

KAPITTEL 3

Reformer i UH-sektoren. Det muliges kunst

Nicoline Frølich

NIFU – Nordisk institutt for studier av Innovasjon, Forskning og Utdanning

Jarle Trondal

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag, Universitetet i Agder

Joakim Caspersen

NTNU Samfunnsforskning

Ingvild Reymert

NIFU – Nordisk institutt for studier av Innovasjon, Forskning og Utdanning

Abstract: Public sector reform tends to harbour competing ambitions, problems and solutions. Reforms in higher education policy are no exception. They are often multi-faceted phenomena, partly because higher education institutions are complex organizations with wide-ranging expectations and demands from a variety of stakeholders. This chapter argues that higher education institutions cannot ‘organize away’ competing objectives, but rather aim to create organizational designs which help complex institutions to live with complex reforms. The chapter examines the ‘Structural Reform’ in Norwegian higher education and how higher education institutions responded. Launched in April 2015, it resulted in a large-scale organizational redesign of the higher education landscape through merger processes between university colleges as well as between universities and university colleges. As with other reforms in higher education, the Structural Reform focused on several desirable but competing objectives such as high-quality education and research, regional development and world leading academic environments.

Keywords: higher education, public sector reform, organisational design, universities, university colleges, mergers

Sitering av dette kapitlet: Frølich, N., Trondal, J., Caspersen, J., & Reymert, I. (2019). Reformer i UH-sektoren. Det muliges kunst. I J. P. Knudsen & T. Lauvdal (Red.), *Geografi, kunnskap, vitenskap. Den regionale UH-sektorens framvekst og betydning* (s. 75–98). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.73.ch3>.

Lisens: CC BY 4.0

Introduksjon

Strukturmeldingen (Kunnskapsdepartementet, 2015), som ble lagt frem våren 2015, la grunnlaget for en stor fusjonsprosess i norsk høyere utdanning. Meldingen ble lansert med forslag om å redusere antallet institusjoner for høyere utdanning i Norge for å oppnå høy kvalitet i høyere utdanning:

Vi har nå satt i gang arbeidet med en stortingsmelding om struktur i høyere utdanning. Målet med prosessen er å sikre høy kvalitet i alle studietilbudene i universitets- og høyskolesektoren. Vi tar sikte på at stortingsmeldingen legges fram våren 2015. Vi skal ikke starte strukturarbeidet med å tegne kartet. Først vil vi sette tydelige kvalitetskrav, så vil strukturen i høyere utdanning følge av disse standardene. Jeg tror likevel det er sannsynlig at en av konklusjonene i prosessen vil være at vi bør redusere antallet institusjoner. Det betyr ikke nødvendigvis en reduksjon i antallet læresteder eller campuser, men kvalitetskravene må få konsekvenser for strukturen. (daværende kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen, se Regjeringen, 2014a)

Dette kapitlet viser at reformens fokus på kvalitet ikke var så enkelt å gjennomføre. Det viste seg raskt at strukturreformen kom til å handle om å realisere konkurrerende målsettinger i UH-sektoren. Reformen skulle fremme regional utvikling, relevans og god tilgang på utdanning i hele landet, *samtidig* som Norge skulle få flere verdensledende fagmiljøer og hevde seg bedre i den internasjonale konkurransen om forskningsressurser og kunnskapsutveksling. Spenninger mellom konkurrerende målsettinger er imidlertid ikke nytt i UH-sektoren, reformen aktualiserte en varig spenning mellom relevans og eksellens i sektoren.

Relevans og eksellens kan ses på som ulike kvalitetsaspekter eller ulike kvaliteter i høyere utdanning, og reformens mål var slik sett å fremme slike kvaliteter. Kvalitet i høyere utdanning kan ses på som et sammensatt fenomen med minst fire betydninger: Kvalitet betegner det som er fremragende eller eksellent. Kvalitet i høyere utdanning betyr også å være relevant. Det kan bety å være effektiv og å være i henhold til en standard (Frølich, 2015; Harvey & Green, 1993). UH-institusjonenes mandat er å oppfylle disse kvalitetsaspektene, men som målsettinger kan de komme i innbyrdes konkurranse. I dette kapitlet diskuterer vi hvordan

UH-organisasjoner møter krav om å iverksette et sett med konkurrerende målsettinger i lys av strukturreformen.

Kapitlet viser at UH-organisasjonene møter problembeskrivelsen for sektoren om at den består av mange små og sårbare fagmiljøer, med en sammensatt argumentasjon som begrunner hvert enkelt læresteds forslag om sin nye plass i UH-strukturen i Norge. Mens reformen la til grunn en oppfatning om at økt størrelse var løsningen på kvalitetsutfordringene, bruker UH-organisasjonene ulike sett med argumenter i møte med reformen. Vi viser hvordan UH-organisasjonene møter reformen med ulike forståelser av hva kvalitet er, og hvordan reformen skal fremme dette. Interessant nok ser vi at lærestedene bruker argumentet om å øke den regionale betydningen og UHs relevans både som argument for å fusjonere og som argument for å la være. Dette står i en interessant motsetning til reformens hovedargument om fusjoner som virkemiddel for å fremme verdensledende forskning. Vi fortolker reformprosessen i lys av ulike organisasjonsteoretiske vinklinger på reformer og finner at stivhengighet og tidstypiske rasjonaliserte myter kan se ut til å forklare utfallet så langt.

Kapitlet gir en gjennomgang av bakgrunnen for reformen knyttet til problemet med små og sårbare fagmiljøer, løsningsforslaget med sammenstillinger, internasjonale utviklingstrekk og enkelte trekk ved den norske reformen. I neste omgang presenterer vi noen teoretiske ideer som benyttes for å kaste lys over reformene. I den empiriske delen av kapitlet presenterer vi hvordan UH-organisasjonene har respondert på strukturreformen. Kapitlet avsluttes med noen betraktninger om reformens årsak og fremtid.

Problemet: små og sårbare fagmiljøer

I en tale samme dag som reformen ble varslet i januar 2014, sa ministeren:

I dag er kvalitetsforskjellene i universitets- og høyskolesektoren for store, og regjeringen vil la kvaliteten avgjøre hvor mange høyskoler og universiteter Norge skal ha i fremtiden.

For over ti år siden ble kvalitetsreformen gjennomført i høyere utdanning i Norge. Reformen har ført til flere positive endringer. Blant annet har de fleste studietilbudene blitt mer relevante, og samarbeidet med studiesteder i utlandet har økt.

Samtidig har vi flere indikasjoner på at studiekvaliteten ikke har bedret seg som forventet. Derfor la regjeringen nylig frem en plan for hvordan vi skal sikre Norge de universitetene og høyskolene vi trenger for fremtiden.

En rekke fagevalueringer viser at vi har utfordringer når det gjelder kvaliteten i norsk høyere utdanning. Dette understrekes av funn Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) har gjort. De viser også at grunnutdanningene, det vil si bachelorgrader og korte profesjonsutdanninger, som sykepleier- eller ingeniørutdanningene, nedprioriteres. Flere analyser, blant annet Stjernø-utvalgets NOU-rapport fra 2008, viser at vi sprer ressursene til forskning og høyere utdanning for tynt. Vi har for mange små og sårbare fagmiljø som tilbyr de samme utdanningene. Det fører til at for mange læresteder konkurrerer med hverandre, i stedet for å samarbeide. Da er faren stor for å ende opp i en ond sirkel der vi motarbeider den kvaliteten vi ønsker å oppnå. Her trengs det åpenbart grep. (Regjeringen, 2014b)

I argumentasjonen for strukturreformen står diagnosen små og sårbare fagmiljøer sentralt. I meldingen argumenteres det innledningsvis som følger:

Det er mange positive utviklingstrekk i den norske universitets- og høyskolesektoren. Men det er også en rekke utfordringer, særlig knyttet til små, sårbare forskningsmiljøer og mange spredte, små utdanningstilbud med sviktende rekruttering. Den samlede internasjonale deltakelsen er også lavere enn ressursgrunnlaget tilsier.

Derfor er det nødvendig å endre strukturen i universitets- og høyskolesektoren og samle ressursene på færre, men sterkere institusjoner. Strukturreformen skal styrke kvaliteten på utdanningen og forskningen. Tilgangen til høyere utdanning skal være god over hele landet, og institusjonenes regionale rolle skal videreutvikles. (Kunnskapsdepartementet, 2015)

Problembeskrivelsen i Stortingsmeldingen var derfor relativt klar og koblet til «små, sårbare forskningsmiljøer og mange spredte, små utdanningstilbud med sviktende rekruttering. (...) Derfor er det nødvendig å endre strukturen i universitets- og høyskolesektoren og samle ressursene på færre, men sterkere institusjoner». Meldingen definerer en rekke krav til institusjonene, med et mål om å skape sterke og stabile fagmiljøer.

Disse kravene uttrykkes som et sett kvalitetsindikatorer som lanseres som et sett kriterier institusjonene vil bli målt på med tanke på om de kan fortsette som selvstendige enheter eller bør fusjonere med andre. Reformen er uklar i den forstand at motstridende målsettinger formuleres der hensynet til verdensledende forskning møter hensynet til regional tilgang til høyere utdanning. Likevel, medisinen som foreskrives for å nå begge målsettinger, er fusjoner.

Løsningen - sammenslåinger

Siden lanseringen av strukturreformen i 2015 har det norske UH-landskapet blitt betydelig endret på kort tid. Den raske reduksjonen av antall læresteder og omfattende sammenslåinger på kryss og tvers i sektoren kan forstås i et historisk-institusjonelt perspektiv, der strukturreformen ses som avhengig av tidligere reformprosesser i norsk UH-sektor. Strukturreform er slik sett ikke et nytt tiltak i sektoren. Tidligere oppfatninger av hva som er egnede løsninger, synes å forme fremtidige løsningsforslag. Strukturreformen har aner tilbake til kvalitetsreformen i 2003, som blant annet ga høyskolene mulighet til å søke universitetsstatus. Høyskolene selv er et gammelt resultat av høyskolereformen i 1994, og siden begynnelsen av 2000-tallet har det pågått omfattende strukturendringer i UH-landskapet, spesielt i etterkant av Stjernø-utvalgets rapport i 2008 (Stjernø-utvalget, 2008), som dannet grunnlaget for SAK-politikken (Samarbeid, Arbeidsdeling og Faglig Konsentrasjon) (Elken & Frølich, 2016).

På denne måten drives endringene i UH-landskapet både av strukturreformer som fusjoner og sammenslåingsprosesser og av endringer i reguleringer som muliggjorde endringer i institusjonskategori, fra høyskole til universitet. Flere høyskoler har endret institusjonskategori i denne reformperioden (Stavanger, Agder, Ås og Nordland) og oppnådde universitetsstatus. I etterkant av strukturreformen har flere høyskoler og universitet fusjonert og blitt til «nye» institusjoner, som Universitetet i Tromsø, Norges arktiske universitet, Nord universitet og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet – NTNU. I tillegg har flere høyskoler slått seg sammen med et ønske om å bli sterkere og for i neste omgang å oppnå universitetsstatus. Storbyuniversitetet (OsloMet) og Universitetet

i Sørøst-Norge har fått universitetsstatus på denne måten, mens høyskole-
lene i Vestlandet og Innlandet har signalisert et slikt mål.

Endringene i kjølvannet av strukturreformen kan derfor ikke ses uavhengig av lange, inkrementelle utviklingstrekk og endringsprosesser i norsk UH-sektor, der flere av fusjonene har foregått gradvis og over lang tid. Som for eksempel UiT, som har gjennomført fusjoner med flere høyskoler i løpet av de 10 siste årene. UiT og Høgskolen i Tromsø fusjonerte i 2009, i 2013 fusjonerte Høgskolen i Finnmark og UiT, og i 2016 fusjonerte UiT med Høgskolen i Harstad og Høgskolen i Narvik (Tellmann, Røsdal & Frølich, 2016).

Internasjonale utviklingstrekk

Endringene i det norske UH-landskapet har slik sett foregått over mange år. I tillegg kan strukturreformen også ses i sammenheng med internasjonale utviklingstrekk i organiseringen av offentlig sektor og høyere utdanning. De siste 30 årene har det blitt vanlig å gå bort fra tanken om universiteter og høyskoler som særegne institusjoner (Bleiklie & Frølich, 2014; Musselin, 2007) og i større grad vurdere dem på lik linje med andre organisasjoner (Christensen, 2011; Paradeise, Reale, Bleiklie & Ferlie, 2009). Dette utviklingstrekket bidrar til at UH-institusjonene blir forsøkt reformert i tråd med generiske idealer for styring og ledelse, og forklarer at de i dag kjennetegnes av ulike konkurrerende styrings- og ledelsesidealer.

Mange europeiske land har også gjennomført strukturendringer i høyere utdanning med mål om økt effektivitet og kvalitet de siste tiårene (Boer et al., 2017). Selv om begrunnelsene for sammenslåingsprosessene varierer, har de til felles at de i stor grad handler om å kombinere kvalitet og effektivitet (Pruvot, Estermann & Mason, 2015). Samtidige reformer på tvers av land kan ses som uttrykk for tilpasning til internasjonale normative reformomgivelser, noe vi kommer tilbake til nedenfor.

Komplekse endringsprosesser

Som nevnt innledningsvis har høyere utdanningsinstitusjoner et bredt samfunnsmandat og skal oppnå flere og konkurrerende målsettinger

koblet til ulike samfunnsoppgaver – i form av utdanning og forskning av høy kvalitet, men også som bidragsyttere til regional utvikling og innovasjon (Castells, 2001).

Vi har også vektlagt at UH-organisasjoner som moderne kunnskapsorganisasjoner har utviklet seg i retning av å bli mer lik andre organisasjoner – og at de i mindre grad ses på som særegne institusjoner. Dette bidrar til at de lettere utsettes for krav om reformer, lik de andre organisasjoner møter. I lys av dette har UH-organisasjoner gjennomgått en rekke reformer med et fokus på å skape helhetlige organisasjoner med strategisk kapasitet (Krücken & Meier, 2006; Seeber et al., 2015). Dette innebærer ofte økt oppmerksomhet knyttet til å strømlinjeforme organisasjonen internt og forsterke den administrative styringslinjen. Men det medfører ikke at særegne kjennetegn ved disse organisasjonene nødvendigvis forsvinner – de er fortsatt organisasjoner preget av betydelig faglig ekspertise, som tradisjonelt har gjort dem «bunntunge», og som utfordrer deres muligheter til å opptre som strategiske aktører (Whitley, 2008). Dette uttrykkes gjerne som at UH-organisasjonene kjennetegnes av ulike interne logikker, både en administrativ og en faglig logikk. Reformen i UH-sektoren henter derfor legitimitet og medvirkning fra begge logikkene. Denne sammensatte organiseringen av UH-organisasjoner fører til at statlige reformer ofte møtes med motstridende logikker og gjerne tilsynelatende inkonsistente responser. Slike dilemmaer mellom konkurrerende målsettinger og spenninger koblet til dynamikkene mellom ulike logikker, finnes igjen i de fusjonerte institusjonene og preger mulighetene de har til å realisere mål. I endringsprosesser som fusjoner vil disse spenningene kunne produsere nye utfordringer fordi organisasjonene som fusjonerer, har særegne historier, tradisjoner, og normer for hvordan spenninger har blitt håndtert tidligere.

På toppen av dette kommer en geografisk faktor: Geografi og geografiske avstander er et viktig tilleggsmoment i den norske prosessen. Flere av de nyfusjonerte institusjonene har mange campuser med spredte lokasjoner som kompliserer både den faglige og den administrative organisasjonsstrukturen. Fusjonsprosessenes geografiske element kommenteres nedenfor.

Kan og bør målkonflikter organiseres bort?

Kolliderende interne styringslogikker reflekterer at UH-organisasjonene preges av ulike prinsipper for organisering av myndighetsstruktur (Larsen, 1999; Larsen, Maassen & Stensaker, 2009; Maassen & Stensaker, 2003), og de har som diskutert over en sammensatt og kompleks organisasjonsstruktur – tilsvarende hybride og turbulente organisasjoner (Greenwood, Raynard, Kodeih, Micelotta & Lounsbury, 2011). Disse organisasjonene karakteriseres gjerne av rasjonaliseringsprosesser knyttet til styring og ledelse der bedriftsinspirerte styringsidealer har blitt mer fremtredende (Larsen, 1999), samtidig som de vektlegger medvirkning for å skape legitimitet i beslutnings- og endringsprosesser (se andre nylige organisasjonsevalueringer Elken & Røsdal, 2015; Lekve, Elken, Røsdal & Gleinsvik, 2014; Lekve, Kyvik et al., 2014; Røsdal, Elken, Stensaker & Gunnes, 2015).

Det kan argumenteres for at et effektivt organisasjonsdesign for å realisere konkurrerende målsettinger handler om å finne balanse mellom konkurrerende mål (Egeberg & Trondal, 2018). Vi argumenterer derfor for at det verken er mulig eller ønskelig å organisere seg bort fra målkonflikter, og for at organisasjonsendringer handler om å skape organisasjonsformer som kan håndtere spenninger mellom ulike logikker og styringsidealer på en måte som ikke blokkerer institusjonene (Ansell, Trondal & Øgård, 2017). Vi legger vekt på at UH-organisasjonene skal realisere et sett med konkurrerende mål nedfelt i særegne trekk, tradisjoner, historie og identitet. Dette danner grunnlag for rivninger ved fusjonsreformer der tidligere ulike organisasjoner skal bli til en ny organisasjon. I diskusjonen av strukturreformen og de pågående endringsprosessene i norsk UH-sektor har vi også vektlagt at endringsprosessene er komplekse organisasjonsendringer som det kan være sentralt å sikre medbestemmelse og legitimitet for, for at målene i strukturreformen skal kunne iverksettes.

Hvordan skal møtet mellom reformer og organisasjoner forstås?

Møtet mellom reformer og organisasjoner kan forstås ut fra flere teoretiske perspektiver. Vi velger å se på trekk ved organisasjoner, trekk ved

reformer, trekk ved omgivelsene, og forholdet mellom organisasjoner, deres historie og omgivelsene. Dette kapitlet legger særlig vekt på forholdet mellom trekk ved reformene og trekk ved organisasjonene for å belyse UH-organisasjonenes respons på strukturmeldingen.

Trekk ved organisasjoner

I fremstillingen over har vi vektlagt at UH-organisasjoner er kjennetegnet ved at de skal oppfylle et sammensatt mandat og utsettes for forventninger om å realisere konkurrerende målsettinger: De skal for eksempel være fremragende og relevante på samme tid. Et organisasjonsteoretisk perspektiv vil vektlegge at interne organisasjonsmessige kjennetegn ikke bare forklarer hvordan organisasjoner virker, men også hvordan de endrer seg. Trekk ved organisasjonen former beslutningsadferden og beslutningsprosesser, og gjør visse strategiske valg mer sannsynlige enn andre (Waldo, 1952). Trekkene ved organisasjonen mobiliserer oppmerksomhet og handlingskapasitet rundt visse problemer og løsninger, mens de ignorerer andre; de fokuserer oppmerksomhet på visse konflikt- og samarbeidslinjer, gir problemløsningskapasitet, og skaper muligheter for koordinering (Egeberg & Trondal, 2018). Organisasjonsfaktorer er derfor ikke symboliske artefakter (Brunsson, 1989; Meyer & Rowan, 1977), men strukturer som skaper systematisk skjevhet i organisasjoners handlinger. Ett forbehold må imidlertid nevnes: Disse antakelsene gjelder særlig i organisasjoner som er stabile, og der grunnleggende antakelser ikke er gjenstand for konflikt – for eksempel i nye organisasjoner eller i organisasjoner under transformasjon (Olsen, 2017). Vi forventer derfor at dette perspektivet vil ha begrenset gyldighet for UH-organisasjoner som både kjennetegnes av ulike og konkurrerende oppfatninger internt om hva som er organisasjonens formål og hensikt, og som i vårt tilfelle er under transformasjon – eller i det minste satt under forventning om å gjennomføre endringer.

Trekk ved reformer

I vår gjennomgang av reformer og utviklingstrekk i UH-sektoren nasjonalt og internasjonalt la vi vekt på at strukturreformen må fortolkes i lys

av en lang reformhistorie i norsk UH-sektor og også i lys av reformer i universitets- og høyskolesektoren internasjonalt. I et organisasjonsteoretisk perspektiv vil man anta at trekk ved hvordan reformer organiseres, påvirker selve reformprosessen på to måter: For det første kan eksisterende strukturer, demografi og lokaliseringer påvirke selve reformprosessen; for det andre kan reformprosessene være bevisst organisatorisk designet for å oppnå bestemte mål. For eksempel kan vi anta at reformprosesser vil forløpe ulikt om de er vertikalt forankret i organisasjonens ledelse – for eksempel hos rektor ved et universitetet – eller om de er forankret i bunnen av organisasjonen – for eksempel i fagstabene ved universitetenes institutter. Reforme i UH-sektoren kritiseres ofte for å være forankret mer i toppen enn i bunnen av organisasjonene. Dette vil påvirke hvilke aktører og argumenter som oppfattes som legitime og effektive, og således påvirke selve reformprosessen. Dersom reformprosessene er vertikalt desentraliserte, kan vi anta at berørte parter, slik som interesseorganisasjoner og interne fagforeninger, blir mobilisert og aktiverer motstand (Egeberg & Trondal, 2018). Reforme som også omfatter flere organisasjoner, kan antas å bli mer kompliserte enn om de bare omfatter én organisasjon. Slik kan flercampusreforme mobilisere flere aktører og argumenter og bli mer komplekse enn éncampusreforme. Endelig, siden dag-til-dag beslutningsprosesser ved universitetene nødvendigvis må pågå parallelt med reformaktiviteter, blir spørsmålet hvor mye ekstra stand-by organisatorisk kapasitet som finnes for reform (March & Olsen, 1989). Derfor vil organisatorisk kapasitet/størrelse spille inn: Større universiteter vil lettere kunne avse ekstra oppmerksomhet rundt en reform enn små universiteter.

Egenskaper ved omgivelsene

Som nevnt over, preges reforme gjerne av samtidige reforme i andre land. Når det gjelder strukturreforme, har vi sett at mange andre land også har gjennomført likende reforme i UH-sektoren med formål å fremme kvalitet og effektivitet. Denne utviklingen kan forstås ut fra et omgivelsesperspektiv, som er en bred kategori ideer som antar at organisasjoner er åpne systemer, og at organisasjoner tilpasser seg sine nære

omgivelser (Fligstein, 2001; Meyer & Rowan, 1977; Pfeffer & Salanick, 1978). Selznick (1957) argumenterte for at organisasjoner *må* tilpasse seg sine omgivelser for å vokse og overleve. En idé om institusjonell endring gjennom diffusjon og isomorfi forklarer endring gjennom tilpasning til institusjonaliserte omgivelser og institusjonelle felt. Institusjoner oppstår og tilpasser seg rasjonaliserte myter, ideer og normer i omgivelsene som gir mer eller mindre upresise oppskrifter på hvordan «moderne» organisasjoner bør struktureres, bemannes, lokaliseres og ledes (Meyer & Rowan, 1977; Tolbert & Zucker, 1983). Særlig blant nye organisasjoner og organisasjoner som befinner seg i situasjoner som er uklare og usikre, vil søke legitimitet gjennom å tilpasse seg omgivelsenes kulturelle regler og oppskrifter. Oppskrifter som assosieres med det «moderne», antas å spre seg fra en organisasjon til en annen, samt mellom land. Tilpasningspresset kommer i bølger som kortvarige moter (Abrahamson, 1991) eller som langsiktige og dype trender med globalt nedslagsfelt (Meyer, Boli, Thomas & Ramirez, 1997). På denne måten blir en organisasjonsreform løsningsdrevet snarere enn problemdrevet (DiMaggio & Powell, 1983). Det finnes ulike drivere for slik tilpasning, slik som stater, internasjonale organisasjoner, konsulentfirmaer og transnasjonale nettverk. Det finnes også komplekse dynamikker for spredning, der kulturelle regler filtreres og oversettes i møte med lokale organisasjoner, og der organisasjoner dermed reproducerer seg selv (Sahlin & Wedlin, 2008). I tråd med dette har en såkalt pragmatisk litteratur presentert en mellomposisjon mellom stabilitet og endring, der organisasjoner både tilpasser seg omgivelser for å løse pågående problemer og samtidig forsvarer sentrale kjerneverdier (Ansell, Boin & Farjoun, 2015). En empirisk forventning er likevel at organisasjoner tilpasser seg omtrent samme reformløsning innenfor samme tidsperiode, selv om lokale problemer varierer.

Organisasjoner, deres historier og omgivelsene

Strukturreformen la til grunn at norsk UH-sektor var kjennetegnet av små og sårbare fagmiljøer, og hadde som hovedformål å fusjonere for å fremme bedre kvalitet i forskning og høyere utdanning. Umiddelbart var

det enkelt å se at formålet fremsto som å styrke verdensledende forskning i Norge. Vi har også argumentert for at formålet med fusjonene var å fremme et bredere sett av målsettinger som også konkurrerer med hverandre – verdensledende og relevant, på en gang. Empirisk undersøker vi hvordan UH-organisasjonene møtte dette forventningssettet.

Vår fortolkning ligger tett opp til dette tredje perspektivet, som legger vekten på relasjonen mellom organisasjoner, deres historie og omgivelsene. Sammenhengen kan tenkes å bli påvirket av en rekke faktorer, som allerede påpekt av Herbert Simon (1957). I den første (sårbare) fasen i en organisasjons liv vil den være på søken etter egen misjon, form, rolle og identitet. Den utvikler rutiner og kapasiteter for å håndtere hendelser og for å lære av egne erfaringer. På denne måten blir organisasjonens egen historie kodet inn i regler og rutiner. Som følge av dette kan organisasjonens struktur ikke endres gjennom rasjonelt design. Reformert vil snarere bidra til inkrementell endring gjennom lokal tilpasning og læring fra historie og organisasjonens nære handlingsomgivelser. Reformert oppstår derfor ikke bare som følge av omgivelsespress, som et svar på funksjonelle behov, eller som et fritt valg, men også tilpasset og lagret oppå allerede eksisterende institusjonelle arrangementer (Mahoney & Thelen, 2010). Raske og omfattende endringer forklares derfor gjennom sjokk og kriser som bidrar til å delegitimere eksisterende arrangementer (Streeck & Thelen, 2005). På denne måten må reformatorer ta hensyn til hva som er historisk og institusjonelt rimelig og akseptabelt (March & Olsen, 1989), samt fokusere på eksterne hendelser som muliggjør stierendende intervensjon. En generell forventning er at strukturreformer tilpasser seg tidligere reformer i UH-sektoren.

UH-organisasjonenes respons på strukturreformen

Nå skal vi se nærmere på hvordan UH-organisasjonene forholdt seg til planene om en strukturreform. Det innebærer at vi ser organisasjonsendringene fra lærestedenes ståsted. For å belyse lærestedenes argumentasjon vil følgelig perspektivet som vektlegger sammenhengen mellom organisasjoner, deres identitet og reformer, være mest relevant,

men også perspektivet om måten organisasjoner er strukturert på, samt reformperspektivet.

Etter at ministeren lanserte planene om en strukturreform, ble UH-organisasjonen oppfordret til å beskrive sine strategiske styrker og plassere seg i et fremtidig landskap som skulle bestå av færre universiteter og høyskoler. Her analyserer vi de dokumentene lærestedene sendte til departementet, med vekt på hvilke læresteder som bruker hvilke argumenter, og hva som er innholdet i argumentene. Gjennom responsen til institusjonene blir det tydelig hvordan organisasjonsdemografi, organisasjonsstruktur og lokalisering spiller inn på institusjonenes valg, men også hvordan de forsøker å skape en balanse mellom konkurrerende målsettinger.

Analysen viser at blant høyskolene var det bare Høgskolen i Harstad (HiH) og Høgskulen i Sogn og Fjordane (HiSF) som var kritiske til fusjon. Høgskolen i Østfold (HiØ) ønsket å fusjonere, men hadde ingen aktuell fusjonspartner. I argumentasjonen legger HiH og HiSF vekt på at deres regionale oppgave og faglige profil ikke er forenlig med fusjoner med andre institusjoner. HiSF tviler på at deres rolle som en viktig institusjon for regionen og distriktene vil bli ivaretatt av en ledelse i Oslo og Bergen. HiSF skriver:

Profilen vår skal vere høg fagleg kvalitet og attraktive studiestader lokalisert i småskala samfunn, der vi skal vidareutvikle kompetansen vår og nytte ut dei gode vilkåra vi har for å skape engasjerande og stimulerande forskings- og læringsmiljø med tett oppfølging av den einskilde. Vi skal utvikle forskingsbasert kunnskap og nyskaping innanfor dei yrkesfelta høyskolen utdannar til, og innanfor dei områda der HiSF har særskilte fortrinn med basis i geografisk plassering, kompetanse og regionalt samfunns og arbeidsliv. Vurderinga vår er at HiSF i dag er ein vel fungerande høyskule med god kvalitet som står fram som eit regionalt kraftsentrum, og som i stor grad har utvikla seg i samsvar med det som i si tid var målsetjingane med desentralisering av høgre utdanning i Noreg.

Blant de vitenskapelige og kunsthøgskolene ønsker kun Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO) sammenslåing, og da med Kunsthøgskolen i Oslo (KHiO) og Norges Musikkhøgskole (NMH) for å skape en «kraftfull stemme både innen UH-sektoren, ut mot kulturfeltet og mot

samfunnet for øvrig». De vitenskapelige høyskolene er også opptatt av at deres faglige profil og styrke ikke vil bedres gjennom sammenslåinger, og de ønsker å fortsette alene.

Noen av universitetene og de vitenskapelige høyskolene kan tenke seg å slå seg sammen med forskningsinstitutter, Universitetet i Oslo (UiO), Universitetet i Agder (UiA) og Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og heller samarbeide sterkere. UiO trekker spesielt fram Universitetssykehuset som en viktig ekstern institusjon de vil samarbeide med. Blant universitetene er både Universitetet i Bergen (UiB), Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og Universitetet i Tromsø (UiT) positive til fusjoner og sterkere samarbeid. I det følgende vil vi diskutere UH-organisasjonenes ulike argumenter for reform.

Regionale og lokaliseringmessige argumenter: Ulike argumenter for reform kan brytes ned i ulike kategorier. Et interessant poeng er at mange av argumentene er tosidige, det vil si at de brukes både for å argumentere for en ny struktur og for å bevare den gamle. Et eksempel på dette er det vi har kalt regionale argumenter. Høgskolenes regionale rolle er noe som ofte brukes som argument for høgskolenes strategiske mål, og ligger til grunn for deres vurdering av fusjoner. Høgskolen i Hedmark (HiHe), Høgskolen i Nord-Trøndelag (HiNT), Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiSF), og HiØ argumenterer for at en av deres viktigste oppgaver er deres nøkkelrolle i regionen for å skaffe nødvendig kompetanse, være en støttespiller for lokalt næringsliv og skape vekst i regionen. For å sikre denne rollen gjennom strukturendringene i UH-sektoren blir fusjon et alternativ for å sikre fagmiljøer med tilstrekkelig kompetanse og størrelse, og da gjerne med andre høyskoler i nærområdet (f.eks. HiNT og HiST). Som vi diskuterte ovenfor, er disse regionale argumentene de samme som HiSF og HiH brukte for å ikke ønske sammenslåing. En annen variant av det regionale argumentet er at UH-institusjonene spiller en viktig rolle i å løfte utdanningsnivået i regionene. Dette understrekes blant annet av HiH, HiHe, HiNT og UiA, der UH-organisasjonene har et samfunnsansvar for å heve et lavt regionalt utdanningsnivå.

Et generelt samfunnsperspektiv og samfunnsansvar er også noe som brukes som argument. Mens institusjonene i distriktene har et sterkt

regionalt fokus, understreker de nye universitetene særlig, samt UiO, at de har et nasjonalt samfunnsansvar. Dette ser vi blant annet i at det regionale aspektet løftes frem av HiSF og HiH, men da for å understøtte en beslutning om ikke å fusjonere. De som bruker regionale argumenter, trekker frem at de rekrutterer studenter først og fremst fra regionen, og at studentene etter studiet søker jobb der. Særlig regionenes behov for helsefagarbeidere trekkes fram. UiT argumenterer også for sin sentrale rolle i å sikre arbeidskraft i regionen.

Et lignende argument til det regionale argumentet er det vi kan kalle distriktsperspektivet. Der regionargumentet handler om betydningen for de lokale omgivelsene, er distriktsperspektivet mest opptatt av at å knesette en motsetning til et sentrum. HiSF argumenterer slik:

Vidareføring av lokal autonomi er etter vårt syn ein føresetnad for å realisere ønska strategisk profil. Vi har vanskeleg for å sjå at det ville skjedd ei liknande satsing på å bygge attraktive studiestader og vel fungerande fagmiljø dersom studiestadane Sogndal og Førde skulle byggjast opp, styrast og leiast frå Oslo eller Bergen.

Om ikke som en direkte motsetning til distriktsargumentet, så er det også institusjoner som bruker urbanitet og geografisk nærhet til byen som et argument. Høgskolen i Bergen (HiB) og HiST mener en fusjon med universitetene vil skape sterkere institusjoner i byene («En fusjon i Bergen mellom UiB og HiB vil styrke Bergen som kunnskapsby»), samtidig som det også vil styrke «Vestlandet som nasjonalt tyngdepunkt». HiST argumenter på sin side for at fusjon med NTNU vil være med på å styrke «Kunnskapsbyen Trondheim».

Faglige argumenter: To typer argumenter som også henger sammen, er de som retter seg mot å styrke forskningsmiljøer, og de som retter seg mot å styrke fagmiljøer knyttet til utdanning og forskning i sammenheng. Institusjoner som i størst grad rendyrker argumenterer for styrkede forskningsmiljøer, er Høgskolen i Gjøvik (HiG), Høgskolen i Lillehammer (HiL) og HiST. De peker på at forskningsmiljøene deres vil bli styrket gjennom sammenslåing. HiG viser særlig til hvordan deres teknologifag vil bli styrket ved en sammenslåing med NTNU. HiST viser til at forskningskompetansen på NTNU vil styrke deres fagmiljøer. HiL argumenterer på følgende vis:

I et landskap med færre institusjoner vil den fremste satsningen for å utvikle nasjonale toppmiljøer med internasjonale ambisjoner i vår region være en fusjon mellom HiL og HiG.

UiT argumenterer også for at fusjoner i landsdelen kan bidra til å styrke forskning på naturgitte fagområder i landsdelen.

Å styrke forskning faller også sammen med et argument om å styrke utdanningen ved institusjonene. Høgskulen i Stord/Haugesund (HSH) er tydelig på at deres fagmiljøer vil bli styrket med en sammenslåing med UiS. De vil få sterkere fagmiljøer til å tilby bedre utdanninger:

De utdanningene som tilbys ved HSH (grunnskolelærer- og førskolelærerutdanning, sykepleierutdanning, ingeniørfag, og økonomi og administrasjon) tilbys også ved UiS, med unntak av maritim utdanning. Høgskolen og Universitetet kan bli del av et større utdannings- og forskningsmiljø, hvor det vil være mulig å skape synergieffekter basert på et enda tettere samarbeid. Innenfor disse fagmiljøene har vi ulike spisskompetanser som kan skape ytterligere robusthet i en felles institusjon.

Argumentet rettet mot å styrke utdanningene i samspill med forskningsmiljøene går oftest igjen. HiNT mener utdanningene vil bli styrket gjennom en sammenslåing med HiST eller Universitetet i Nordland (UiN). UiT og NTNU argumenter også for at fusjoner vil styrke utdanningene på fagområder som teknologi, lærerutdanning og profesjonsfag.

Det er relativt stor enighet blant høgskolene om at forskningsmiljøene vil bli styrket av fusjoner. HiHe argumenterer blant annet med dette, men viser også til at geografisk avstand vil være en utfordring når det gjelder å styrke fagmiljøene ved en fusjon, og at naturlige samarbeidspartnere ikke alltid finnes i det geografiske nærområdet:

I valet mellom ulike vestlandsalternativ, har vi heile tida kome attende til at HiSF i stor grad har samarbeidspartar som like mykje ligg utanfor som innafor dette geografiske området.

HiSF peker heller mot at samarbeid i like stor grad kan styrke forskningsmiljøene, og antar heller ikke at en fusjon i seg selv vil virke styrkende. For mange av de vitenskapelige høgskolene og enkelte av universitetene er økt

faglig samarbeid fremsatt som et alternativ til fusjon. Til dette hører også et argument om arbeidsfordeling basert på egenart. Dette brukes i hovedsak som et argument mot sammenslåing. Høgskolen i Hedmark skriver:

Først og fremst ønsker vi å utvikle og styrke mer forpliktende samarbeid med andre – både høyere utdanningsinstitusjoner og arbeids- og samfunnsliv. Slikt samarbeid skal fremme høy kvalitet i utdanning og forskning, men også bidra til profilering og arbeidsdeling innenfor ulike fagområder og til å styrke arbeidslivsrelevans- og arbeidslivstilknytning

Enkelte institusjoner ser også forskning og utdanning i sammenheng i sine vurderinger av fusjoner. HSH mener det er enklere å dimensjonere utdanningene med en sammenslåing med UiS. UiA er et eksempel på en institusjon som mener samarbeid og ikke fusjoner vil hjelpe dem med det samme:

UiAs utfordringer knyttet til f.eks. studenters og ph.d.-stipendiateres tidsbruk, vil ikke kunne løses ved sammenslåinger med andre institusjoner. De problemene må søkes løst ved intern fokusering og prioriteringer, og i gode samarbeidsorganiseringer med nasjonale og internasjonale samarbeidspartnere på de ulike fagområdene.

Ved UiT argumenteres det på samme måte:

For å unngå ressursløsende konkurranse mellom institusjonene er det ønskelig med en diskusjon om ansvarsdeling innen både forskning, utdanning og infrastruktur. Videre bør forpliktende samarbeidsformer mellom forskningsinstitusjoner styrkes.

Studenter: I forlengelsen av vektleggingen av sammenhengen mellom forskning og utdanning pekes det også på studentkonkurranse og rekruttering som viktig. Dette var også et sentralt område i KDs argumentasjon om små og sårbare miljøer. HiNT og HiST legger vekt på at en sammenslåing vil styrke rekrutteringen av studenter i en samlet Trøndelagsregion. HiST viser til at tilhørighet til studentbyen Trondheim er en fordel for rekruttering, men at konkurransen med NTNU er umulig. En sammenslåing med NTNU vil løse dette. HiNT viser til at sammen med HiST kan de dekke regionens kompetansebehov, og de håper på en bedring i

søkningen til institusjonen. Særlig bekymring knyttes til rekruttering av studenter når endrede kompetansekrav i blant annet lærerutdanningen blir innført:

Innføring av karakterkrav på faglærerutdanningene fra høsten 2015 vil – ut ifra dagens søkermasse, gi en nedgang på ca. 20–30 % kvalifiserte søkere, mens forslaget om innføring av 4 i Høgskolen i Nord-Trøndelag matematikk for opptak på GLU fra høsten 2016, vil gi en nedgang på ca. 15 %. Dette vil være krevende for disse utdanningene, dersom tiltak ikke iverksettes.

Internasjonalisering: Internasjonalisering brukes også som argument for og mot fusjon. Norges Handelshøyskole (NHH) og Samisk høgskole (SH) hevder at økt samarbeid med utlandet vil styrke fagmiljøene, og bruker internasjonalisering som et argument mot fusjon. UiA, NMBU og UiO har også internasjonale ambisjoner, og ser ikke fusjoner som en løsning på dette. SH, UiO, NMBU og NHH har alle fagfelt der de hevder seg internasjonalt, og vil i større grad orientere seg internasjonalt enn å fusjonere med andre norske UH-institusjoner. Nasjonale fusjoner ses ikke som forenlig med en slik strategi. UiB og NTNU viser til at fusjoner nasjonalt og lokalt for dem også kan innebære en midlertidig svekkelse av deres internasjonale faglige nivå.

Samtidig er internasjonalisering også et argument som flere bruker for å argumentere for en fusjon. HiG, HiL, HiST og AHO har internasjonale ambisjoner de mener vil bli styrket ved en sammenslåing. I redegjørelse for en mulig sammenslåing med KHiO og NMH heter det fra AHO:

En sammenslått institusjon vil kunne understøtte og styrke internasjonaliseringsarbeidet, både når det gjelder studentrekruttering og faglig rekruttering. Det vil være viktig at det enkelte fagmiljø innenfor den nye institusjonen kan videreføre og styrke sine spesifikke faglige internasjonale nettverk.

Institusjoner som vektlegger internasjonalisering gjennom fusjonering, argumenterer for muligheter til økt internasjonal finansiering av forskningsprosjekter. Samtidig brukes også argumentet om internasjonalisering for å peke på en orientering internasjonalt, og at de dermed ser utover etter partnere, ikke innover i Norge.

Reform - hva så?

Som eksemplene ovenfor har vist, er det en rekke ulike argumenter som er brukt, og som på ulikt vis svarer på «oppgaven» gitt av Kunnskapsdepartementet. Ikke overraskende ser vi at de samme argumentene brukes for og mot sammenslåing. Hvordan skal møtet mellom reformer og UH-organisasjoner således forstås? Tidligere skisserte vi ulike organisasjonsteoretiske perspektiver og påpekte blant annet at hvordan reformer organiseres, påvirker selve reformprosessen, ikke minst gjennom at reformprosessen i seg selv kan være bevisst organisatorisk designet for å oppnå visse mål. Strukturreformen fremstår som godt politisk håndverk i denne betydningen: Den følger opp tidligere UH-reformer samtidig som den legger opp til bred involvering fra lærestedene, der de selv var med på å tegne det fremtidige kartet for norsk UH-sektor i sine svar til departementets forslag til reform og reformprosess. Denne form for desentralisert reformstruktur mobiliserer berørte parter og deres argumenter, og har en tendens i dette tilfellet til å mobilisere motstand mot reform. En slik reformstruktur påvirker således hvilke aktører og argumenter som oppfattes som legitime og effektive, og dermed også selve reformprosessen. Analysen av lærestedenes argumentasjon viser et sammensatt sett av begrunnelser for sammenslåingene, ikke minst er det interessant at økt regional betydning brukes som argument både for og mot å fusjoner med andre UH-institusjoner. Reformen mobiliserte på mange måter allerede eksisterende oppfatninger ved UH-institusjonene, og således ble samme løsning svar på ulike problemer. Vi kan anta at den desentraliserte prosessen, der lærestedene selv ble bedt om å finne sin plass, bidro til at det enkelte lærested vektla de argumentene som passet best med deres identitet, historie og tradisjon – innenfor rammen av det de oppfattet som mest hensiktsmessig for å fremme deres egne interesser. Vi ser også tegn til at fusjonene som også omfatter flere UH-organisasjoner, ble mer kompliserte enn reformer som omfattet færre organisasjoner. Flercampusreformer ble derfor gjennomgående mer komplekse. For eksempel ser det ut til at flercampusfusjonene som for eksempel NTNU og UiT kan ha mobilisert flere aktører og argumenter, og dermed ble vanskeligere å styre enn fusjoner mellom to parter.

Vi kan også anta at lærestedene tilpasset forventningene til reformen til «globale» oppskrifter på hvordan «moderne» organisasjoner bør se ut. Dette er tydelig i forståelsen av at små og sårbare fagmiljøer var en problembeskrivelse som i liten grad bestrides og fremskynder fusjonsprosessene ved lærestedene. Reformen kan derfor ses som uttrykk for myter og moter som assosieres med det moderne – slik som størrelse og flercampusuniversitetet. Når reformer innehar institusjonaliserte løsninger, har de større sannsynlighet for å spre seg relativt motstandsløst til UH-organisasjonene. På denne måten blir organisasjonsendringene og strukturreformer løsningsdrevet snarere enn problemdrevet.

I tillegg kan vi fortolke reformargumentene i lys av at de enkelte lærestedene har utviklet sin særegne organisatoriske kapasitet for å håndtere reformer og for å lære av egne erfaringer, og dermed også for å etablere sin egen institusjonelle sti over tid. Når organisasjonens egen historie har blitt kodet inn i egne regler og rutiner, vil lokale argumenter lettere bryte gjennom i nasjonale reformer. Betoningen av regionale argumenter kan ses som uttrykk for dette. I tillegg kan vi tolke ministeren dit at han som institusjonell designer tok hensyn til hva som var rimelig og akseptabelt når han ba UH-organisasjonene foreslå sine egen plass. Likevel ble UH-institusjonenes organisatoriske kapasitet benyttet for å mobilisere deres historiske rolle i møte med en standardisert nasjonal reform.

Samlet sett viser studien at målkonflikter ofte ikke organiseres bort, men aksentueres i møte med reformer (Ansell et al., 2017). Balansen mellom målene varierte noe etter UH-institusjonenes organisering og institusjonelle egenart, samt også noe etter hvordan selve reformene artet seg på det enkelte lærestedet. Gjennomgående synes likevel etablerte måter å «gjøre ting på» i stor grad å forklare hvordan UH-organisasjonene møtte strukturreformen. Disse møtene reflekterer også iboende interne styringslogikker i UH-organisasjonene, preget av ulike prinsipper for organisering av myndighetsstruktur og en sammensatt og kompleks organisasjonsstruktur – ikke ulikt hybride og turbulente organisasjoner. Et effektivt organisasjonsdesign for å realisere konkurrerende målsettinger handler derfor ofte om å finne balanse mellom konkurrerende målsettinger og løsninger. Det kan argumenteres for at det ikke er mulig eller ønskelig å organisere seg bort fra målkonflikter,

men at organisasjonsendringer handler om å skape organisasjonsformer som kan håndtere spenninger på en måte som ikke blokkerer institusjonene.

Referanser

- Abrahamson, E. (1991). Managerial fads and fashions – the diffusion and rejection of innovations. *Academy of Management Review*, 16(3), 586–612.
- Ansell, C., Boin, A. & Farjoun, M. (2015). Dynamic conservatism: How institutions change to remain the same. I M. S. Kraatz (red.), *Institutions and ideals: Philip Selznick's legacy for organizational studies*. Bingley: Emerald.
- Ansell, C., Trondal, J. & Øgård, M. (Red.). (2017). *Governance in turbulent times*. Oxford: Oxford University Press.
- Bleiklie, I. & Frølich, N. (2014). Styring og ledelse i politikk om høyere utdanning. I N. Frølich, E. Hovdhaugen & L. I. Terum (Red.), *Kvalitet, kapasitet og relevans. Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Boer, H. d., File, J., Huisman, J., Seeber, M., Vukasovic, M. & Westerheijden, D. F. (Red.) (2017). *Policy analysis of structural reforms in higher education. Processes and outcomes*. London: Palgrave Macmillan.
- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy*. San Francisco: Wiley.
- Castells, M. (2001). Universities as dynamic systems of contradictory functions. I J. Muller, N. Cloete & S. Badat (Red.), *Challenges of globalization. South African debates with Manuel Castells* (s. 206–223). Cape Town: Maskew Miller Longman.
- Christensen, T. (2011). University governance reforms: Potential problems of more autonomy? *Higher Education*, 62(4), 503–517. <https://doi.org/10.1007/s10734-010-9401-z>
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147–160.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2018). *An organizational approach to public governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Elken, M. & Frølich, N. (2016). Pulling the plug in a bathtub – the big consequences of a small change in Norwegian higher education. I J. Huisman, H. de Boer, D. Westerheijden, M. Vukasovic, M. Seeber & J. File (Red.), *Policy analysis and structural reforms in higher education: Examining policy success and failure*. New York: Springer International.
- Elken, M. & Røsdal, T. (2015). *Organisering på fakultetsnivå: Tilleggsanalyse i forlengelsen av fase 2-rapporten HiOAs organisasjonsdesign for framtiden*. Hentet fra <https://www.nifu.no/publications/1245882/>

- Fligstein, N. (2001). Organizations: Theoretical debates and the scope of organizational theory. Hentet fra <https://sociology.berkeley.edu/sites/default/files/faculty/fligstein/inter.handbook.paper.pdf>
- Frølich, N. (red.) (2015). *Hva skjer i universiteter og høgsoler? Perspektiver fra vitenskapelig ansatte og studenter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R. & Lounsbury, M. (2011). Institutional complexity and organizational responses. *The Academy of Management Annals*, 5(1), 317–371.
- Harvey, L. & Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9–34.
- Krücken, G. & Meier, F. (2006). Turning the university into an organizational actor. I G. S. Drori, J. W. Meyer & H. Hwang (Red.), *Globalization and organization: World society and organizational change*. Oxford: Oxford University Press.
- Kunnskapsdepartementet. (2015). *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. (Meld. St. 18 (2014–2015)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-2014-2015/id2402377/>
- Larsen, I. M. (1999). *Høgskolestyrets styringsrolle og høgskolerådets rådgivningsrolle*. Delrapport. Oslo: Norges forskningsråd.
- Larsen, I. M., Maassen, P. & Stensaker, B. (2009). Four basic dilemmas in university governance reform. *Higher Education Management and Policy*, 21(3), 1–18.
- Lekve, K., Elken, M., Røsdal, T. & Gleinsvik, A. (2014). *HiOAs organisasjonsdesign for fremtiden: Ekstern undervisevaluering av styring og ledelse, faglig og administrativ organisering*, Høgskolen i Oslo og Akershus – Fase 2.
- Lekve, K., Kyvik, S., Stensaker, B., Vabø, A., Elken, M., Røsdal, T., & Gleinsvik, A. (2014). *HiOA underveis mot strategiske mål? Ekstern undervisevaluering av styring og ledelse, faglig og administrativ organisering*, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Maassen, P. & Stensaker, B. (2003). Interpretations of self-regulation: The changing state-higher education relationship in Europe. The dialogue between higher education research and practice. I R. Begg (Red.), *The dialogue between higher education research and practice* (s. 85–95), Dordrecht: Springer.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. I J. Mahoney & K. Thelen (Red.), *Explaining institutional change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: Free press.
- Meyer, J. W., Boli, W. J., Thomas, G. M. & Ramirez, F. O. (1997). World society and the nation-state. *American Journal of Sociology*, 103(1), 144–181.

- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutional organizations: Formal structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340–363.
- Musselin, C. (2007). Are universities specific organisations? I G. Krücken, A. Kosmützky & M. Torka (Red.), *Towards a multiversity? Universities between global trends and national traditions*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Olsen, J. P. (2017). *Democratic accountability, political order, and change*. Oxford: Oxford University Press.
- Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I. & Ferlie, E. (Red.) (2009). *University governance. Western European comparative perspectives*. Dordrecht: Springer.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations. A resource dependence perspective*. New York: Harper and Row.
- Pruvot, E. B., Estermann, T. & Mason, P. (2015). *University mergers in Europe*.
- Regjeringen (2014a). *Klare prioriteringer i høyere utdanning og forskning*. (pressemelding, 14.01.2014). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klare-prioriteringer-i-hoyere-utdanning-/id749226/>
- Regjeringen (2014b). *Bedre kvalitet i høyere utdanning* (tale/innlegg, 14.01.2014). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bedre-kvalitet-i-hoyere-utdanning/id751716/>
- Røsdal, T., Elken, M., Stensaker, B. & Gunnes, H. (2015). *Evaluering av faglig understruktur ved Høgskolen i Bergen*. Oslo: NIFU.
- Sahlin, K. & Wedlin, L. (2008). Circulating ideas: Imitation, translation and editing. I R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (Red.), *Handbook of organizational institutionalism*. Los Angeles: Sage.
- Seeber, M., Lepori, B., Montauti, M., Enders, J., de Boer, H., Weyer, E., ... Reale, E. (2015). European universities as complete organizations? Understanding identity, hierarchy and rationality in public organizations. *Public Management Review*, 17(10), 1444–1474. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.943268>
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration*. New York: Harper & Row.
- Simon, H. (1957) [1945]. *Administrativ behavior* (2. utg, red.). New York: Macmillan.
- Stjernøutvalget. (2008). *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning (NOU 2008: 3)* Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. I W. Streeck & K. Thelen (Red.), *Beyond continuity*. Oxford: Oxford University Press.
- Tellmann, S. M., Røsdal, T. & Frølich, N. N. (2016). *Gjennomgang av organisasjonsstrukturen ved UiT Norges arktiske universitet*. Oslo: NIFU.
- Tolbert, P. S. & Zucker, L. G. (1983). Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880–1935. *Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22–39.

- Waldo, D. (1952). Development of theory of democratic administration. *American Political Science Review*, 46(1), 81–103.
- Whitley, R. (2008). Universities as strategic actors: Limitations and variations. I L. Engwall & D. Weaire (Red.), *The university in the market* (s. 23–37). London: Portland Press Ltd.