen har et felles mål. Institusjonene bør utvikle en strategisk plan som legitimerer nødvendigheten av endringer og en felles plattform bør utarbeides mellom organisasjonene. Videre må det være et ønske fra de ansatte og villighet til å samarbeide om å inngå kompromisser mellom partene som er involvert. Artikkelen påpeker også at resultater fra ulike land indikerer at suksessfulle fusjoner framfor alt karakteriseres av synlig, sterk styring og ledelse som er i stand til å forene de forskjellige sub-kulturene i tillegg til å skape en felles følelse av identitet og organisasjonsstruktur.

Med referanse til boken «Is education Getting Lost in University Mergers? (Skodvin 1999) poengteres det dessuten at en annen viktig lærepenge fra tidligere statlig-initierte fusjonsprosesser handler om farene ved å forsøke å nå mange mål i én prosess. For å realisere målet om økt akademisk kvalitet i kjerneaktivitetene forskning og utdanning må man begynne med de akademiske ambisjonene – og disse må være konkrete.

En annen studie konkluderer med at gode undersøkelser er nødvendig ved valg av modell for interinstitusjonelt samarbeid og spesielt ved fusjoner. Dette er fordi ønskede økonomiske effekter av størrelse ikke alltid oppnås, at forsknings- og undervisningsresultater ikke trenger å bli bedre og at det er uklart hva som er den optimale størrelse for å oppnå effektivitet (de-Miguel-Molina 2014).

4. Struktur i norsk UH-sektor

Dette kapittelet inneholder det historiske bakteppet for fusjonering,

4.1 Norsk universitets- og høgskolesektor

Universiteter og høgschooler er institusjoner som driver med høyere utdanning. Hvilke institusjoner som har rett til å kalles universitet, høgschool eller vitenskapelig høgschool, samt hvilke utdanningsprogram som kvalifiseres som høyere utdanningsprogram, bestemmes av norsk organ for kvalitet i utdanning (NOKUT).

Norges første universitet ble opprettet allerede i 181, tre år før Norge fikk sin egen grunnlov, og det nåværende kunnskapsdepartementet var det første departementet nedsatt i Norge. Departementet fikk det passende navnet «Det 1. departement», men skiftet navn til kirke- og undervisningsdepartementet i 1818 og til Kunnskapsdepartementet i 2006 (Helsvig 2014).

Forløperen til vår egen institusjon NMBU, *Den høiere Landbrugsskole paa Aas* var en av Norges første utdanningsinstitusjoner og påbegynte sin virksomhet allerede i 1854 (Bratberg 2009).

Kunnskapsdepartementet er sektorens høyeste bestemmende organ og sittende statsråd er departementets øverste sjef og politiske leder. Siden 2014 fram til i dag har kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen denne statsrådsposisjonen. I dag består universitets- og høgschoolsektoren av til sammen åtte universiteter og 20 høgschooler.

4.2 Politisk-historisk utvikling av strukturering som virkemiddel

Ideen om strukturrasjonalisering i norsk universitets- og høgschoolsektor så dagens lys allerede på slutten av 1960-tallet da den daværende Ottosen-komiteen etter mandat fra regjeringen skulle utrede spørsmål om «videreutdanning for artianere og andre med tilsvarende grunnutdanning». Utvalget anbefalte en regional høgschoolstruktur med enhetene underlagt fellesstyrer (såkalte studiesentra). Forslaget møtte imidlertid stor motbør blant institusjonene både hos studenter og ansatte. Forsøket på å innføre en strømlinjeformet struktur falt ikke i god jord hos den rebelske sekstiåttergenerasjonen. Det var dessuten stor politisk uenighet om styringsordningen og hyppige regjeringsskifter gjorde ikke implementeringen noe enklere (Frøysnes 2013). Bakgrunnen for noe av studentmotstanden mot strukturen fra Ottosen-utvalget var at det ble oppfattet som en måte å utdanne flest mulig på billigst og kortest mulig tid samtidig som det svekket de praksisrettede profesjonsutdanningene.

Denne perioden var preget av sterk vekst i både antall studenter og institusjoner noe som gjorde at sektoren forble særdeles fragmentert. Dette møtte mer og mer kritikk utover på 1980-tallet og ideen om reorganisering ble revitalisert i 1987 da regjeringen oppnevnte Hernes-utvalget. På denne tida var det omkring 200 høyere utdanningsinstitusjoner i Norge. Bare ti av disse hadde over 1000 studenter mens de fleste hadde under 400 (KD 2014-2015). Utvalgets arbeid førte til innstillingen «Med viten og vilje (NOU 1988:28)» og inneholdt anbefalinger om sammenslåing og samlokalisering av en rekke institusjoner.

Hernes-utvalgets arbeid la grunnlaget for Høgschoolereformen i 1994 der hele 98 høgschooler ble redusert til bare 26. Alle høgschoolene fikk samme stillingsstruktur og organisasjonsmodell som universitetene over natten og i 1996 kom en ny felles lov for universitetene og høgschoolene (Yndestad 1999). Reformen var den mest omfattende i sektoren noen gang, men da hadde det også tatt nærmere 30 år fra Ottosen-komiteen skisserte en regionalt styrt sektor til etableringen av de 26 høgschoolene fant sted. Forutsetningene for å gjennomføre reformen var riktignok helt annerledes på 90-tallet enn på slutten av 60-tallet. Departementet hadde kapasitetsproblemer i håndtering av en sterkt voksende sektor og økende forventninger stilte krav til større og mer kompetent administrasjon (Kyvik 1994). Det er

likevel et tankekors at en struktureringsprosess som ble foreslått såpass tidlig ikke ble gjennomført før i 1994.

I en artikkel fra 2002 står det at Høgskolereformen på mange måter har vist seg å være en suksessfull reform. Høgskolene fikk mer kompetent administrasjon og profesjonelt lederskap i tillegg til at de ble mer synlige og fikk høyere status. Andre mål med reformen, som å forbedre undervisning og forskning og gjøre høgskolene mer kostnadseffektive kunne imidlertid ikke sies å bli nådd på det tidspunktet. I tillegg gjorde reformen at mange akademiske ansatte i institusjonene følte at de nye høgskolene var mer byråkratiserte, at identiteten til enkeltprogram hadde blitt svekket og at reformen medførte finansielle nedskjæringer (Kyvik 2002).

Kvalitetsreformen

En annen svært omfattende reform som har preget sektoren for høyere utdanning er Kvalitetsreformen som kom i 2001. Dette var en ambisiøs reform med målsetting om bedre kvalitet i høyere utdanning på en markert måte. Selv om den ofte betegnes som radikal kan en rekke av elementene den inneholdt spores tilbake til tidligere forsøk på å reformere sektoren (Aamondt 2007).

Reformen var en del av den såkalte Bolognaprosessen som var et samlet europeisk initiativ om å skape et felles marked for høyere utdanning i Europa (Store norske leksikon). Prosessen skulle lette samarbeid og utveksling og styrke de enkelte landenes konkurransekraft mot voksende kunnskapsnasjoner i sør og øst (Helsvig 2014). En rekke tiltak ble introduserte med reformen. Disse inkluderte blant annet finansieringsmodellen i sektoren med resultatbetinget bevilgning og opprettelsen av NOKUT i 2003. Ifølge en evalueringsrapport fra Norges forskningsråds ga reformen også institusjonene et sterkere strategisk ledelsesfokus som primært styrte i retning av rekruttering av studenter, gjennomstrømming og studiepoengproduksjon.

Gjennomstrømmingstall og studiepoengproduksjon er for øvrig eksempler på de mange nasjonale og internasjonale resultatmålene og rangeringene som gjorde sitt inntog i norsk utdanningssektor på begynnelsen av 2000-tallet (Helsvig 2014). Resultatmålene og NOKUT utgjorde sammen en viktig premissleverandør for politikkutvikling videre i sektoren. Den dag i dag er det disse kvantitative resultatmålene som legger mange av føringene for den offentlige debatten og utformingen av de politiske virkemidlene.

Kvalitetsreformen har i perioder fått omfattende kritikk i ettertid. Der Høgskolereformen la opp til mer undervisning på tvers av studentgrupper er det trekk ved kvalitetsreformen som trolig har dratt motsatt vei. Et sentralt element her, ifølge forskningsrådets evalueringsrapport, er utviklingen av interne budsjettmodeller som har medført økonomiske incentiver for å «beholde egne studenter» på egne avdelinger. (En slik budsjettmodell opererer også NMBU med i dag.)

Reformen kan dessuten hevdes å ha ført til mange marginaliserte fagområder der hverken institusjoner eller avdelinger innad på institusjoner opplevde grunn til å samarbeide om studentmobilitet, men heller konkurrerte med hverandre om å trekke flest studenter, produsere flest studiepoeng og sørge for rask og effektiv gjennomstrømming.

Et av målene med kvalitetsreformen var forøvrig å øke nettopp gjennomstrømmingen av studenter. Dette skulle gjøres ved økt utdanningsintensitet og heving av kvaliteten samt, de øvrige endringene som ble gjennomført. Ti år senere har imidlertid Riksrevisjonen sett på studiegjennomføringen (fra 2011-2013) og konklusjonen er at målene med reformen ikke ble innfridd. Gjennomføringsgraden er fremdeles svak; Norge er blant de OECD-landene med lavest gjennomføring i høyere utdanning (Riksrevisjonen 2014-2015).

Fra Stjernø til SAK

I 2006 ble et nytt utvalg nedsatt. Denne gangen av den rødgrønne regjeringen. Dette var Stjernø-utvalget som hadde i mandat å skulle vurdere situasjonen i utdanningssektoren i et tidsperspektiv på 10-20 år. Oppgaven var å foreslå tiltak som skulle sikre strukturen slik at sektoren kunne oppfylle sitt samfunnsansvar og sørge for god utnyttelse av ressurser. Utvalget presenterte arbeidet sitt i form av en norsk offentlig utredning (NOU) i 2008 under navnet «Sett under ett» med undertittel «Ny struktur i høyere utdanning» (Stjernø 2008).

Den største utfordringene i sektoren ble sagt å være mange, svake fagmiljø med dårlig rekruttering og lav kvalitet på tilbudet. Utvalget tok til ordet for løse problemet med sammenslåing av statlige institusjoner. Forslaget de kom med gikk ut på å konsentrere de statlige utdanningsenhetene på 8-10 flercampusuniversiteter etter modell fra flere andre land der det i stor grad foregikk en konsentrasjon av ressursene innenfor høyere utdanning (KD 2014-2015). Dette var ment som middel for å legge til rette for internasjonal hevdelse. Sammenslåingene skulle dog ikke nødvendigvis medføre samlokalisering.

I etterkant av utvalgets utredningsarbeid viste det seg at det var bred enighet om situasjonsbeskrivelsen i sektoren. Løsningen med flercampusmodellen fantes det imidlertid liten støtte for. I stedet for å tvinge institusjonene til sammenslåing ble det derfor laget virkemidler som skulle gi de ønskede effektene om større og mer robuste enheter basert på frivillighet og ved hjelp av økonomiske incentiver. Dette var det såkalte samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK).

Med SAK-midler på 50 millioner øremerkede kroner per år skulle Stoltenberg II-regjeringen slik lokke institusjonene til å slå seg sammen. Daværende kunnskapsminister Tora Aasland uttalte at hun var «imponert over viljen til universitetene og høyskolene til å ta på alvor behovet for bedre arbeidsdeling» (StoltenbergII 2010). Resultatene av SAK lot imidlertid vente på seg i form av konkrete sammenslåinger selv om det generelt sies at det førte til økt samarbeid. Ifølge Steinar Stjernø i et intervju med forskerforbundets tidsskrift Forskerforum var det kombinasjonen av frivillighet og økonomiske stimulanter som medførte at enkelte institusjoner fikk veto rett og at resultatet ble minste felles multiplum eller evige prosesser (Knudsen 2012).

4.3 Kvalitet på agendaen – sittende regjerings politikk for sektoren

Regjeringen Solberg har i sin regjeringsperiode hatt et svært stort fokus på kvalitet i høyere utdanning. Dette illustreres godt ved hjelp av kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksens taler de tre siste årene for det som kalles «Kontaktkonferansen». Dette er en konferanse for alle rektorer og direktører fra norske høyere utdanningsinstitusjoner samt andre viktige enkeltpersoner fra sektoren. Torbjørn Røe Isaksens første Kontaktkonferanse som statsråd var i 2014. Talen hans da hadde navnet «Kvalitet først og fremst».

«Alle virkemidlene må dra i samme retning og den retningen er kvalitet» sa han underveis i oppramsingen av regjeringens sju satsningsområder innen høyere utdanning. Et av disse punktene var igangsettelsen av en prosess for å utarbeide en stortingsmelding om struktur. Behovet for strukturendringer skyltes ifølge statsråden at potensialet i det frivillige SAK-arbeidet snart var uttømt, men diagnosen for utfordringene i sektoren fremdeles gjorde seg gjeldende. Prosessen resulterte senere i strukturmeldingen st.meld. 18 (2014-2015) «Konsentrasjon for kvalitet». Både under presentasjonen av dette punktet og senere i talen presiserte kunnskapsministeren at «kvalitet skal være det avgjørende prinsippet for hvilken struktur vi skal ha, ikke omvendt».

Delen av talen som handlet om struktur og kvalitet gikk som følger:

«Vi skal begynne med den veldig klare tanken at det er kvalitetsmål som skal legge grunnlaget for struktur. Ikke omvendt. Vi har ikke like tydelige indikatorer på kvalitet på utdanningsområdet, som vi har på forskningsområdet. Vi må begynne arbeidet med en helhetlig vurdering av kvalitet. Deretter kan vi se på hvordan universitets- og høyskolestrukturen bør være for å sikre høy kvalitet og en hensiktsmessig nasjonal og regional dimensjonering. Jeg tror det er sannsynlig at en av konklusjonene i strukturprosessen vil bli at vi bør redusere antallet institusjoner. Det må ikke nødvendigvis bety at vi reduserer antallet studiesteder. Samtidig må det være klart at jeg og regjeringen er klare til å ta de nødvendige grepene som trengs for å heve kvaliteten, også hvis det innebærer at vi må endre strukturen.» (Isaksen 2014).

På tross av kunnskapsministerens uttalte mål om at kvaliteten måtte gå forut for strukturen, valgte regjeringen å ta tak i strukturen i en fragmentert sektor i første omgang. Dette illustreres ved valget om å gi ut strukturmeldingen før kvalitetsmeldingen som skal komme først i 2017. I strukturreformen står det dessuten skrevet følgende:

«Regjeringen vil legge frem en egen stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning. Meldingen vil ha som utgangspunkt en universitets- og høyskolesektor med større institusjoner og fagmiljøer» (KD 2014-2015)s.13)

Kvalitetsfokus er imidlertid ikke blitt redusert i løpet av Isaksens ministerperiode.

Kontaktkonferansen i 2015 fulgte opp med overskriften «kvalitetskultur», mens statsrådens tale i 2016 gikk under navnet «fra struktur til kvalitet». (Isaksen 2015, Isaksen 2016). I talene begge disse årene la Kunnskapsministeren imidlertid vekt på at fusjonering ikke er et virkemiddel for å spare penger og at fusjonsprosesser er kostbare både tids- og kostnadsmessig.

Robuste fagmiljø

Den blå-blå regjeringen introduserte en ny bokstav til SAK-virkemidlene og innført SAKS som nytt styrende prinsipp i sektoren. Den siste S'en står for sammenslåing og illustrerer overgangen fra det frivillige systemet som skulle stimulere til konsentrasjon om ressursene til det systemet der sammenslåingene ikke lenger var så frivillige. Robuste fagmiljø har hele tiden vært et nøkkelbegrep for sammenslåingene av institusjoner. Robustheten skal i stor grad sikres gjennom kompetansemiljø som er spisset. De enkelte institusjonene skal helst utmerke seg på ett område framfor å satse bredt.

Sammenslåingene har som hensikt å føre til at små, svake fagmiljø heller skal samarbeide med hverandre framfor å konkurrere mot hverandre. Hvilke institusjoner som slås sammen bestemmes ved bruk av en rekke kvalitetsindikatorer som skal gi en vurdering av hvorvidt fagmiljøene er solide nok alene eller behøver forsterkning. Beslutningene som gjøres er basert på helhetlige vurderinger som tar hensyn til de enkelte institusjonenes fagporteføljer og forutsetninger for å skåre ulikt på de ulike kriteriene. Kvalitetskriteriene som ble lagt til grunn for strukturelle endringer er:

- Andel og antall årsverk i førstestillinger
- Søkning til høyere utdanning – studentrekruttering sier noe om utdanningens attraktivitet og mulighet for robuste fagmiljøer
- Gjennomføring i høyere utdanning
- Studentenes tidsbruk, rapportert i Studiebarometeret
- Publisering, dvs. antall publiseringspoeng ved institusjonene og i de ulike fagmiljøene, publiseringspoeng per faglig stilling og om det publiseres i internasjonale kanaler
- Eksterne forskningsinntekter fra Forskningsrådet og EU
- Størrelse på doktorgradsutdanningene, dvs. antall doktorgradsstudenter og antall avlagte doktorgrader

- Internasjonal orientering, dvs. internasjonalt samarbeid i form av felles forskningsprosjekter og sampubliseringer, felles utdanningsprogrammer og studentutveksling
- Samspill med samfunnet, dvs. bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA), antall kommersialiseringer og omfang av etter- og videreutdanning Kriteriene er de Kunnskapsdepartementet anser som mest relevante ved vurdering av sammenslåing av institusjoner.

Det blir presisert fra regjeringens side at noen av institusjonene vil oppnå gode skårer for kvalitet basert på indikatorene og således stå sterk alene, men at disse likevel vil inngå i forslag om sammenslåing basert på en helhetlig vurdering av hva som vil styrke de ulike fagmiljøene.

Vurderingene av institusjonene ved hjelp av disse kvalitetskriteriene førte til en rekke forslag for sammenslåinger. Det nye institusjonskartet for norsk UH-sektor tegner et sterkt redusert bilde av antall institusjoner. Per 2015 hadde vi 20 høyskoler og 8 universitet, men fra 1. januar 2016 ble mange slått sammen. Myndighetenes ønskede fremtidsbilde er av en sektor med sterke institusjoner, som har bevart og videreutviklet styrkene ved dagens universiteter og høyskoler. Det tiltenkte kartet over institusjonene befinner seg på neste side.

Av flere sammenslåinger som ble beskrevet i strukturmeldingen er følgende nå gjennomført:

1. Høgskolen i Buskerud og Vestfold (HBV) og Høgskolen i Telemark (HiT) slo seg sammen med virkning fra 1. januar 2016. Den nye institusjonene heter Høgskolen i Sørøst-Norge (HSN)
2. Norges teknisk naturvitenskapelige universitet (NTNU) har slått seg sammen med Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST), Høgskolen i Ålesund (HiÅ) og høyskolen i Gjøvik (HiG). Fra 1. januar 2016 omfatter disse et flercampusuniversitet under navnet NTNU.
3. Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT) slo seg sammen med Høgskolene i Narvik (HiN) og Harstad (HiH) fra 1. januar 2016. Det felles navnet er UiT.
4. Institusjonene Universitetet i Nordland (UiN) og Høgskolene i Nesna (HiNe) og Nord-Trøndelag (HiNT) slo seg sammen med virkning fra 1. januar 2016 under navnet Nord universitet

Liste over sammenslåinger (Hjukse 2016).

I tillegg har de private høyskolene Misjonshøgskolen, Haraldsplass diakonale høyskole, Høgskolen Betanien og Diakonhjemmet høyskole har slått seg sammen og heter fra 1. januar 2016 VID vitenskapelige høyskole. Denne har studiested i fire byer.

Høgskolen i Oslo og Akershus HiOA innlemmet dessuten Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) i sin virksomhet fra 1. januar 2016.

Kategori 1: SAMMENSLÅINGER 14 institusjoner blir til 5

	Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UIT)
	Høgskolen i Harstad (HiH)
	Høgskolen i Narvik (HiN)
	Universitetet i Nordland (UiN)
	Høgskolen i Nesna (HiNe)
	Tentativt Høgskolen i Nord-Trøndelag (HiNT)
	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
	Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST)
	Høgskolen i Gjøvik (HiG)
	Høgskolen i Ålesund (HiÅ)
	Universitetet i Stavanger (UiS)
	Høgskolen Stord/Haugesund (HSH)
	Høgskolen i Buskerud og Vestfold (HBV)
	Høgskolen i Telemark (HiT)



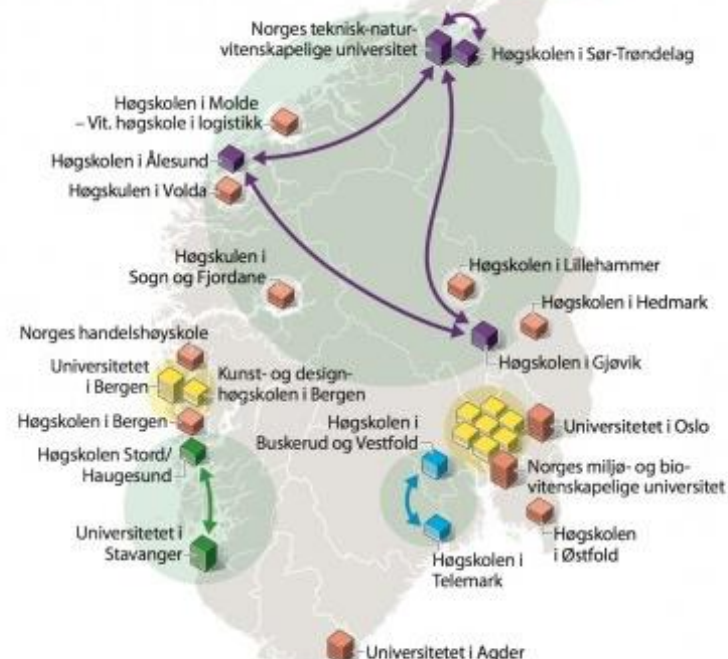
Kategori 2: Sammenslåinger som vil utredes 5 statlige institusjoner kan bli til 2 4 private institusjoner kan bli til 1

	Universitetet i Bergen (UiB)
	Kunst- og designhøgskolen i Bergen (KHIB)
	Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO)
	Kunsthøgskolen i Oslo (KHIO)
	Norges musikkhøgskole (NMH)
	Diakonhjemmet høyskole (DH)
	Misjons høyskolen (MH)
	Haraldsplass diakonale høyskole (HDH)
	Høgskolen Betanien (HB)

STATLIGE
PRIVATE

Kategori 3: Fremtidig plass avklares på grunnlag av kvalitetskriterier

	Høgskolen i Molde – Vit. høyskole i logistikk
	Høgskolen i Bergen (HiB)
	Høgskolen i Hedmark (HiHe)
	Høgskolen i Lillehammer (HiL)
	Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA)
	Høgskolen i Sogn og Fjordane (HISF)
	Høgskolen i Volda (HiVo)
	Høgskolen i Østfold (HiØ)
	Norges handelshøgskole (NHH)
	Norges idrettshøgskole (NIH)
	Norges miljø- og biovitenskapelige univ. (NMBU)
	Universitetet i Agder (UiA)
	Universitetet i Oslo (UiO)



Kartet viser institusjonens hovedcampus.
KILDE: Kunnskapsdepartementet Illustrasjon: nyhetsgrafikk.no

Samtidig med forslag om sammenslåing og utredning om sammenslåing mellom institusjoner har regjeringen i strukturmeldingen opphevet den såkalte «frysen» for institusjoner å gå fra en kategori av akkreditering til en annen. Kategoriene i dag er høyskole, vitenskapelig høyskole og universitet. Det eneste formelle som skiller de ulike kategoriene er at de har ulike faglige fullmakter. Dette innebærer

fullmakter, såkalt selvakkrediteringsrett, til å opprette studieprogram og på hvilket nivå disse studieprogrammene kan være. En høyskole har for eksempel bare selvakkrediteringsrett for studier på alle nivå innenfor fagområdene der de har rett til å tildele doktorgrad og bachelorgrad for alle fagområder. De kan med andre ord ikke opprette mastergradsprogram innen hvilke som helst fagområder. Universiteter har alle faglige fullmakter og kan opprette studietilbud på alle nivå.

Mange høyskoler ønsker følgelig å oppnå universitetsstatus da dette medfører økt autonomi for institusjonen. Det er grunn til å anta at regjeringen har opphevet frysingen på kategoriendring som et middel for å få institusjoner til å slå seg sammen med mål å endre institusjonskategori etter hvert. Samtidig har imidlertid regjeringen økt kravene for å «oppgraderes» til universitet. Kravene er knyttet til faglige prestasjoner og skjerpede kvalitetskrav er begrunnet med at det skaper grobunn for faglig utvikling. På regjeringens fakta-ark om strukturmeldingen står det at det langsiktige målet er at alle universiteter og høyskoler skal være faglig sterke at de kan ha alle faglige fullmakter i framtiden (KD 2013).

Kunnskapsdepartementet har også vedtatt endring av modell for styring og ledelse slik at hovedmodell innebærer at ansatt rektor og ekstern styreleder. Det er likevel rom for valgt rektor for de institusjonene som ønsker det. Debatten om valgt eller ansatt rektor har skapt stor debatt i sektoren og knytte ofte opp mot at ansatt rektor betyr en reduksjon i institusjonenes autonomi.

4.4 Finansieringssystemet i sektoren

Et annet av de sju satsingspunktene i Sundvollen-plattformen til regjeringen er nedsetting av en ekspertgruppe for å gjennomgå finansieringssystemet. Arbeidet til denne gruppa ble lagt fram i form av en rapport i 2015. Diagnosen for sektoren var at studiepoengproduksjonen har økt, men at dette hovedsakelig skyldes opptak av flere studenter og ikke som følge av bedre gjennomstrømming. Videre er det skrevet i rapporten at dette sannsynligvis forekommer fordi insentivene i dag stimulerer til denne utviklingen framfor å gjøre det attraktivt å satse på tiltak som bedrer tallene for gjennomstrømming.

Finansieringssystemet i høyere utdanning i dag er delt i tre: en basiskomponent, som består av langsiktige strategiske midler, en utdanningskomponent, som gir uttelling for resultater i form av studiepoengproduksjon, og en forskningskomponent som gir midler basert på forskningsresultater som antall publiserte artikler. Systemet ble etablert med kvalitetsreformen og førte til økt resultatfokus i sektoren.

Hovedtrekkene i dagens modell ble innført med Kvalitetsreformen, men er endret ved flere anledninger. Basiskomponenter for rammebevilgningen er basert på en beregning som baserer seg på tildelinger langt tilbake i tid og det er i dag få eller ingen som helt presist kan si hva som ligger til grunn for disse beregningene. Dette fører naturlig nok til noen store skjevheter (Hege Hagevik Bogen 2014) Skjevhetene er størst for institusjonene som var i store endringer på tidlig 2000-tallet noe som kanskje har gitt grunnlaget for splittelsen i sektoren hva gjelder forslagene lagt fram fra ekspertutvalget (Tønnessen 2015) Basiskomponenten ble ikke foreslått endret i arbeidet.

Gruppa har imidlertid kommet med anbefalinger som omhandler å endre modellen i retning kvalitative framfor kvantitative mål. Dette innebærer blant annet tiltak som skal ytterligere spisse de enkelte fagmiljøene med mål om fremragende forskning. Tiltakene innebærer blant annet økte bevilgninger til prestisjeprosjekter og en utviklingsavtale mellom KD og institusjonene om kvalitet, samspill med næringsliv og profil (Hægeland 2015).

Størrelsen på den resultatbaserte bevilgningen skal ikke endres, men opprettholdes på dagens 30% av total rammebevilgning.

4.5 Ytre rammebetingelser for strukturendringer i sektoren

Når man forsøker å belyse strukturendringer i et så stort samfunnsområde som høyere utdanningssektor er, kommer man ikke utenom å se utviklingen i lys av øvrig samfunnsutvikling. På slutten av 80-tallet fikk tankegodset kjent under navnet «New Public Management (NPM)» gjort sitt inntog i offentlig sektor her til lands. NPM omfatter en rekke metoder og prinsipper for organisering og styring innen offentlig sektor og knyttes ofte til en nyliberalistisk ideologi (Thorsen 2014). I korthet innebærer NPM økt fokus på mål- og resultatstyring og økt konkurranseutsetting med det mål å effektivisere og øke kvaliteten på offentlige tjenestetilbud. NPM er sterkt knyttet til nyliberalismen som politisk ideologi.

Nyliberalismen er en samling ideologier og teorier ideologi som har det til felles at de mener samfunnet i stor grad bør være organisert etter markedsøkonomiske prinsipper (Thorsen 2014). Nyliberalismen som «grunnsyn» har preget samfunnet vårt i snart tre tiår nå og kan betegnes som en av nobelprisvinnende Milton Friedman og Rose D. Friedman's «tides of men» - en hypotese presentert i artikkelen «The Tide in the Affairs of Men». En slik «tide of men» er nemlig et tankegods som kan sammenlignes med en kollektivistisk flodbølge som skyller over samfunnet. Vi merker det ikke til å begynne med, men bølgen varer over mange tiår og setter varige preg på samfunnsstrukturene våre. Poenget er hvordan noen politiske ideologier og teorier får en dominerende posisjon i samfunnet og har en tendens til å overstyre motstrømninger samt holde seg gående i samme retning i lang tid (Friedman 1989).

NPM kalles ofte et ektefødt barn av nyliberalismen med et fokus på å opprette markeder innenfor tjenestetilbud ved hjelp av statlig styring. Dette har blant annet skjedd i NAV og helsesektoren og omfatter gjennomgående endringer fra forflytning av fokus fra faglig tyngde til produktivitet som kan måles kvantitativt, til endringer i språkbruken der pasienter i helsesektoren og studenter i utdanningssektoren omtales som «produksjonsfaktorer» i et stadig forsøk på å la markedskreftene styre i etableringen av det som kan omtales som kvasimarkeder der tjenesteleverandør konkurrerer om midlene. I utdanningssektoren gjøres dette ved at myndighetene bevilger «midler per hode» ved at studiepoengproduksjonen som utløser midler fra finansieringssystemet følger studentene.

Det økte fokuset på resultatstyring illustreres godt i UH-sektoren med resultatmålene som ble innført i utdanningssektoren på begynnelsen av 2000-tallet og bruken av disse for å styre finansiering og politikk. Baktanken er at resultatmålene gir grunnlag for sammenligning og slik gir konkurranse som igjen gir kvalitetsheving og effektivisering av tjenestene. Samtidig vil «kundene» (som er studentene) bare velge de «beste varene» og dermed styrke institusjonenes insentiv for å stadig forbedre seg og være aktuell og attraktiv som utdanningssted for unge mennesker.

I tillegg har utviklingen mot færre og større enheter blitt påvirket av stadig satsing på kunnskap og utdanning som kilde til innovasjon og verdiskapning internasjonalt. Mye av begrunnelsen for en strukturrasjonering lå i behovet for økende evne til internasjonal hevdelse innen forskning og utdanning og norske myndigheter har måttet ta stilling til utviklingen i andre land med konsentrasjon av ressursene. Et eksempel på dette er Bologna-prosessen der Norge framsto som «flinkest i klassen» (Helsvig 2014) og innførte Kvalitetsreformen for å kunne konkurrere og utvikle seg i takt med det europeiske utdanningsmarkedet og heve kvaliteten i egen sektor.

Norge har beveget seg fra et industrisamfunn der det meste av verdiskapningen baserte seg på ressursutnyttelse til et kunnskapssamfunn. I Solbergregjeringens plattform under kapittelet for høyere utdanning står det følgende: «Fundamentet for vår fremtidige verdiskapning og velferd ligger i å realisere kunnskapssamfunnet». Det store potensialet i kunnskap som grunnlag for verdiskapning og en sikret videreføring av den norske velferdsstaten trekkes ofte fram i det offentlige ordskiftet og

preger politiske prosesser, plattformer og satsningsområder. Produktivitetskommisjonens andre rapport under navnet «fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi» understreker også potensialet i kunnskapsutvikling og behovet for en effektivisering av sektoren og spissing av fagmiljø for å sikre nødvendig kvalitet.

Det er dessuten liten tvil om at de mangfoldige utvalgene, reformprosessene og stadige stortingsmeldingene som har preget sektoren er et resultat av en historisk samfunnsutvikling der utdanning bevegde seg fra å være et elite- til å bli et massefenomen. Det er derfor heller ikke merkelig at stadige strukturelle tiltak har måttet bli presentert ettersom ekspansiv vekst raskt kan føre til uhensiktsmessige strukturer. Samtidig er det, som illustrert i avsnittene om bakgrunnen for fusjonering i sektoren, langtekkelige prosesser når det skal innføres større omstruktureringer, og ikke alle reformene blir like vellykket. Omstrukturering for omstruktureringens skyld blir ofte trukket fram som en fallgrube, og det presiseres stadig både fra kunnskapsministerens side og fra aktører i sektoren som rektorer at det må ligge faglige gode vurderinger til grunn for sammenslåingene som gjennomføres.

Evne til omstillingsdyktighet for kandidater i framtidens stadig skiftende arbeidsmarked og en teknologisk utvikling som utfolder seg raskere og raskere er også faktorer som påvirker produksjonen av arbeidsdyktige kandidater og endrer kravene til utdanning og kunnskap. Høye krav til omstillingsdyktige kandidater og endrede forventninger til kunnskap og læring legger høye forventninger på forskning og utdanning.

5. Kvalitet i utdanning

Kvalitet er jo et mangefasettert begrep som er umulig å definere og vanskelig å forstå. Vi har lenge hatt gode kriterier for å måle kvalitet på forskning, men på utdanningssiden er kvalitet et mye mindre håndgripelig fenomen.

«Det finnes dessverre ingen entydig og god definisjon av hva utdanningskvalitet er. Det vanlige er å dele det opp i ulike kvalitetsområder som det er mulig å måle ved hjelp av indikatorer» - Stein Erik Lid, NOKUT

5.1 Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, NOKUT

NOKUT er et faglig uavhengig forvaltningsorgan som ble opprettet i 2003 som resultat av Kvalitetsreformen. Organets samfunnsoppdrag er, ifølge egen strategi for 2014-2020, å føre tilsyn med, informere om og bidra til å utvikle kvaliteten på norske utdanninger og institusjoner. I tillegg skal de godkjenne og informere om utenlandsk utdanning og mulighetene for godkjenning av utenlandsk kompetanse i Norge. Videre står det også at *«NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten på norsk høyere utdanning og fagskoleutdanning samt godkjent høyere utenlandsk utdanning»*.

Mål 1: *NOKUT skal bidra til at alle utdanninger ved norske universiteter, høyskoler og fagskoler har tilfredsstillende kvalitet, at flest mulig utdanninger er fremragende og at samfunnet er godt informert om tilstanden i sektoren.*

Videre kan man blant annet lese under punkt 3. Strategier for utvikling av NOKUT mot 2020, at de også skal:

- Bidra til å utvikle indikatorer for utdanningskvalitet
- Utvikle evalueringer hvor utdanning og forskning vurderes i samme prosess
- Samle informasjon om utdanningskvalitet

(NOKUT 2014)

I dokumentet «kvalitetsområder for studieprogram» beskrives NOKUTs målsetninger for kvalitet i høyere utdanning. Det viktigste er at utdanningen er tilpasset samfunns- og arbeidslivets kompetansebehov og at studentene får gode muligheter til å oppnå et høyt læringsutbytte. NOKUT deler kvalitetsbegrepet i følgende kvalitetsområder:

- Kunnskapsbase – kunnskapsfundamentet for lærestedet
- Læringsbane – fra studentens opptak til vitnemål
- Startkompetanse – kompetansen og motivasjonen ved studiets start
- Læringsutbytte – hva studenten sitter igjen med
- Utdanningsfaglig kompetanse – utdanningsledelse, og evnen til å lære. Gode lærere
- Samspill med samfunn og arbeidsliv – relevans som samfunnet etterspør
- Læringsmiljø – studentinvolvering og studentenes fysiske, psykososiale og organisatoriske forhold.
- Programdesign – studieplanen, opplegget, tilrettelegging for god læring og god læringsutbytte.

Først presenteres grunnlaget for at utdanningen i det hele tatt kan finne sted, nemlig at studentene knyttes til et fagmiljø hvor de sammen kan skape faglig kunnskap av høy kvalitet. Deretter beskrives prosessen gjennom utdanningsforløpet, fra opptaksfasen, gjennom læringsbanene (hvor kunnskap skapes og erverves) frem til ferdig læringsutbytte. Den tredje gruppen av kvalitetsområder omhandler faktorer som er kritiske for at studenten oppnår læringsutbyttet. Det siste kvalitetsområdet er gjerne

også det viktigste, hvor arbeidet med programdesign kommer inn. For å lykkes med dette området er god utdanningsledelse ekstremt viktig.

Faglig innovasjon og kritisk refleksjon er kjennetegn på fagmiljøer av høy kvalitet. Som del av et velfungerende fagmiljø, møter studentene et oppdatert fagstoff og det fremste av undervisnings- og vurderingsmetoder innenfor fagområdet de studerer. En god kunnskapsbase kjennetegnes av blant annet studenter som aktivt inkluderes i lærestedets kunnskapsutvikling og kulturer for læring.

Hele studentens liv på et lærested, fra opptak til vitnemål kalles læringsbane. Kvaliteten i læringsbanene når sitt høydepunkt når studentene har bevissthet rundt egen læring, og utvikler en sunn læringsstrategi. En sentral forutsetning for gode læringsbaner, er at studentene er motiverte og dedikerte og at de legger nok arbeidsinnsats inn i studiet. Gode undervisere motiverer og inspirerer studentene, og stiller krav og forventninger til arbeidsinnsats. Innsatsen møtes med gode tilbakemeldinger og oppfølging fra de faglige ansatte. Gjennom en god studiestart som gir studenten motivasjon og gode læringsstrategier, sikrer man en god start på læringsbanen.

En viktig kvalitetsfaktor for studentenes læring er naturlig nok at de opplever god undervisning. I sentrum for slike erfaringer står ofte den gode underviseren. En god lærer har forutsetningene for å motivere og inspirere til læring gjennom tett samarbeid med studenter. Å tilrettelegge for andres læring er en krevende oppgave som krever god faglig og pedagogisk kompetanse og som særlig handler om god utdanningsledelse.

Hvordan undervisning og aktiviteter organiseres, har stor betydning for hvordan studentene lærer. Kvalitetsbegrepet bør derfor koples sterkere til studentenes læring og de betingelser som støtter opp under dette, som hvordan programmene designes og hvordan det undervises og vurderes. Det bør også nedsettes egne forum for å øke samhandlingen mellom arbeidslivet og utdanningstilbudet for å øke kvaliteten knyttet til samfunnets nytteverdi. Det anbefales blant annet å aktivt bruke tilbakemeldinger fra tidligere studenter, gjennom tiltak som et alumninettverk.

Studiebarometeret

Studiebarometeret er NOKUT sitt verktøy for å dokumentere om hvordan norske studenter opplever kvalitet i studieprogrammene de går på. Hensikten er å gi studentene en viktig stemme i arbeidet med å forbedre studiekvalitet, og gi universiteter og høyskoler nyttig informasjon om studentenes oppfatning av studiekvaliteten. Det skal og gi samfunnet ny kunnskap om tilstanden i norsk høyere utdanning. Det gjør de ved nasjonale spørreundersøkelser som sendes ut hver høst til alle 2.- og 5.- års studenter i Norge. Undersøkelsen spør om:

- Studie- og læringsmiljø
- Arbeidslivsrelevans
- Undervisning og veiledning
- Vurderingsformer
- Læringsutbytte
- Motivasjon
- Studieinnsats
- Medvirkning
- Praksis

Studiebarometeret begynte sine undersøkelser høsten 2013, og har så langt kun 3 nasjonale undersøkelser å sammenligne med (2013, 2014 og 2015). Effektene av fusjonene hos NMBU og NTNU vil derfor først kunne analyseres i løpet av de neste årene når man har sammenligningsgrunnlag, og etter omstillingsprosesser/fusjonsprosesser er ferdige.

Case 1: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, NTNU

NTNU er Norges største universitet, og består av 39 000 studenter, hvorav omtrent halvparten studerer innenfor teknisk-naturvitenskapelige fag. NTNU består av 14 enheter på fakultetsnivå, og 70 institutter og avdelinger. Hovedansvarsområdet til NTNU er å være førende på det teknologiske området.

Fusjoneringsprosessen på NTNU er et direkte resultat av strukturmeldingen og fusjonsprosjektet ble avsluttet da sammenslåingen mellom NTNU i Trondheim og høgskolene i Ålesund, Gjøvik og Sør-Trøndelag ble realisert. 1. januar 2016. I løpet av 2016 blir det nye universitetet omorganisert i regi av «Organisasjonsprosjektet» som koordinerer endringene i den faglige og administrative virksomheten. Dette arbeidet skal være ferdigstilt 1. januar 2017.

NTNU har også i samarbeid med NIFU nedfelt en gruppe forskere som skal finne ut om målene med fusjonen blir nådd. Det er en langsgående evaluering av fusjonsprosessen som skal pågå helt fram til 2019.

Fusjonsplattformen

Fusjonsplattformen skal ha som hensikt å være et felles fundament for det sammenslåtte NTNU. I første del av dokumentet beskrives NTNUs profil og egenart. Her presiseres det blant annet at NTNU skal være et Universitet som «har høy kvalitet i utdanningene, og er attraktivt for studiesøkende nasjonalt og internasjonalt» og «har et arbeids- og læringsmiljø som legger til rette for mangfold og for at tilsatte og studenter utnytter sitt potensiale».

Videre i dokumentet kommer de inn på hva grunnlaget for et styrket universitet som følge av fusjonen bør være. De innleder med å fortelle at det nye NTNU bør ha høye ambisjoner innenfor flere områder, blant annet utdanning. Når det gjelder kvalitet i utdanningen, kan man lese et avsnitt som beskriver hvordan NTNU ønsker og mener det bør være:

«Våre studenter skal oppleve undervisning, læring og læringsmiljø med høy kvalitet og høye kvalitetskrav. Utdanningene skal være gjenstand for kontinuerlig kvalitetsutvikling og de skal sikres godt forskningsfundament. Det skal satses på og tilrettelegges for fremragende utdanning. Vi skal ha fagmiljøer som er internasjonalt ledende på utdanningskvalitet ... Forskning på høyt nivå er avgjørende for at våre utdanninger reflekterer «neste praksis» og ikke bare beste praksis» (Bovim 2015)

NTNU har en oversiktlig portal på deres nettsider som blant annet svarer på ofte stilte spørsmål. Her kan man finne en egen del kun for studenter. Det første spørsmålet lyder: Hvilke fordeler har fusjonen medført for studentene? Svaret som er gitt er at for studentene ved NTNU i Trondheim, vil det ikke bli noen merkbare fordeler. Det er i all hovedsak studentene ved de tidligere høgskolene som har fått mest ut av fusjonen. Det listes opp et vitnemål med høy status, tilgang til 3400 videoforelesninger, karrierehjelp og tilgang til nye IT-verktøy, webløsninger og programvare.

Utdanningskvalitet ved NTNU

NTNU har i sin strategi for 2011-2020 blant annet målet: «All utdanning er preget av kvalitet på høyt internasjonalt nivå, faglig og pedagogisk». De har et kvalitetssystem som baserer seg på nasjonale forskrifter, i tillegg til internasjonale standarder fra ESG. NTNU har utarbeidet et kvalitetssystem som ble godkjent av styret 9.mars 2016. Hovedmålet for kvalitetsarbeidet er at studentene oppnår det definerte læringsutbyttet for emnene og studieprogrammene. Målet er videre delt inn i 4 kategorier; emner, studieprogram, studieprogramporteføljen og administrative prosesser. I disse kategoriene dekker NTNU selve læringsutbyttet fra de forskjellige emnene, og kontrollerer kvaliteten samt at det er sammenheng mellom beskrivelse av læringsutbytte, aktivitetene og vurderingsformene. De sørger

også for at utdanningen de tilbyr er samfunnsrelevant, i tråd med NTNUs strategi, og at NTNU har gode informasjonssystemer og effektive administrative funksjoner.

På NTNU sine nettsider er det enkelt å orientere seg som bruker, og det er lagt til rette for at man enkelt kan melde ifra om avvik. Det er ulike måter å evaluere emnet på. Emneansvarlig er den som velger hvilken metode som skal brukes for å evaluere emnet. Det er enten ved å nedsette en referansegruppe blant studentene, som representerer studentene i faget. Man kan delta i spørreundersøkelse, eller delta i møter med emneansvarlig. Sidene oppmuntrer samtlige studenter til å komme med tilbakemeldinger og evaluere emnet. Ulike verktøy er lagt til rette, og det er også anbefalt ulike metoder for tilbakemeldinger. Det er ulike føringer for hvordan evalueringene skal foregå, blant annet må emneansvarlig innhente tilbakemeldinger fra samtlige studenter hver tredje gang emnet gjennomføres. Alt i alt er det lagt meget godt til rette for at evalueringer kan gjennomføres fra studentenes side.

Hva med den generelle oppfatningen?

Utfordringer som oppstår ved en slik sammenslåing hvor det ikke er samlokalisering, er knyttet til plassering av ledelse. Stedlig ledelse er ønsket fra alle campusene. Lokal forankring og kunnskap hos ledelsen er for eksempel foretrekkende aspekter som er vektlagt fra Høgskolen i Ålesund sin side.

«NTNU valgte den mest krevende fusjonen» - Terje Mørland, direktør i NOKUT

NOKUT-direktør Terje Mørland er bekymret for at fusjonsprosessen i UH-sektoren kan påvirke kvaliteten i utdanning. Erfaringene fra kvalitetsreformen er at man tok lett på utdanningsdelen, og at det følgelig førte til at sentrale mål ikke ble nådd. Der institusjonens toppledelse fokuserte mest på bedre forskningskvalitet, ble gjennomføringen av utdanningsdelen delegert til administrasjonen. Han påpeker at ledelsen vil være nødt til å følge ekstra godt opp for at ikke utdanningsbiten faller igjennom.

«Når institusjonene må ha så stor oppmerksomhet på strukturreformen, samtidig som man opplever et sterkt fokus på forskningskvalitet, sier det seg selv at situasjonen er meget utfordrende. Derfor er det viktig at rektorene er på hele tida, og at de sørger for at de som brenner for undervisningsgjerningen blir sett. Regjeringen kan gi dem drahjelp gjennom å sette studiekvalitet høyt på dagsorden i den kommende meldingen om kvalitet i høyere utdanning» - (Terje Mørland, direktør i NOKUT, hentet fra universitetsavisa, publisert 18.februar 2016.)

Oppfatningen hos Ålesund er at de ikke ønsker å bli styrt fra Trondheim. Ålesund er organisert med 4 institutter og 4 instituttledere, og ønsker å fortsette med disse fagmiljøene og ha den stedlige ledelsen. NTNU ønsker å legge instituttene «Avdeling for helsefag» og «Avdeling for biologiske fag» under de samme instituttene i Trondheim, under Fakultetet for medisin og helsevitenskap. Det vil i teorien skape et nivå 4, som de ansatte i Ålesund ikke er fornøyd med. Gunnhild N. Furnes i Forskerforbundet ved NTNU i Ålesund ønsker ikke å havne i en situasjon der saker som omhandler Ålesund blir tatt i Trondheim. To institutter på nivå 3 og to avdelinger på nivå 4 vil føre til at de som er på nivå 3 vil få drøftingsrett på campus mens de resterende må ha drøftingsmøter i Trondheim.

«Å jobbe her ved NTNU i Ålesund er nesten som et kall for de ansatte: Engasjementet og den indre motivasjonen er stor. Stedlig ledelse er viktig for å beholde dette engasjementet» - Dekan Hans Petter Hildre ved avdeling for maritim teknologi og operasjoner til Universitetsavisa 19.april 2016³)

Case 2: Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet, UiT

UiT ble åpnet 01.september 1972, og fusjonerte med Høgskolen i Tromsø 01.januar 2009. UiT fusjonerte videre med Høgskolen i Finnmark 01.august 2013. Universitetet har 6 fakulteter med 28 institutter og sentre, og har 15 821 studenter.

Universitetet i Tromsø – Det Arktiske Universitet, har sine bestemmelser for hvordan man skal kvalitetssikre utdanning. Arbeidet med utdanningskvalitet i Tromsø er inndelt i 7 aspekter:

- Styringskvalitet som omfatter universitetets evne til å styre og utvikle kvalitetssikringen av utdanningsvirksomheten
- Rammekvalitet som omhandler alle forhold som har betydning for studentens læring, helse og trivsel.
- Relevanskvalitet omfatter utdanningens relevans til samfunnets og arbeidslivets behov for kompetanse, og den langsiktige verdiskapningen.
- Inntakskvalitet omfatter nivået på studentenes ved inntak til studiene, og skal sørge for at de nødvendige forkunnskapene er på plass.
- Studieprogramkvalitet handler om programmets faglige innhold og sammensetningen av de ulike deler av programmet
- Undervisningskvalitet omfatter det faglige og pedagogiske nivået i undervisning.
- Resultatkvalitet omfatter studentenes faglige prestasjoner og læringsutbytte.

Av alle aspektene vi ser ovenfor, er det kun inntaktskvalitet og resultatkvalitet som kan måles i tall og data.

Hvert fakultet har ansvar for å utarbeide rutiner for å omhandler ansvar og arbeidsprosesser tilknyttet forvaltningsoppgaver knyttet til utdanningsvirksomheten. Disse oppgavene omhandler

Videre har hvert fakultet ansvar for å utarbeide rutiner som følger opp ansvaret og prosessene rundt disse oppgavene: Eksamensadministrasjon, opptaksarbeid, kvalitetssikring av praksis i studiene, etablering/nedlegging/endring av studietilbud, ansvars- og arbeidsfordeling for emnebeskrivelser og studieplaner, studierettigheter, behandling av permisjonssøknader, godkjenning/innpassing, evaluering og system for ekstern evaluering av utdanningene

Etter sammenslåingen mellom Høgskolen i Tromsø og Universitetet i Tromsø, ble det nedfelt et nytt system for kvalitetssikring. NOKUT var veldig fornøyd med rammebetingelsene for kvalitetssikring fra UiT sin side, og mente også at den generelle tilpasningen var oversiktlig og tydelig. Det ble likevel presisert at det burde være aktuelt å følge opp hvordan de ulike elementene for kvalitetssikring ble gjennomført i praksis.

Studentene har framholdt at de har posisjoner i alle aktuelle organer, at de opplever å bli hørt og at de får gjennomslag for sine synspunkter. Kvalitetssikringssystemet bidrar til at studenttillitsvalgte skal ha faste møter med ledelsen på andre nivåer i organisasjonen i tillegg til instituttnivå.

Universitetsledelsen fremholdt utfordringer med studentenes involvering i det systematiske kvalitetsarbeidet. Quest-back-opplegget, det samme som brukes på NMBU, mente studentene var passiviserende og ønsket flere muntlige, engasjerende evalueringsformer. De som var ansvarlig for emnet/programmet mente evalueringsformen ga for lite interessant informasjon. Likevel, blir denne formen for evaluering brukt på studier med mange studenter.

Hvilke effekter har sammenslåingen hatt?

Sammenslåingen mellom Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Finnmark var egentlig tiltenkt i juni 2010 men ble stoppet. Det var tidlig et ønske om et godt samarbeid mellom institusjonene i Nord-

Norge, som skulle legge grunnlaget for Norges Arktiske Universitet. Etter prosessen stoppet i 2010, ble den etterfulgt av SAK-prosesser mellom institusjonene. Disse prosessene konkluderte med at et samarbeid best kunne realiseres gjennom en fusjon, og våren 2012 ble det lagt fram et forberedende arbeid med sikte på å bringe en sak om fusjon fram for styrene juni samme året.

Forutsetningene for et slikt arbeid er innledningen til rapporten «Felles politisk plattform for Fusjon». Et av de overordnede målene med fusjonen er å bidra med kompetanse til landsdelen. Her nevnes blant annet demografi i sammenheng med rekruttering. Ved å samarbeide sammen og beholde campus-områdene, ville man kunne fortsette å rekruttere spredt over landsdelen og bidra til vekst. Det var en enighet mellom rektor til UiT og rektor til HiF om at en fusjon ville bidra til å løse geografiske utfordringer knyttet til rekruttering og konkurranse. Det var nødvendig med fleksible tilbud og økt tilgjengelighet til høyere utdanning, særlig utenfor sentrale strøk.

En fusjon skulle også åpne for nye muligheter, blant annet å utnytte ressursene bedre. De skiller mellom kortsiktige og langsiktige muligheter.

Kortsiktige gevinster:

- En helhetlig organisasjons- og lederstruktur,
- Utviklingsmuligheter på tvers av fagmiljø og campuser
- Overordnet felles forvaltning.

Langsiktige resultater:

- Utvikling av nye fagområder
- Kompetanseutvikling
- Bedre kvalitet og aktivitet på forskning og utdanning
- Forbedre kvaliteten på de administrative tjenestene.

Organiseringen av Universitetet slik det ble lagt fram, skulle legge til fakultetet *Finnmarksfakultetet* som en ny enhet på nivå 2 med samme ledelsesmodell som de andre fakultetene. Altså at HiF skulle legges inn som et fakultet under Universitetet.

Etter fusjonen var det tiltenkt at Universitetet skulle organiseres med utgangspunkt i eksisterende organisering ved UiT. Blant de viktigste punktene listet opp som vi kan sammenligne med senere tid (nåtid) er blant annet:

- Universitetsstyret: Det øverste styringsorgan som ledes av rektor, og et rektorat som består av to prorektorer med ansvar for hhv forskning og utviklingsarbeid, og utdanning.
- Fakultetsstyre til Finnmarksfakultetet med tilsvarende myndighet som de andre fakultetsstyrene, ledet av ekstern styreleder.
- Finnmarksfakultetet var tiltenkt dekan og instituttledere.

Studentenes rettigheter er et eget punkt i «Felles politisk plattform for fusjon». Der ble det forutsatt at Studentparlamentene ved HiF og UiT ble slått sammen til et felles organ. Videre studentrepresentasjoner i diverse styre og utvalg ble forvaltet av dette organet.

Fusjonen ble vedtatt 25.10.2012 av Universitetsstyret.

Hva skjedde så med studiekvaliteten?

Ifølge førstelektor Rune Waaler ved Idrettshøgskolen, ble det mindre tid på undervisning. Det var lagt bedre til rette for forskning, men på bekostning av undervisning. Han trekker også frem at kvalitetsreformen i 2003 påvirket undervisningstiden. Fra å ha ca 700 timer undervisning har det nå

sunket til 300 timer. Mindre praktisk undervisning for studentene som i det lange løp vil svekke utdanningen.

«– Jeg var skeptisk til å bli en filial av Universitetet i Tromsø. Men for min arbeidssituasjon er det nok ganske gunstig. Vi har fått et større internt fagmiljø, gode ordninger for forskning og oppgang i studenttallet. Men samtidig har vi mistet all faglig, formell kontakt med resten av campus Alta. Vi har ingenting med de andre avdelingene å gjøre lenger. Det er litt rart i og med at vi sitter i samme hus.» - Helge Christian Pedersen, førstelektor v/ campus Alta.

Det er tegn på at de ansatte ved Finnmarksfakultetet i Alta har begynt å opparbeide seg en viss ukultur mot Tromsø. Der de ansatte i Tromsø gjerne sier Universitetet i Tromsø uten å ta med Norges arktiske universitet, reagerer tilsvarende de andre enhetene i universitetet som ikke er lokalisert i Tromsø.

«- Eg skulle intervju ein professor i Alta, og kom til å seie at ho jobba ved Universitetet i Tromsø. Nei, det gjorde ho då slett ikkje. Ho jobba ved Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet. Berre så eg visste det!» - Johanne Landsverk

Studiekvalitet i dag:

NOKUT godkjente UiT sitt kvalitetssystem i 2012 og 2006. Evalueringsmetodene, ifølge kvalitetssystemet deres, består av *dialogbasert evaluering ved emne- og studieprogramevaluering*. Denne typen evaluering skal dokumenteres gjennom et skriftlig referat, og gjøres tilgjengelig for de aktuelle studentene i emnet i rimelig tid etter evalueringen er gjennomført. Enten foregår evaluering som del av undervisningen eller under rene evalueringsmøter der studentenes representanter stiller opp. Den andre typen er *skriftlig evaluering ved emne- og studieprogramevaluering*. Det gjennomføres en web-basert løsning, lik quest-back systemet. Det spesifiseres at man bør ha et kritisk forhold til bruk av slike evalueringsverktøy, og at hvert spørreskjema bør tilpasses det aktuelle emnet.

Ser vi derimot nærmere på strykprosenten på hele UiT i perioden 2010-2016, ser vi at den ligger omtrent på samme nivå uavhengig av fusjonen i 2013. Dersom vi isolert sett kun ser på Finnmarksfakultetet, ser vi derimot et fall i strykprosenten fra et snitt på 7,86 % til 4,94 %. Dette alene er ikke grunnlag nok til å konkludere, men det gir en indikator på at fusjonen har bidratt til at kvalitetssystemet NOKUT godkjente i 2012 som også brukes for hele UiT – Norges Arktiske Universitet kan ha hatt positiv innvirkning. Eller, så indikerer det at standarden ved de tilsvarende linjene i Tromsø er noe lavere enn i Alta, ettersom de samme standardene skal gjelde for hele Universitetet.

«Høyt frafall kan f.eks. indikere lav kvalitet dersom årsaken er dårlig studentoppfølging, men det kan og indikere god kvalitet om årsaken er at det faglige ambisjonsnivået ligger så høyt at mange ikke står på eksamen ...» - Stein Erik Lid

Hvordan ser det ut i dag

Det foregår nå en ny fusjonsprosess som innebærer sammenslåing av UiT med HiH (Høgskolen i Harstad) og HiN (Høgskolen i Narvik). Måldokumentet for fusjonen nevner som et av målene at det skal være god utdanningskvalitet og attraktivt læringsmiljø. Fusjonen skal ikke ha en omfordelene effekt hva det gjelder den økonomiske forutsetningen, men skal sikre videre faglig drift (UiT 2015).

Rektor ved Universitetet i Tromsø, Anne Husebekk, svarte følgende etter en mailkorrespondanse:

Hvordan er samarbeidet mellom Universitetet i Tromsø og Finnmarksfakultetet idag?

Fakultetet heter nå Fakultet for idrett, reiseliv og sosialfag og er ett av fire fakultet med portefølje i Alta, Hammerfest og Kirkenes. IRS leder også barnevern i Harstad. Det er enhetlig organisering av alle fakultet. I tillegg er det et campusråd i Alta med møte mellom alle fagmiljø, månedlig.

Hvordan tror du fusjonen/omorganiseringsprosessen mellom Høgskolen i Harstad, Høgskolen i Narvik og UiT - Norges Arktiske Universitet vil påvirke studiekvaliteten til de ulike institusjonene?

Det er mer fokus på studiekvalitet i hele UiT etter fusjon med 4 høyskoler. Det betyr at fusjonene har satt undervisning og studiekvalitet på kartet og styret har fulgt opp med ekstraordinære bevilgninger.

Hva mener du om sammenslåing og fusjon som virkemiddel for å fremme studiekvalitet?

Sammenslåing av universitet og høyskoler kan styrke studiekvaliteten, men det krever fokus fra ledelsen. Fusjonen i seg selv trenger ikke gjøre det.

(Det skal understrekes at svarene er ikke utfyllende, og at det ble presisert fra Husebekk sin side at spørsmålene var for store til å svare enkelt på epost.)

Case 3: Norges miljø og biovitenskapelige universitet, NMBU

Norges miljø og biovitenskapelige universitet, NMBU, har til sammen 5 118 registrerte studenter våren 2016 (DHB). Institusjonen består i dag av 4 enheter på fakultetsnivå samt 13 institutt. NMBU består av tidligere Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB) og Norsk veterinærhøgskole (NVH) samt veterinærinstituttet (VI). Sammenslåingen av organisasjonene og samlokalisering på Ås ble vedtatt i Stortinget i 2008.

Fusjonen

I følge en fellesuttalelse fra NVH og UMB fra 2008, så var det enighet om at fusjonsprosessen skulle gi grunnlag for synergi innen sentrale fagområder og at den ville gi til faglige gevinster. Hvordan fusjonen skulle gjennomføres var det imidlertid uenighet om. Dette skyldtes at de to institusjonene har vektlagt ulike tolkninger av fusjonsvedtaket. Det var en betydelig andel av de ansatte på både NVH og VI (veterinærinstituttet) som uttrykte skepsis mot flytting. Skepsisen virker for det meste å være knyttet til farene for å havne «under radaren» ved samlokaliseringen på Ås. I en 12-punktliste over hva som burde vektlegges ved flyttingen listes opp blant annet plasseringen av det nye veterinærbygget, ivaretagelse av studiestrukturen fra gamle NVH og muligheter til videreføre samarbeidet med UiO knyttet til biomedisin.

Visjonen fra de to institusjonene UMB og NVH for det nye universitetet var «Det nye universitetet skal være et av de ledende europeiske universitetene på områdene veterinærmedisin, og miljø- og biovitenskap – Norwegian University of Life Sciences» (NMBU 2008).

KD oppnevnte et interimsstyre (Fellesstyret) i 2009 bestående av et bredt utvalg fra de to institusjonene og eksterne representanter. Styret skulle lede planleggingen og gjennomføringen av integrasjonsprosessen mellom UMB og NVH og avklare hvordan faglig utbytte best kunne oppnås for det nye Ås-miljøet. Fellesstyret vedtok en organisatorisk sammenslåing fra 1. januar 2014. Fra denne datoen byttet styret navn til universitetsstyret (US) med rektor Mari Sundli Tveit fra tidligere UMB, prorektor Harald Hektoen fra tidligere NVH og Siri Hatlen som fortsatte sin styrelederperiode over i det nye styret.

Samlokaliseringen som foregår er et omfattende prosjekt under navnet Prosjekt Campus som har en prislapp på over 7,5 milliarder kroner og omtales som norgeshistoriens største investering i utdanningssektoren. Prosjektet inkluderer nytt veterinærbygg på 60 000 kvadratmeter og skal etter planen ferdigstilles i 2019.

Omorganiseringssjess i kjølevannet av fusjonen

Som ledd i samorganiseringen satte Fellesstyret ned en arbeidsgruppe som skulle utrede faglig organisering, styring og ledelse av NMBU. Gruppens arbeid resulterte i en anbefaling, men modellen som til slutt ble besluttet brukt fraviker fra dette forslaget på flere områder. Styrings- og ledelsesmodellen som til slutt ble etablert består av tre beslutningsnivåer hvor både fakulteter og institutter har egne styrer. På grunn av utfordringene som tidlig viste seg ble det imidlertid satt ned et evalueringsutvalg knappe to år senere i 2015.

Dette var Colbjørnsensutvalget som ble utnevnt av US 22. oktober 2015 for å evaluere denne styrings- og ledelsesmodellen. Utvalget ble ledet av tidligere rektor på BI Tom Colbjørnsen og skulle bruke 3 måneder på arbeidet. Mandatet omfattet blant annet en vurdering om hvorvidt organisering, styring og ledelse av universitetet har «bidratt til å fremme kvalitet i fremragende forskning og utdanning i nasjonal og internasjonal kontekst». I tillegg skulle de se på hvorvidt organiseringen har bidratt til tilhørighet og medvirkningsmuligheter for ansatte og studenter, effektive prosesser og internkontroll og om den var formålstjenlig satt opp mot NMBUs strategi.

I utvalgets rapport står det at de i arbeidet sitt ikke greide å finne en eneste person eller et dokument som beskriver den eksisterende fakultetsmodellen som den mest hensiktsmessige. Den omtales i et eget kapittel som «kompromisset ingen ønsket». Tilsvarende omtale får modellen også i de interne ordsiftene ved NMBU under blant annet allmøter og diskusjoner. Årsaken til at det var denne modellen som ble etablert sies å være fordi det var den eneste måten å få samlet de to forhenværende institusjonene NVH og UMB under den felles NMBU-paraplyen.

Konklusjonen fra arbeidet ble at modellen er så uforholdsmessig komplisert at den hindret medvirkning fra ansatte og studenter, medfører sløsing med tid og ressurser, hindrer NMBU i å realisere sine strategiske fortrinn, skaper unødvendige mellomledd og pulveriserer rektors myndighet. Anbefalingene fra rapporten er å vurdere en omorganisering hvor det blir sett bort fra dagens fakultetsmodell, bryte opp instituttstrukturen, redusere antall interne styrer og opprette et nytt styringsnivå med maksimalt 5-6 enheter. Utvalget ønsket imidlertid ikke å ta stilling til hvilken modell som bør velges.

Colbjørnsensutvalget la fram sin rapport for universitetsstyret 21. januar 2016. I følge styrets protokoll fra framleggelsen delte de vurderingene gjort knyttet til modellens svakheter og manglende potensial til å «styrke NMBUs mulighet til å oppfylle sin visjon» (protokoll). På møtet gjorde styret et enstemmig vedtak om å endre styrings- og ledelsesmodellen med en rekke hovedgrep. Blant annet å styrke rektors rolle, redusere antall styringsnivå fra tre til to, forenkle og effektivisere administrasjonen og ha et tak på nivå to på maksimalt 6 faglig enheter. I tillegg inkluderte vedtaket en svært ambisiøs tidsplan hvor nødvendige vedtak om framtidig modell skulle være gjort i løpet av første halvår 2016.

Styrevedtaket ble lagt fram for organisasjonen som helhet på et allmøte 25. januar. Fremlegget skapte uro i forsamlingen og mange innlegg fra de ansatte handlet om at det var merkelig å komme med føringer for antallet faglige enheter før høringer og vurderinger var gjort i samarbeid med de ansatte. Det ble også tatt opp problemer knyttet til

Uroen som begynte ved dette allmøtet har ikke stilnet i ettertid. Vedtaket gjort av universitetsstyret ble tatt etter en endring av dagsorden ved møtets konstituering. Denne framgangsmåten har i ettertid skapt kontrovers i organisasjonen. En rekke ansatte ved institusjonen har dessuten uttalt seg til media og skrevet kronikker om egen misnøye rundt prosessen. Diverse protester og underskriftskampanjer har også blitt gjennomført. Ulike modeller er vurdert via en rekke høringsrunder det både ansatte, studenter og de enkelte institutter har vært høringsinstanser. Det har blitt avholdt flere allmøter og opprettet en egen nettside for prosessen. Tidskjemaet har også blitt strukket utover sine opprinnelige grenser.

Status på prosessen i dag er at valget av ledelsesmodell (valgt eller ansatt rektor) og omorganisering både faglig og administrativt skal behandles i styremøte 16. juni.

Utdanningskvalitet på NMBU

NMBU driver med kvalitetssikring av utdanningen (KSU) gjennom et system som beskriver mål for utdanningskvalitet. «Systemet skal sammen med gode rutiner, kvalitetskultur og -ledelse sikre at NMBU tilbyr fremragende utdanning» står det på universitetets nettsider. NMBUs visjon er «kunnskap for livet» og strategidokumentet (Strategi 2014-2018) inneholder mål og informasjon om hva som skal vektlegges. Under overskriften «kunnskap som felles mål» står det for eksempel at NMBU spesielt vil vektlegge «høykvalitet og god progresjon i utdanningsprogrammene» som et av 11 punkter.

I dokumentet «Kvalitetssikring for utdanning ved NMBU» datert 2015 står det blant annet

«Det legges til grunn at arbeidet med kvalitet i utdanning skal være en løpende del av innsats, diskusjon og debatt ved universitetet, så vel blant ansatte som blant annet studenter og på samtlige nivåer i organisasjoner.»

Kvalitetssikringssystemet er ment å fungere som en ramme rundt det daglige kvalitetsarbeidet. Grunnsteinene i universitetets kvalitetsarbeid er skissert å være det som kalles instituttens læringshjul og angir arbeidets «faser» som er planlegging, gjennomføring, evaluering og korrigerende. Fordi studentenes er tetttest på studentenes læringsbane og har ansvar for å sikre at læringshjulet går rundt sammen med underviserne og studentene. Program- og emneevaluering har en sentral rolle i utviklingen av kvalitet og krever deltagelse fra studentenes side. Resultatene gis ut i form av emne- og programrapporter. Systemet med emneevaluering har nylig vært i diskusjon i universitetets studieutvalg (USU) og det er foreslått endringer som spesielt er myntet på dårlig oppslutningsprosent fra studentenes side.

6. Diskusjon

I dette kapittelet forsøker vi å bruke bakgrunnsstoffet vi har presentert i oppgaven for først å diskutere problemstillingen og så forsøke å trekke noen konklusjoner fra arbeidet vi har gjort. Fordi bakgrunnsstoffet er så omfattende både i form av mengde og breddefokus er kapittelet forsøkt organisert i 4 underkategorier og disse er: 1: utdanningsorganisasjoner i fusjon 2: utdanningsledelse i fusjon 3: historisk-politisk empiri og 4: kvalitet som mål.

6.1 Utdanningsorganisasjoner i fusjon

Bakgrunnsstoffet vi har innhentet bekrefter i alle tilfeller at fusjoneringsprosesser er store gjennomgripende endringer som påvirker alle de fire områdene for organisasjonsendring nevnt i teorikapittelet i denne oppgaven. Fusjoner innebærer med andre ord endringer av alt fra oppgaver, mål, strategier, selve organisasjonsstrukturer, det indre livet til organisasjonene, produksjonen de driver med, hvordan de bedriver kommunikasjon og fordeling av beslutningsmyndigheten med mer. Dersom slike sammenslåinger skal bli vellykkede krever det svært stor koordinert innsats av alle de involverte aktørene for å nå målet om en felles organisasjon.

Via case-fokus har vi dessuten sett at ingen av fusjonsprosessens tre faser kommer uten utfordringer. Forhandlingene mellom partene i fase 1 kan være tidkrevende og medfører ikke nødvendigvis gode løsninger slik som vi har sett skjedde med fakultetsmodellen på NMBU. Fase 2 byr ikke mindre på komplikasjoner. NTNU er i denne fasen og organiseringen faglig og administrativt har medført konflikter knyttet til aspekter som medfører frykt for tap av makt og myndighet. Et eksempel på dette er en artikkel i Universitetsavisa fra 1. juni 2016 der fagmiljøet på Gjøvik og i Trondheim begge ønsker seg stedegen instituttleder for et felles institutt. Også på UiT er det enkelt å finne utfordringer som oppstår i denne fasen. Her har implementeringen av standardiserte løsninger medført økt byråkrati som spesielt er utfordrende for de mindre avdelingene å implementere. Omorganiseringen som foregår på NMBU er et godt eksempel på at etter-fusjonsfasen kan by på like store utfordringer som de to foregående fasene. Omorganiseringen skjer fordi modellen som ble utarbeidet i den første fasen bare fungerte som en slags «overgangsløsning».

De vedvarende utfordringen knyttet til alle de tre fasene kombinert med sektorens konsensus om at fusjonering er kostbare og tidkrevende prosesser, tilsier at fusjonering ikke er et virkemiddel som bare burde «kastes ut» med letthet, men bør ha tydelige mål, godt utarbeidede strategier og god oppfølging fra myndighetenes side om de skal lykkes. Vår egen rektor Mari Sundli Tveit har skrevet om dette på sin «rektors blogg» og holdt flere presentasjoner og kommet med uttalelser om hvor mye tid, krefter og finansielle midler fusjonsprosessen har kostet for NMBU.

Ulikhet mellom de fusjonerende partene kan videre medføre store konflikter og utfordringer. Gnisninger oppstår dersom en av partene er dominerende for eksempel størrelsesmessig. I eksempelet NTNU er det de mindre institusjonene som frykter å få det som Kai A. Olsen karakteriserer som et B-stempel. Forskningstiden ved de mindre institusjonene kan bli mindre ved at disse institusjonen blir prioritert til å utdanne. Et nærliggende spørsmål er om utdanningen ved disse institusjonene vil bli bedre eller dårligere? Her har man to motsetninger – NTNU som mener «navnet» er kvalitetsstempel som skal heve institusjonene, mens Olsen mener det største campuset kan suge til seg de flinkeste forskerne som kan «degradere» de mindre enhetene.

Dette får en annen effekt når samlokalisering tas med i ligningen. På NMBU er det ikke hovedsakelige størrelsen som er knyttet til endringsmotstand hos den mindre NVH-institusjonen, men heller det at denne er nødt til å flytte på seg mens UMB får «holde fortet». Det er fra ledelseshold i organisasjonen flere ganger poengtert i løpet av den pågående omorganiseringsprosessen at veterinærene har måttet gjennomgå mye større endringer enn tidligere UMB har måttet, mens

mange av de ansatte nede på Ås har uttalt noe i den duren at «veterinærene får være i fred i omorganiseringen». Dette illustrerer en annen del av utfordringene knyttet til at flere institusjoner skal bli til én. De ulike standpunktene gjør det enklere å sympatisere med «sine egne» og forsvare egne interesser framfor å se mot en felles framtid som sammenslått organisasjon.

6.2 Ledelse i fusjonsprosesser

Gjennomgående i oppgaven kommer det fram at dersom fusjonsprosesser skal skape kvalitet er god ledelse helt nødvendig. NOKUT presiserer viktigheten av utdanningsledelse under blant annet utdanningsforløpet og i de ulike kvalitetsområdene. For å designe et godt, kvalitetssikret studieprogram og programdesign, er det kritisk at veilederne/underviserne har et godt forskningsgrunnlag som ikke er utdatert å basere undervisningen på. NOKUT presiserer også at underviserne bør være «den gode underviser/veileder» og fungere som en undervisningsleder som knytter studentene tett opp mot fag- og forskningsmiljøet. Fordi sammenhengen er sterk mellom forskning og utdanning kan man, gjennom å skape sterkere fagmiljøer og legge til rette for bedre forskningsmiljøer, danne et godt utgangspunkt for god utdanningskvalitet. Slik styrking av fag- og forskningsmiljøer sies ofte å kunne oppnås gjennom fusjonering. Det fordrer derimot god ledelse gjennom hele linjen noen som spesielt påpekes av blant andre Anne Husebekk, rektor ved UiT – Norges arktiske universitet. Synlig og sterk styring og ledelse er nødvendig fordi valg av strategi, utvikling av en felles visjon, forening av ulike kulturer som stammer fra ulike organisasjoner er aspekter som øker sannsynligheten for en vellykket fusjonsprosess. Endringsledelse anses også som å være en svært utfordrende del av lederrollen og utdanningsinstitusjoner som organisasjoner preges ofte av sterk faglig kultur som ytterligere kompliserer prosessene.

Ledelsen må dessuten operere innenfor rammene av en god ledelsesmodell med samsvar mellom myndighet og mandat. Dette er noe av det som er påpekt som en stor utfordring på NMBU med en modell som har pulverisert rektors lederrolle.

Dokumentgjennomgangen vår har også gitt oss et perspektiv på ledelsesutfordringene knyttet til å ha en felles institusjon fordelt på flere campus. Ser vi for eksempel på NTNU, er det tydelig at de ansatte ved NTNU Ålesund redder for å bli styrt fra Trondheim. Det er to institutter som blir lagt inn under ett fakultet i Trondheim, og et spørsmål som går igjen i fusjonsprosessen hos de ansatte i Ålesund, er om instituttlederne da blir plassert i Trondheim eller i Ålesund. Valget vil berøre organisasjonsstrukturen til begge studiestedene. For Ålesunds vedkommende vil det også få konsekvenser for organisasjonskulturen dersom den stedlige ledelsen bortfaller, opplevelsen av makt og myndighet kan bli svekket og den faktiske innflytelsen kan bli redusert. Dette gjelder både finansielt, faglig, strategisk og politisk og er et typisk utgangspunkt for endringsmotstand i organisasjoner fordi den formelle kontakten mellom individer og organisasjon endres. Desentralisert ledelse kan slik bli medføre interorganisatorisk motstand ved at en part kan bli veldig dominerende.

Å være leder innebærer ikke kun å administrere (styre) sine medarbeidere, det går også ut på å fronte organisasjonen, føre an og ta initiativ. En god ledelse må klare å skape synergieffekter som gjør at sentral og lokal administrasjon greier å fungere bedre sammen enn hver for seg. For å få til dette, må utarbeidelsen av en felles så vel som stedlig strategi tillegges stor vekt. Strukturen som springer ut fra strategien vil være mye mer tilpasset de lokale omgivelsene. Dersom en ikke tilrettelegger for en viss grad av «selvstyre» hos de desentraliserte enhetene, kan det raskt føre til et identitetstap som hindrer implementeringen av den nye strukturen i organisasjonskulturen.

På samme måte som at en kan føle på å ha mistet sin identitet i prosessen, føler mange at sosiale bånd brytes som følge av omstrukturering hvor man gjerne blir tvunget inn i en ny sosial arbeidssetting med nye mennesker og omgivelser å forholde seg til. Studier har vist at frykten for at

tette bånd mellom venne og kolleger skal brytes er blant de sterkeste årsaker til endringsmotstand. En annen stor kilde til endringsmotstand er erfaring fra tidligere prosesser som ikke endte vellykket. Dette virker eksempelvis å være noe av årsaken bak de store konfliktene knyttet til omorganiseringen som pågår på NMBU, en organisasjon som har dårlig erfaring fra tidligere utarbeidelser av styrings- og ledelsesmodeller.

Av teorien ser vi blant annet at det å drive en vellykket organisasjon avhenger av god samhandling mellom ledelse og kolleger. Dette betyr at en desentralisert utdanningsorganisasjon må ha god samhandling på tvers av ulike campus hvis god utdanningskvalitet skal produseres. Samhandling er enklere om man er lokalisert på samme plass. Derfor kan det diskuteres hvorvidt en desentralisert ledelse kan forvente å heve utdanningskvalitet hos de eksterne institusjonene. Å etablere en formell og hensiktsmessig organisasjonsstruktur er svært vesentlig for å på en god måte kunne fordele oppgaver, ansvar, myndighet og rettigheter innad i organisasjonen på posisjonsnivå.

Dersom en god omorganiseringsprosess skal fremme studiekvalitet, er det viktig at den sentrale ledelsen velger kvalitetsheving som prioriteringsområde. Svakheten ved Kvalitetsreformen var blant annet at utdanningsansvaret ble delegert til den administrative delen av organisasjonene, mens ledelsen fokuserte på forskning. Dersom fusjonsprosessen i UH-sektoren skal skape kvalitet, er også ledelsen nødt til å fokusere på utdanningsdelen. I NMBUs kvalitetssikringssystem er dette ettertrykkelig understreket ved at det står at alle skal hjelpe til å skape en kvalitetskultur og snakke om kvalitet samt ta ansvar for kvalitetsheving hele tiden.

6.3 Historisk-politisk empiri

Fordi strukturrasjonalisering i sektoren har en lang historie er det mulig å se på sammenhengene mellom tidligere struktureringstiltak og hvordan disse har påvirket kvaliteten. Høgskolereformen og kvalitetsreformen er interessant å se på i forhold til hverandre i denne sammenheng. Førstnevnte var jo en strukturreform som medførte store reduksjoner i antall institusjoner i sektoren. Det er få i dag som kritiserer Høgskolereformen for å være en dårlig reform, men målene den inneholdt om forbedring av utdanning og forskning kunne ikke sies å være oppnådd i 2002 bare ett år før innføring av Kvalitetsreformen. Konsentrasjonen som skjedde som følge av Høgskolereformen førte med andre ord ikke med seg økt kvalitet i utdanning. Strukturrasjonalisering i seg selv medførte dermed ikke kvalitetsheving.

Kvalitetsreformen som hadde kvalitetsheving som uttalt mål ga imidlertid ikke stort bedre resultater på denne fronten. Noe av årsaken til dette var at den la for lite tyngde på undervisning. Dette er gjentakende i sektoren hvor forskning ofte prioriteres framfor utdanning og undervisning. Dette ser vi både på de enkelte institusjonene og som et sektorpregende fenomen. Målene for kvalitet i forskning finnes det for eksempel mange av, mens utdanningskvaliteten har fått mindre fokus. Dette er en tendens som dessuten forsterkes av prestisjen knyttet til forskning kontra undervisning. Ansatte i akademisk sektor oppnår konkrete meritteringer slik som priser og stipender basert på fremragende forskning, mens fremragende undervisning blir mer et «internt» anliggende mellom professor og student.

Der Høgskolereformen la opp til økt faglig samarbeid mellom studenter, førte dessuten Kvalitetsreformen i stor grad til motsatt effekt ved å legge til rette for interne budsjettmodeller. Institusjonene selv har ansvar for å forvalte de midlene de får tilført via rammebevilgninger fra staten og i utarbeidelsen av systemer for intern fordeling av de finansielle ressursene oppstår det raskt konflikter. En konflikt knyttet til organisasjonsstrukturen er hvor mye som går til administrasjon og ledelse sentralt og hvor mye som fordeles ned lokalt på instituttnivå. På NMBU er denne budsjettmodellen knyttet til antall studenter som tar emner ved de ulike instituttene.

Budsjettmodellen har fått mye kritikk for å skape incentiv for de ulike instituttene å «beholde» egne studenter. Dette medfører opprettelsen av emner parallelt med hverandre og motvirker tverrfaglig samarbeid. Det er bred enighet om at dette er en uønsket tendens som medfører dårlig ressursutnyttelse. I omorganiseringen presiseres det rimelig ofte at prosessen skal sørge for å motvirke dette.

Tidsmessige utfordringer knyttet til strukturinitiativ er påfallende i UH-sektoren for øvrig. Det er for eksempel verdt å legge merke til hvor lang tid det har tatt fra forslag om strukturrasjonalisering blir fremlagt til faktiske tiltak blir iverksatt i sektoren. Dette illustreres både av de 30 årene det tok mellom Ottosen-komiteens anbefaling om regionalt styrt struktur til igangsetting gjennom Høgskolereformen og tiden mellom Hernes-utvalgets forslag om flercampusmodellen fram til flere faktiske flercampusinstitusjoner ble realisert gjennom den nylige strukturreformen.

Tidsperspektivet skyldes i stor grad endringer i politisk ledelse, men også hvilke ulike ideologier som har påvirket samfunnet vårt i ulike tidsepoker. Jamfør Friedman's «tides of men» påvirkes samtiden vår av ulike dominerende ideologier og teorier. Nyliberalismen og New Public Management har nå preget samfunnsstrukturer og styring av offentlige tjenestetilbud i tre tiår og det er grunn til å påstå at ideologier som tar så mye plass i samfunnet vårt på et tidspunkt vil påvirke det som ses på som «det fornuftige» å gjøre. Når ideologier blir en «inkorporert» del av samfunnet vårt på denne måten vil verdigrunnlaget for beslutninger bli mer eller mindre «skjulte». Med dette menes at beslutninger kan tas uten at det egentlig finnes noe godt realpolitisk belegg for dem. I stedet beror løsningen seg bare på en felles forståelse av at «slik må det bare være». Dette syns vi er gjennomgående i sektorene når det gjelder sammenhengen mellom virkemidler og kvalitet. Mange virkemidler, som resultatbasert finansiering og konsentrering av ressursene, bare «antas» å nå målet om kvalitetsheving uten at det virker som om noen etterlyser de faktiske årsaks/virknings-forholdene eller forsøker å se på de mange mekanismene og hvordan de påvirker hverandre mot å nå eller forhindre oss fra å nå målet som vi alle ønsker oss, nemlig fremragende utdanning.

6.4 Kvalitet som mål

Kvalitet i forskning og utdanning henger unektelig tett sammen med hverandre, men å si at en styrking av fagmiljø automatisk medfører kvalitetsheving blir som å hoppe over et par hakk av implementeringsprosessen. Avvik mellom intensjonen bak et tiltak/virkemiddel (i dette tilfellet kvalitetsheving som følge av fusjon) og det faktiske resultatet etter implementering (kvalitetsheving) skjer raskt når endringsprosessen ikke er initiert innad i en organisasjon, men i stor grad kommer av ytre påvirkninger. Samtidig er en styrking av fagmiljøene en forutsetning for oppdatert informasjon og undervisning (en sterk kunnskapsbase) og dermed faglig utvikling i løpet av studentens læringsbane og følgelig hvor relevant den ferdigutdannede kandidaten blir for samfunnet og i arbeidslivet. Dette er i tråd med fokuset i NTNUs fusjonsplattform hvor det står «forskning på høyt nivå er avgjørende for at våre utdanning reflekterer «neste» og ikke bare «beste» praksis.

Fusjonering i sektoren er ment som virkemiddel for å nå målet om kvalitetsheving, men det viser seg i praksis at virkemiddelet også er ment å fremme andre mål. Fusjonen mellom UiT og Høgskolen i Finnmark var eksempelvis i stor grad basert på argumenter om regional utvikling. Institusjonen har ansvar for å bidra til vekst i landsdelen og fusjonering av institusjonen skulle bedre organiseringen og samordne ressursene samtidig som den spredte rekrutteringen skulle opprettholdes ved ivaretagelsen av de ulike campusene. Denne dobbeltsidigheten i bruk av fusjonering som virkemiddel for å oppnå ulike mål i sektoren kompliserer bildet ytterligere.

De ulike institusjonene utvikler sine kvalitetssikringssystemer for utdanning etter føringer fra NOKUT, som skal godkjenne systemene. Sentralt i dem alle er studentmedvirkning og studentenes

medansvar for å sikre utdanningskvalitet. Hvordan studentmedvirkning benyttes som virkemiddel, varierer fra de forskjellige institusjonene vi har tatt for oss. NTNU har klare og tydelige føringer for studentenes involvering, og setter tydelige krav til hvordan emnet skal evalueres og at underviser skal følge føringene. Universitetsledelsen ved UiT påpekte utfordringer knyttet til studentenes involvering i det systematiske kvalitetsarbeidet. Studentene mener emneevaluering ved bruk av Quest-back virker passiviserende. Denne typen evalueringer brukes mye på NMBU, og det kan stilles spørsmål ved hvorvidt underviserne faktisk bruker tilbakemeldingene fra evalueringen aktivt for å forbedre emnet. Det er ingen form for kontroll av hvordan tilbakemeldinger fra emneevalueringene brukes. Undervisere opplever få og svake insentiver for å forbedre emnet sitt, i motsetning til forskning der gode resultater belønnes og gir prestisje. NOKUT anbefaler å bruke tilbakemeldinger fra tidligere studenter, men vi ser at dette kunne vært gjort mye bedre på vår egen institusjon. En lett tilgjengelig ressurs som underviserne på NMBU for eksempel burde bruke, er studenter som er øvingslærere og hjelpelærere. Disse er allerede godt i gang med sin læringsbane og står med et ben i hver leir – hos studentene og hos underviserne.

Selv om vi ikke kan se på data fra studiebarometeret for å se på kvalitetseffekter som følge av fusjonen på UiT ennå, så kan man likevel bite seg smått merke i at strykprosenten ved Finnmarksfakultetet har gått ned noen prosent. Dette kan indikere at fusjonen har ført til kvalitetsheving. Men det kan også bare bety at de generelle standardene for eksamen er blitt dårligere som følge av at gamle UiT sitt kvalitetssystem skulle gjelde for hele den nye institusjonen. Grunnlaget for å trekke konklusjon av strykprosentstatistikken blir derfor for tynn, men den fungerer som en indikasjon på at noe har endret seg.

Denne ambivalensen i tolkningen gjør seg også gjeldende for de andre kvantitative indikatorene for utdanningskvalitet også. Høyt frafall kan for eksempel indikere lav kvalitet dersom grunnen er dårlig oppfølging, mens det kan indikere god kvalitet om forventningene til underviser/emneansvarlig er på et nivå som gjør at mange ikke står på eksamen. Studiepoengproduksjon og gjennomstrømmingstall som er andre resultatmål som brukes i bestemmelsen av utdanningskvalitet virker likt. Studiepoengproduksjonen kan være høy dersom institusjonen unngår å stryke studentene for å motta finansiering for disse poengene som del av den delen av rammebevilgningen som baseres på utdanningsresultater. Gjennomstrømmingstallene er et mål de fleste politikere og ledere i sektoren snakker mye om å forbedre, men at studenter gjennomfører gradene sine til normert tid sier ingenting om læringsutbytte, hvor egnet den ferdigutdannede kandidaten er for arbeidslivet eller hvor god kvaliteten underveis i utdanningen har vært.

Legitimeringen av den store omorganiseringssprosessen som skjer nå i kjølvannet av fusjonen bygger i stor grad på uthenting av synergieffekter som skal gi kvalitetsheving i organisasjonen. Sammenhengen mellom synergieffekter og kvalitet snakkes det derimot ikke så veldig mye om. Hvordan disse sammenhengene nøyaktig utarter seg er derfor vanskelig å forstå. Det virker nærmest som om ledelsen tar det som en slags selvfølge at synergier gir økt kvalitet. Ordet «kvalitet» nevnes illustrerende nok bare fem ganger i selve Colbjørnsensutvalgets rapport, og tre av disse er i vedleggene. Dette tyder på en slags forutinntatt sannhet knyttet til sammenhengen mellom omorganisering og kvalitetsheving uten at dette ettertrykkelig dokumenteres fra de prosessansvarlige eller etterlyses dokumentert fra de som påvirkes av prosessene (studenter og ansatte). Det samme gjelder for så vidt sammenhengen mellom synergieffekter og kvalitet, også i NMBUs strategidokument brukes ordet «kvalitet» ganske få ganger i forhold til hvor ofte dette brukes i sektorgjennomgående diskusjoner og hvor sterke politiske signaler som finnes knytte til kvalitet som prioriteringsområde.

Sittende regjering har dessuten et interessant perspektiv på det hele når de har som uttalt mål at kvalitet skal komme forut for struktur, men likevel velger å gi ut strukturreformen to år før de lager stortingsmeldingen om kvalitet. Samtidig har de basert anbefalingen av hvilke institusjoner som skulle slå seg sammen på en rekke «kvalitetsindikatorer». Disse er i stor grad kvantitative indikatorer slik som antall doktorgradsavhandlinger, søkertall, gjennomføringsgrad, studentenes tidsbruk og internasjonal orientering. Indikatorene skal identifisere svake fagmiljø slik at disse skal kunne slås sammen for å framme samarbeid framfor konkurranse. Det framstår slik at «kvalitet» rett og slett brukes om to vidt forskjellige fenomen når det diskuteres blant politikerne med tanke på at «kvaliteten skal bestemme strukturen» betyr «vi skal benytte kvantitative resultatmål for å bestemme strukturen» samtidig som det sies «vi mangler gode håndgripelige mål for å angi kvalitet i utdanning». Det blir på grunn av dette raskt slik at man begynner å lure på om myndighetene selv har helt oversikt over sitt eget begrepsapparat og hvordan de benytter ordet «kvalitet». Mål om kvalitet blir slikt sett et enda hulere konsept uten konkret innhold som er lett å se oppnådd etter en prosess eller reform er gjennomført.

Samtlige reformer belyst i denne oppgaven har også forsøkt å nå mange mål på en gang. Empiri tyder imidlertid på at fusjoneringsprosesser ikke greier å gi kvalitetsheving dersom den også tar sikte på å nå mange andre mål samtidig. Dette er naturlig nok ettersom resultatene knyttet til bruk av ett virkemiddel for å fremme flere mål gir mindre oversiktlige årsak/virknings-sammenhenger, fragmenterte prioritering og skape tilfældigheter i prosessene. Det er derfor ikke så rart at hverken Høgskolereformen eller Kvalitetsreformen greide å lykkes noe særlig med kvalitetsheving. Da er det grunn til å være kritisk til at pågående strukturreform i sektoren også har mange uttalte mål, deriblant regional utvikling og effektivisering av administrasjon. Målet om kvalitetsheving kan slik sett ikke virke som mer enn en marsipanrose på en bløtkake som ivrig serveres rundt til alle landets utdanningsinstitusjoner. Pynten gjør politikken ikke bare spiselig, men også attraktiv.

Med tanke på utdanningsinstitusjoner som organisasjoner og den potensielt svært store forandringsmotstanden som oppstår når de akademisk ansatte føler større tilhørighet til faget sitt enn til en ny felles organisasjon, er det dessuten rimelig å anta at fusjonering i akkurat denne sektoren medfører enda mindre sannsynlighet for å oppnå et vellykket resultat. Når man knytter dette opp mot at studier viser at frivillige fusjoner dessuten øker sannsynligheten for å lykkes, og trekker inn i bildet at fusjonsprosessene som har funnet sted liten grad kan karakteriseres som frivillige, burde det ikke framstå som rart at tidligere struktureringsprosesser har vært langtekkelige prosesser med moderat måloppnåelse.

Fusjonering er et virkemiddel som virker veldig bredt og påvirker hele strukturen i både sektoren som helhet, men også den fullstendige strukturen i organisasjonene. Når målet i tillegg er såpass kompleks som det å heve kvaliteten på noe uten at det finnes veldig gode mål for hva dette «noe» er engang, så er det ikke så vanskelig å se at prosessene raskt kan medføre helt andre resultater enn de tiltenkte utopiske framstillingene som ofte medfølger framleggelsen av politiske reformer (les: Torbjørn Røe Isaksen holdt en tale han selv kalte «I have a dream» under Kontaktkonferansen 2015).

7. Konklusjon

Arbeidet med denne oppgavene har gitt oss et klart bilde av en sektor hvor det eksisterer mange antagelser av hvilke virkemidler og aspekter som gir kvalitetsheving, men at mange av disse ikke er ettertrykkelig undersøkt. Det framstår helt tydelig at det må brytes med denne forutinntattheten dersom vi skal greie å heve utdanningskvaliteten. Dette må gjøres ved å rette et kritisk søkelys på sammenhengene mellom virkemiddel og måloppnåelse slik som NTNU eksempelvis har gjort med å nedsette utvalg for å se på hvorvidt fusjonene blir vellykket. Det er også tydelig av fusjoner er prosesser som krever veldig mye av en organisasjon. Det virker dessuten som utdanningsorganisasjoner på grunn av sitt særpreg får det ekstra utfordrende i slike store omstillingsprosesser. Da setter dette ytterligere press på dyktig ledelse som fra før er en utfordring i en sektor preget av sterk profesjonskultur og svak tilhørighet til organisasjonenes fellesskap.

Utdanningskvalitet som mål er dessuten svært vanskelig å både måle og kontrollere. Det er konsensus om at kvalitet er noe man ønsker, men uenighet om hvordan det oppnås og hva det egentlig innebærer. Begrepet virker i stor grad å brukes som et slags «påheng» når det holdes festtaler og skrives visjoner på utdanningsinstitusjonene. Fusjonering er et svært bredt virkemiddel som ikke alene vil gi kvalitetsheving. Fusjonering må medfølges av en rekke andre gode prosesser. Virkemidlene vi har kommet fram til at er spesielt viktige er god ledelse, hensiktsmessige styrings- og ledelsesmodeller, fokus på utdanningskvalitet i alle ledd og blant alle aktører, god involvering av alle parter som påvirker utdanningskvaliteten og, sist men ikke minst, en sterk felles forståelse for hva som ligger i kvalitetsbegrepet. Strukturreformen som pågår i sektoren i dag er basert på ufrivillig sammenslåinger og søker å oppfylle flere mål enn bare kvalitetsheving. Basert på arbeidet vi har gjort i denne oppgaven mener vi at dette derfor er en reform som lite sannsynlig vil medføre kvalitetsheving med mindre det følges opp av flere andre virkemidler som har kvalitetsheving som hovedprioritering. Konklusjonen fra oppgaven vår er at fusjonering i utdanningssektoren er et virkemiddel som kan fremme kvalitet, men ikke alene.

Kilder

Aamondt, S. M. o. p. O. (2007). Evaluering av Kvalitetsreformen
Evalueringen av Kvalitetsreformen. P. O. Aamodt. Oslo. **11**: 65.

Berg, O. T. (2014). Organisasjon.

Bovim, G. (2015). Fusjonsplattform. Trondheim, NTNU: 2-3.

Bratberg, E. (2009). Norkse landbrukshøgskole. T. I. Hansen. Store
norkse leksikon.

Bratli, C. H. (2016). Hvorfor er organisasjonskulturen viktig? Ø. Høines.
nadla, Pål Frønsdal.

Bringselius, L. (2010). Förändringsmotstånd vid fusioner i offentlig
sektor.

Colbjørnsensutvalget (2015). Et ambisiøst, lite universitet
En vurdering av NMBUs styrings- og ledelsesmodell.

de-Miguel-Molina, C. R.-S. M. (2014) Are mergers a win-win strategic
model? A content analysis of inter-institutional collaboration between
higher education institutions. 20

Friedman, M. D. F. o. R. D. (1989) The Tide in the Affairs of Men.

Frøysnes, Å. (2013). Høgre utdanning 1970 - 1994 med vekt på
Høgskolevirksomheten i Oslo og Akershus: 34.

Hege Hagevik Bogen, E. L., Jorunn Dahl Norgård, Guri Sandbakken og Karin Elizabeth Torp (2014). Finansieringssystemet i høyere utdanning– hvordan påvirker det kvaliteten i sektoren? . Utdanningsforbundet, Utdanningsforbundet. **Temanotat 4/2014:.**

Helsvig, K. G. (2014). Kunnskapsdepartementets historie: 71.

Hjukse, A. K. (2016). Veien mot ny struktur. Regeringen.no. Regeringen.no, Martin B. Andersson. **2016.**

Hægeland, T. (2015). Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill. Regeringen.no: 187.

Isaksen, T. R. (2014). Kvalitet først og fremst. Kontaktkonferansen 2014, Regeringen.

Isaksen, T. R. (2015). Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksens tale til Kontaktkonferansen for universiteter og høyskoler 2015. Kontaktkonferansen 2015, Regeringen.no.

Isaksen, T. R. (2016). Fra struktur til kvalitet, Kontaktkonferansen 2016.

Jacobsen, D. I. (2016). Organisasjonledelse og endringsledelse. Forum for oppvekst i Sunnhordaland.

KD (2013). Hovedtrekkene i St.Meld. nr. 18 (2014–2015) Konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i universitets- og høyskolesektoren. K. departemanget. **18: 3.**

KD (2014-2015). Konsentrasjon for Kvalitet. K. departemanget. **ST.meld. nr 18: 101.**

Knudsen, A. H. (2012) Fusjonerer av seg selv.

Kyvik, S. (1994). Evaluering av høgskolereformen - sluttrapport.

Kyvik, S. (2002). The merger of non-university colleges in Norway, Norwegian Institute for Studies in Research and Higher Education: 53 – 72.

NMBU, N. o. V. (2008). Felles uttalelse om samorganiseringen av NVH og UMB og samlokalisering av NVH og VI på Ås UMB, KD: 17.

NOKUT (2014). Strategi for utvikling av NOKUT 2015–2020, NOKUT: 4.

Persson, M. (2013). Om fusjonsmotstand.

Recklies, O. (2001). Vision as Key Factor in Merger Processes, Recklies Management Project

Riksrevisjonen (2014-2015) Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning.

Røkholt, P. O. (2016) Strategi - struktur, kultur og prosesser.

Røkholt, P. O. (2016). Strategi og Mintzberg fibe Ps.

Sagberg, I. (2013). Organisasjonskultur.

Sagberg, I. (2015). Ledelse.

Skodvin, O.-J. (1999). Merger as an Instrument to achieve Quality in Higher Education - Rhetoric or Reality? U. d. essen. Essen, Germany: 337-339.

SNL (2007). Fusjon - jus. Store norske leksikon, Store norske leksikon.

Stjernø, S. (2008). Sett under ett, ny struktur i høyere utdanning. Kunnskapsdepartementet, Norsk offentlige utredninger.

StoltenbergII, R. (2010). Ny fordelingsoversikt: Støtte til økt samarbeid mellom høyskoler og universiteter. Regeringen.no, Kunnskapsdepartementet.

Thorsen, D. E. (2014). Nyliberalisme. Nyliberalisme. D. E. Thorsen. Buskerud og vestfold, Store norske leksikon.

Thorsvik, D. I. J. o. J. (2007). Hvordan organisasjoner fungerer. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Thune, H. E. o. T. (2007). Organisasjonskultur og mennesker i fusjonsprosesser, Arbeidsforskninginstitutt.

Trine Fosslund, K. R. R. o. E. G. (2015). Ulike forståelser av kvalitet norsk, fleksibel høyere utdanning. KD, KD.

Tønnessen, E. (2015) UH-sektoren er splittet på forslag fra finansieringsutvalg.

UiT (2015). Måldokument for fusjon mellom Høyskolen i Harstad, Høyskolen i Narvik og UiT Norges arktiske universitet. UiT. Tromsø, UiT.

Yndestad, H. (1999). Strukturendringer i høgskolesystemet II. Høgskolen i Ålesund. Sunnmørsposten, Sunnmørsposten.

BIOGRAF:

- Aamondt, S. M. o. p. O. (2007). *Evaluering av Kvalitetsreformen* Retrieved from Oslo:
<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?SSURIapptype=BlobServer&blobkey=id&SSURIcontainer=Default&blobwhere=1274506482766&SSURIsession=false&blobheader=application%2Fpdf&ssbinary=true&blobheadername1=Content-Disposition%3A&blobheadervalue1=+attachment%3B+filename%3D9788212023864.pdf&SSURIsscontext=Satellite+Server&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs>
- Aarbakken, J. (2012). *Møtereferat 25.okt.2012*. Retrieved from Tromsø:
- Berg, O. T. (2014). Organisasjon.
- Bovim, G. (2015). Fusjonsplattform [Press release]. Retrieved from
http://www.ntnu.no/documents/1262755726/1262827395/VEDTATT_Fusjonsplattform_190815.pdf/bf5c2955-bf6c-4388-8152-8a18583e7210
- Bratberg, E. (2009). Norkse landbrukshøgskole. In T. I. Hansen (Ed.). Store norkse leksikon.
- Bratli, C. H. (2016). Hvorfor er organisasjonskulturen viktig? In Ø. Høines (Ed.). *nacla*: Pål Frønsdal.
- Bringselius, L. (2010). *Förändringsmotstånd vid fusioner i offentlig sektor*. Retrieved from
<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1737154&fileId=2202348>
- Colbjørnsensutvalget. (2015). *Et ambisiøst, lite universitet - En vurdering av NMBUs styrings- og ledelsesmodell*. Ås: NMBU.
- DBH. (2016). Database for statistikk om høgre utdanning.
- de-Miguel-Molina, C. R.-S. M. (2014). Are mergers a win-win strategic model? A content analysis of inter-institutional collaboration between higher education institutions. 20, (1). Retrieved from
<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13583883.2013.860187?redirect=1>
- et.al., A. R. (2012). *Evaluering av system for kvalitetssikring av utdanningen ved Universitetet i Tromsø*. Retrieved from
http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Kunnskapsbasen/Rapporter/Kvalitetssikringsrapporter/2012/Universitetet_i_Troms%C3%B8_ks_2012.pdf.
- Friedman, M. D. F. o. R. D. (1989). The Tide in the Affairs of Men. Retrieved from <https://fee.org/articles/the-tide-in-the-affairs-of-men/>
- Frøysnes, Å. (2013). *Høgre utdanning 1970 - 1994 med vekt på Høgskolevirksomheten i Oslo og Akershus*. Retrieved from
<http://www.hioa.no/Om-HiOA/SPS/Forum-for-profesjonshistorie/Les2/Froeynsnes-Hoegre-utdanning-1970-1994-med-vekt-paa-hoegskolevirksomheten-i-Oslo-og-Akershus>
- Hege Hagevik Bogen, E. L., Jorunn Dahl Norgård, Guri Sandbakken og Karin Elizabeth Torp. (2014). *Finansieringssystemet i høyere utdanning– hvordan påvirker det kvaliteten i sektoren?* . Utdanningsforbundet: Utdanningsforbundet
Retrieved from
https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Publikasjoner/Temanotat/Temanotat%202014/Temanotat_2014_04_w eb.pdf.
- Helsvig, K. G. (2014). *Kunnskapsdepartementets historie*. Retrieved from
- Hjukse, A. K. (2016). Veien mot ny struktur.
- Hægeland, T. (2015). *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill*. Retrieved from Regeringen.no:
https://www.regjeringen.no/contentassets/95742f2460c74ee5aecf9dd0d2a8fc9f/finansieringuh_rapport.pdf
- Isaksen, T. R. (2014). *Kvalitet først og fremst*. Paper presented at the Kontaktkonferansen 2014.
- Isaksen, T. R. (2015, 20.01.2015). *Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksens tale til Kontaktkonferansen for universiteter og høyskoler 2015*. Paper presented at the Kontaktkonferansen 2015.
- Isaksen, T. R. (2016, 12.01.2016). *Fra struktur til kvalitet*, Kontaktkonferansen 2016.
- Jacobsen, D. I. (2016). Organisasjonledelse og endringsledelse. Forum for oppvekst i Sunnhordaland.
- Jani Ursin, H. A., Charles Henderson, Jussi Välimaa. (2010). *Is Education Getting Lost in University Mergers?* : Tertiary Education and Management.
- KD. (2013). *Hovedtrekkene i St.Meld. nr. 18 (2014–2015) Konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Retrieved from
https://www.regjeringen.no/contentassets/9269702f54224a75abf4889ce2833faa/fakta-om-strukturmeldingen_lang.pdf.
- KD. (2014-2015). *Konsentrasjon for Kvalitet*. (nr 18).
- Knudsen, A. H. (2012). Fusjonerer av seg selv. Retrieved from Forskerforum website:
<http://www.forskerforum.no/fusjonerer-av-seg-selv/>
- Kyvik, S. (1994). *Evaluering av høyskolereformen - sluttrapport*. Retrieved from

- Kyvik, S. (2002). The merger of non-university colleges in Norway (pp. 53 – 72): Norwegian Institute for Studies in Research and Higher Education. Retrieved from http://www.lifesciences.no/statisk/fusjonsprosessen/dokumenter/the_merger.pdf.
- Landsverk, J. (2016). Namnehelvetet. Retrieved from Forskerforum website: <http://www.forskerforum.no/namnehelvetet/>
- Mikkelsen, S. (2016). Ansatte i Ålesund er usikre på om det er bruk for dem.
- Mikkelsen, S. (2016). NTNU i Ålesund ønsker mest mulig lokal ledelse. Retrieved from
- Mikkelsen, S. (2016). Tillitsvalgte i Ålesund er lei av at de ikke blir hørt.
- NMBU. (2012). NMBUs strategi 2014-2018.
- NMBU. (2014). kvalitetsikringssystem for utdanningsvirksomhet. 16.
- NMBU, A. v. (2014). Felles visjon for studentlivet ved NMBU.
- NMBU, N. o. V. (2008, 18.05.2016). [Felles uttalelse om samorganiseringen av NVH og UMB og samlokalisering av NVH og VI på Ås].
- NMBU, U. v. (2015). *Kvalitetsikringssystemet for utdanning ved NMBU*. Retrieved from Norge:
- NOKUT. (2014). *Strategi for utvikling av NOKUT 2015–2020*. Retrieved from <http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Generell/Strategi/2015-2020/NOKUTs%20strategiplan%202015-2020.pdf>
- Nordbø, B. (2009). Synergi. Store norske leksikon: Børge Nordbø.
- NTNU. (2015). *Faglig organisering utredning om fakultetsstrukturen ved NTNU* Retrieved from
- NTNU. (2016). *NTNUs kvalitetssystem for utdanning*. Retrieved from
- NTNU, I. (2011). Kunnskap for en bedre verden. In NTNU (Ed.): NTNU.
- Oksholen, T. (2016). NTNU valgte den mest krevende fusjonen. Retrieved from <http://www.universitetsavisa.no/politikk/2016/02/18/NTNU-valgte-den-mest-krevende-fusjonen-55454.ece>
- Olsen, K. A. (2016). Styrevedtaket om NTNU-fusjon en ulykke for Høgskolen i Molde. *Undiversitetsavisa*. Retrieved from <http://www.universitetsavisa.no/politikk/2016/04/09/Styrevedtaket-om-NTNU-fusjon-en-ulykke-for-H%C3%B8gskolen-i-Molde-56540.ece>
- Persson, M. (2013). *Om fusjonsmotstand*.
- Recklies, O. (2001). *Vision as Key Factor in Merger Processes*. Recklies Management Project Retrieved from http://www.themanager.org/pdf/Merger_Vision.PDF.
- Riksrevisjonen. (2014-2015). Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning. Retrieved from <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2014-2015/StudiegjennomfoeringenIHoyereUtdanning.pdf>
- Røkholt, P. O. (2016). Strategi - struktur, kultur og prosesser. Retrieved from
- Røkholt, P. O. (2016) *Strategi og Mintzberg fibe Ps*.
- Sagberg, I. (2013). Organisasjonskultur.
- Sagberg, I. (2015). Ledelse.
- Skodvin, O.-J. (1999). *Merger as an Instrument to achieve Quality in Higher Education - Rhetoric or Reality?* Essen, Germany Retrieved from http://www.nokut.no/documents/nokut/artikkelbibliotek/kunnskapsbasen/foredrag%20og%20artikler/2014/skodvin_ole-jacob_merger_as_an_instrument_to_achieve_quality_in_higher_education_rhetoric_or_reality_082014.pdf.
- SNL. (2007). *Fusjon - jus*. Store norske leksikon: Store norske leksikon.
- Stjernø, S. (2008). *Sett under ett, ny struktur i høyere utdanning*. Norsk offentlige utredninger Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b45efd2ef1d4960a73a2bc7d0e9ec98/no/pdfs/nou200820080003000ddd.pdf>.
- StoltenbergII, R. (2010). Ny fordelingsoversikt: Støtte til økt samarbeid mellom høyskoler og universiteter [Press release]
- Thorsen, D. E. (2014). Nyliberalisme. In D. E. Thorsen (Ed.), *Nyliberalisme*. Buskerund og vestfold: Store norske leksikon.
- Thorsvik, m. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Thune, H. E. o. T. (2007). *Organisasjonskultur og mennesker i fusjonsprosesser*. Arbeidsforskningsinstitutt Retrieved from <http://www.umb.no/statisk/fusjonsprosessen/dokumenter/organisasjonskultur.pdf>.
- Trine Fossland, K. R. R. o. E. G. (2015). *Ulike forståelser av kvalitet norsk, fleksibel høyere utdanning*. Retrieved from <https://norgesuniversitetet.no/files/booklet/1-2013-artikler-kvalitet-hoyere-utdanning.pdf>
- Tønnessen, E. (2015). UH-sektoren er splittet på forslag fra finansieringsutvalg. Retrieved from <http://khrono.no/samfunn-struktur/2015/01/uh-sektoren-splittet-pa-finansiering>
- UiT. (2015). *Måldokument for fusjon mellom Høyskolen i Harstad, Høyskolen i Narvik og UiT - Norges arktiske universitet*. Tromsø: UiT Retrieved from <https://uit.no/Content/422963/M%C3%A5ldokument-endelig.pdf>.
- universitet, N. t.-n. (2016). Utdanningskvalitet. Retrieved from <http://www.ntnu.no/utdanningskvalitet>
- Universitetstyret. (2012). *Fusjonen mellom Universitetet i Tromsø og Høyskolen i Finnmark - plattform og søknad* Tromsø: UiT - Norges arktiske universitetet Retrieved from <https://uit.no/Content/317917/sak%20S%2033-12.pdf>.
- Vidnes, A. K. (2015). Tilfellet Alta. Retrieved from <http://www.forskerforum.no/tilfellet-alta/>
- Yndestad, H. (1999, 08.08.2007). Strukturendringer i høgskolesystemet II.