

Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren

En analyse av beslutningsprosessen

Maria Hesleskaug Sørtorp



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2019

Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren

En analyse av beslutningsprosessen

Maria Hesleskaug Sørtorp

Oslo, august 2019

© Maria Hesleskaug Sørtorp

2019

Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren – en analyse av beslutningsprosessen

<http://www.duo.uio.no/>

Maria Hesleskaug Sørtorp

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Studier av reformer, reorganisering og beslutningsprosesser har lenge vært et svært utbredt forskningsområde innen statsvitenskapen. Et viktig argument for å studere slike prosesser er at man oppnår kunnskap om ulike innflytelsesforhold, organisasjonstenkning og ikke minst effekter av politiske beslutninger. Det har de senere årene vært en sterk økning i antall reformforslag, og studier av hvordan slike har oppstått bidrar til å forstå offentlige organisasjoner, deres oppbygning og virkemåte. Denne studien er nettopp et bidrag til denne forskningstradisjonen, og målet er å beskrive og forklare beslutningsprosessen som førte frem til et vedtak om strukturreform i universitets- og høyskolesektoren. Avgrensningen av studien omfatter perioden fra regjeringen Solbergs tiltredelse i oktober 2013, og strekker seg frem til vedtaket om en strukturreform i juni 2015.

Studien har i hovedsak benyttet offentlige dokumenter knyttet til de ulike beslutningsfasene av prosessen, samt innhentet supplerende informasjon gjennom intervju av sentrale aktører. Datamaterialet har lagt grunnlaget for å beskrive og forklare prosessen og hvordan den har utviklet seg. Mer konkret har den identifisert sentrale deltakere og beslutningsmuligheter, og definert de grunnleggende problemene og løsningene bak det som til slutt ble strukturreformen vi kjenner i dag.

Hovedmålet med studien er å redegjøre for beslutningsprosessen som ledet frem til vedtaket om en strukturreform i universitets- og høyskolesektoren i 2015, samt forklare sentrale trekk ved denne prosessen i lys av teoretiske perspektiver om organisasjoner og beslutninger. Det tas her utgangspunkt i at beslutningsprosessen er sterkt preget av politiske og administrative ledere, og at det er de som har initiert, kontrollert og iverksatt denne reformen. Det er derfor forventet at en hierarkisk-rasjonell modell på beslutninger vil kunne forklare hva som har preget de ulike beslutningsfasene, og at de deltakere, beslutningsmulighetene, problemene og løsningene som identifiserer derfor vil preges av en rasjonell mål-middel-tankegang. Allikevel er det ikke realistisk å hevde at dette teoretiske perspektivet alene vil kunne forklare alle aspektene av prosessen. Studien vil derfor ta for seg en utfyllingsstrategi for å håndtere teorimangfoldet, og en forhandlingsmodell og en garbage can modell vil kunne forklare eventuelle forhold som knyttes til konflikt, kompromisser, dragkamp, forhandlinger og ikke minst tilfeldigheter.

Studiens funn viser at den hierarkisk-rasjonelle modellen forklarer godt hvordan beslutningsprosessen frem mot vedtaket om en strukturreform i universitets- og høyskolesektoren har vokst frem, og at politisk ledelse hadde stor kontroll helt fra initiativet

ble tatt. Funnene gjort i forbindelse med de utfyllende perspektivene viser at både forhandlingstrekk og mer tilfeldige strømmer fra et garbage can perspektiv gir ytterligere forklaringskraft til analysen. Et sentralt funn er knyttet til at de problemene og løsningene som ble definert ikke var nye ideer, men noe man lenge hadde vært enige om at man måtte gjøre noe med. I lys av et garbage can perspektiv vil det at en ny regjering trår til makten gi en beslutningsmulighet som man ikke hadde hatt tidligere, og koblingene av disse strømmene gjør det mulig med reform. Videre er det viktig å se på forhandlingsperspektivets forklaringskraft i utredningsfasen. Mye definisjonsmakt ble gitt til sektoren, da de selv fikk bestemme om og hvordan de skulle fusjonere. Dette virket riktig nok positivt for den hierarkiske ledelsen, og styrket det senere arbeidet med stortingsmeldingen.

Konklusjonen er at til tross for at visse faktorer kan forklares og belyses ut ifra tilfeldigheter og forhandlinger mellom deltidsaktører, så er det tydelig at den politiske ledelsen satt i førersetet. Den hierarkiske modellen på beslutningsprosesser beskriver derfor store deler av utviklingen frem mot en strukturreform i universitets- og høyskolesektoren. Utfyllingsstrategien og bruken av flere teoretiske perspektiver har allikevel styrket studien og gir derfor en dypere innsikt i beslutningsprosessen da den viser seg både være preget av styring, forhandling og tilfeldigheter. Studien støtter opp under liknende forskning, og viser at beslutningsprosesser er svært avgjørende for det endelige resultatet. Identifisering av deltakere, beslutningsmuligheter, problemer og løsninger gir en innsikt i maktforholdet i slike prosesser, og bidrar derfor til kunnskap om likende forhold i andre deler av samfunnet.

Forord

Det at masteroppgaven endelig er ferdig byr på en del ettertanke. Etter å ha tatt en pause i utdanningen i 2016, har det vært en stor overgang å komme tilbake til studiene for å fullføre mastergraden våren 2019. Det skal sies at det har vært en svært utfordrende, berikende og lærerik periode i livet, og jeg er nå så stolt over å ha gjennomført. Studietiden har gitt meg mye kunnskap om den statsvitenskapelige forskningstradisjonen, verdifulle erfaringer og ikke minst mange gode vennskap jeg ikke kunne vært foruten.

Det er mange som har gjort studietiden til en flott opplevelse, og fortjener en stor takk for at det hele har latt seg gjennomføre. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder Kristoffer Kolltveit for god støtte, konstruktive tilbakemeldinger, tro på prosjektet og hans positive holdning. Videre vil jeg takke mine informanter som tok seg tid fra sin hektiske hverdag til å svare på mine spørsmål. Innsikten dette ga meg bidro til verdifull kunnskap knyttet til beslutningsprosessen, og ga derfor studien nye og svært relevante perspektiver. Tusen takk.

Mine venner og familie må også takkes. De har vært tålmodige, trofaste, støttende og optimistiske til tross for at det til tider har vært en vanskelig prosess preget av mange timer alene på lesesalen. Takk til mamma og pappa for utrolig flott støtte underveis, og en fantastisk tro på at alt jeg gjør er mer enn bra nok. Takk til min kjære søster Marthe for konstruktiv gjennomlesning, for gode diskusjoner rundt struktur, og for at hun har støttet meg til alle døgnetts tider når jeg har hatt behov for det. Til slutt vil jeg takke min samboer Hans Yngvar for tålmodighet, støtte og motivasjon gjennom hele prosessen. Jeg er heldig som har så flotte mennesker rundt meg.

Jeg tar ene og alene ansvaret for masteroppgavens innhold, og dens eventuelle feil og mangler.

Oslo, 19. august 2019

Maria Hesleskaug Søtorp

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
1.1 Tema og problemstilling.....	1
1.2 Teoretisk-analytisk rammeverk.....	3
1.3 Metodiske valg.....	5
1.4 Studiens avgrensninger.....	6
1.5 Studiens relevans	6
1.6 Kapitteloversikt og videre struktur.....	7
2. Teori.....	8
2.1 Introduksjon.....	8
2.2 Teoretisk rammeverk	8
2.2.1 Organisasjonsteori	10
2.2.2 Beslutningsteori	16
2.3 Beslutningsmodeller	20
2.3.1 Hierarkisk-rasjonell modell	21
2.3.2 Forhandlingsmodell	25
2.3.3 Garbage can modell	28
3. Metode	33
3.1 Introduksjon.....	33
3.2 Kvalitativt casestudie som forskningsstrategi	33
3.3 Datainnsamling	35
3.3.1 Dokumentstudium av offentlige dokumenter	35
3.3.2 Semi-strukturerte eliteintervjuer.....	37
3.4 Validitet og reliabilitet.....	40
4. Deskriptiv analyse.....	45
4.1 Introduksjon.....	45

4.2	<i>Universitets- og høyskolesektoren</i>	46
4.2.1	Historisk utvikling og tidligere endringsprosesser i universitets- og høyskolesektoren	47
4.2.2	Stjernø-utvalget: Forslag om gjennomgående strukturendringer i sektoren.....	48
4.2.3	SAK-politikken – den rødgrønne regjeringens alternativ.....	50
4.3	<i>Agendasettingsfasen - veien mot strukturreformen</i>	51
4.3.1	Regjeringsskifte oktober 2013.....	52
4.3.2	Isaksens syv-punkts plan – strukturreform på agendaen	53
4.3.3	Beslutningen om å starte arbeidet med Meld. St. 18 (2014-2015).....	54
4.4	<i>Utredningsfasen – arbeidet med stortingsmeldingen</i>	57
4.4.1	Utredningsarbeidet.....	58
4.4.2	Konsentrasjon for kvalitet	62
4.4.3	Mot (enda) en strukturreform	65
4.5	<i>Vedtaksfasen – beslutningen om en reform</i>	68
4.5.1	Strukturreformen får politisk legitimitet.....	69
4.5.2	Vedtaket om strukturreform	72
5.	Forklarende analyse	73
5.1	<i>Introduksjon</i>	73
5.2	<i>En hierarkisk-rasjonell prosess?</i>	74
5.2.1	Agendasettingsfasen	74
5.2.2	Utredningsfasen	75
5.2.3	Vedtaksfasen.....	77
5.3	<i>En forhandlingsprosess?</i>	78
5.3.1	Agendasettingsfasen	79
5.3.2	Utredningsfasen	79
5.3.3	Vedtaksfasen.....	81
5.4	<i>En garbage can prosess?</i>	82
5.4.1	Agendasettingsfasen	83
5.4.2	Utredningsfasen	83
5.4.3	Vedtaksfasen.....	84
5.5	<i>Beslutningsmodellenes samlede forklaringskraft</i>	85

6. Avslutning.....	88
6.1 <i>Introduksjon.....</i>	88
6.2 <i>Hovedtrekk og svar på problemstillingen.....</i>	88
6.2.1 Deskriptive hovedtrekk – hva kjennetegner prosessen?	89
6.2.2 En hierarkisk styrt prosess preget av forhandling, åpenhet og noen tilfeldigheter? 89	
6.2.3 Konklusjon.....	91
6.3 <i>Implikasjoner og veien videre.....</i>	92
6.3.1 Teoretiske implikasjoner og generalisering.....	92
6.3.2 Veien videre.....	93
Litteraturliste	95
Vedlegg	101
Vedlegg 1: Informantliste	101
Vedlegg 2: Informasjonsskriv	103
Forespørsel om deltakelse i intervju som del av en masteroppgave.....	103

1. Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Forholdene rundt det representative demokratiet er i konstant endring, og man har i flere år sett at den offentlige sektor har kommet under et økende press med tanke på økte kvalitetskrav til offentlige tjenester og større effektivitet. Tradisjonelt har myndighetenes hovedoppgave vært å regulere markedet, men i dag er de nødt til å løse problemer knyttet til både individer, grupper og sosiale institusjoner. Offentlige tiltak og aktiviteter har økt i antall og har skapt et større press knyttet til effektivitet og kvalitet. Dette har skapt et behov for styringsreformer og rasjonalitet, og reformatorenes rolle har vært å foreta fundamentale endringer i struktur, roller og styring av offentlig sektor (Jenssen, 2001: 289-290).

Offentlige administrative reformer knyttes ofte til konkrete endringer av struktur og prosesser i offentlige organisasjoner, med det formål å blant annet øke kvaliteten, effektiviteten og gjennomføringskraften (Pollitt & Bouckaert, 2004: 6-8). Slike strukturreformer kan sies å være et resultat av spenninger som oppstår i forvaltningssystemet, og behovet oppstår når samfunnsproblemene ikke følger sektorgrenser eller forvaltningsnivå. Slike områder knyttes gjerne til kriminalitet, arbeidsledighet, helse, arbeids- og velferdsforvaltning, og så videre (Christensen, Egeberg, Lægreid & Aars, 2014: 224). Også i høyere utdanning har dette vært et utstrakt fenomen de senere årene, og strukturreformer har vært et sentralt virkemiddel for å nå strategiske mål innen høyere utdanning og forskning (de Boer et al., 2017).

Reformer i høyere utdanning har over hele Europa vært knyttet til at statlige aktører jevnlig introduserer nye ideer og oppfordrer de offentlige utdanningsinstitusjonene til å levere tjenester av høy kvalitet på en effektiv og løsningsorientert måte. Gjennom kraftige insentiver har staten introdusert strukturreformer for å endre landskapet (de Boer et al. 2017: 1-2), der sammenslåing, omstilling og endring lenge har vært en trend. Behovet for forandring er et resultat av press utenfra, og mer komplekse samfunnsforhold og sektorielle behov. Endringsprosesser har derfor de senere årene blitt en slags tradisjon, noe som vises nettopp gjennom nedtoningen av de mange reformene som har preget sektoren opp gjennom årene og den kontinuerlige aktiviteten med ulike endringsprosesser (Larsen, 2016: 1; Stensaker & Larsen, 2003: 182). Høyere krav om kvalitet, effektivitet og relevans stiller utdanningsinstitusjonene overfor interessekonflikter da de må imøtese samfunnets interesser og forventninger, samtidig som de forsøker å opprettholde sin egenart og autonomi (Smeby, 2003: 19).

I Norge har høyere utdanning tradisjonelt sett ikke vært preget av opphetede debatter, og reformer har blitt utarbeidet og formulert av offisielle kommisjoner bestående av medlemmer fra den offentlige administrasjon, politikere, eksperter og representanter fra institusjonene selv (Elken & Frølich, 2017: 100). Reformen har preget sektoren i mange år, og helt siden 1960-årene har man forsøkt å forbedre kvaliteten, kapasiteten og relevansen av det norske utdanningssystemet (Frølich, Hovdhaugen & Terum, 2014: 16). De siste tiårene har sektoren vært sterkt preget av delegering av myndighet fra departement til institusjon, da gjennom endrings- og reformstrategier (Smeby, 2003: 26-27).

I oktober 2013 fikk vi et regjeringsskifte i Norge, og gjennom Sundvolden-plattformen satte man i gang arbeidet med å evaluere utviklingen i universitets- og høyskolesektoren og gjennom det komme opp med nye løsninger. Da Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen tre måneder senere gikk på talerstolen på den årlige kontaktkonferansen ble arbeidet med en stortingsmelding om strukturen i universitets- og høyskolesektoren lansert, og en ny strukturreform ble med det satt på agendaen (Kunnskapsdepartementet, 2014c; Statsministerens kontor, 2013). Meldingen ble presentert og godkjent i statsråd allerede i mars 2015, og førte videre til vedtak om en strukturreform besluttet av Stortinget i juni samme år.

Formålet med denne studien er å se nærmere på beslutningsprosessen som ledet frem til vedtaket om en strukturreform i universitets- og høyskolesektoren i 2015. Det vil derfor bli lagt vekt på å finne frem til sentrale aktører og beslutningsmuligheter, samt dokumentere hvilke problemer- og løsningsdefinisjoner som har preget prosessen. Videre er det ønskelig å forklare dette ut ifra sentrale perspektiver knyttet til teorier om organisasjoner og beslutninger. Problemstillingen vil derfor være todelt, med et beskrivende og et forklarende aspekt, og ta sikte på å besvare følgende:

- 1. Hva kjennetegner prosessen frem mot strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren fra regjeringen Solberg tiltrådte i oktober 2013 til vedtaket om strukturreform ble fattet i juni 2015? Hvilke deltakere og beslutningsmuligheter var aktuelle, og hvilke problemer og løsninger ble definert i de ulike delene av prosessen?*
- 2. Skjer slike store, strukturelle reformer på grunn av streng politiske planlegging, kontroll og bevisste tiltak, eller kan de også være et resultat av forhandling, kompromisser og tilfeldige strømmer?*

Studiens utgangspunkt bygger på en antakelse om at beslutningsprosesser frem mot reformen er styrt av politiske og administrative ledere. Begrunnelsen for dette er at de fleste

studier av reorganiseringsprosesser i sentraladministrative institusjoner antar at det er nettopp disse aktørene som kontrollerer endringsprosessene. Det er ofte slik at det er politiske og administrative eliter som initierer, kontrollerer og iverksetter reorganisering eller reform. Det teoretiske utgangspunktet bygger derfor på en hierarkisk versjon av det instrumentelle perspektivet (Christensen, 1989: 186-187; Christensen, 1994: 19-20; Pollitt & Bouckaert, 2004: 8). Allikevel er det ikke realistisk å hevde at dette teoretiske perspektivet alene vil kunne forklare alle aspektene av prosessen. Studien vil derfor ta for seg en utfyllingsstrategi for å håndtere teorimangfoldet, og til tider vil teoriene være konkurrerende da de teoretiske perspektivene står i noe motsetning til hverandre. Roness (1997) forklarer denne strategien som en måte å forstå mest mulig av det som skjer, uten å velge mellom de ulike teoriene man benytter (s.100-103). Man benytter derfor ulike teorier for å forklare ulike deler av prosessen, og sammen vil dette gi en bedre forståelse enn hva ett perspektiv vil kunne gi alene. Det teoretiske utgangspunktet vil derfor også legge vekt på at strukturelle reformprosesser også påvirker og er påvirket av de sosiale, økonomiske og kulturelle kontekstene de blir introdusert i (de Boer et al., 2017: 18). Det vil derfor også være relevant å benytte teorier som ser reorganisering i lys av konflikt, kompromisser, dragkamp, forhandlinger og ikke minst som mer løst koblede systemer. Et forhandlingsperspektiv og et garbage can perspektiv vil her derfor kunne tilføye studien ytterligere forklaringskraft.

1.2 Teoretisk-analytisk rammeverk

Hendelser og vedtak i offentlig sektor må ses i lys av at beslutningstakere fatter beslutninger på vegne av seg selv, organisasjonen de er tilknyttet, nasjonen og befolkningen. Dette knyttes til hvordan beslutningstakerne introduserer nye problemstillinger, genererer beslutningsalternativer og konsekvenser, måler dette opp mot gitte kriterier, og til slutt velger den beste alternative løsningen (Olsen, 1972: 45). Det teoretisk-analytiske rammeverket som her er benyttet tar utgangspunkt i nettopp dette.

De utvalgte teoriene knyttet til organisasjoner og beslutninger har lagt det strukturelle grunnlaget i studien. Organisasjonsteoriene knyttet til det hierarkiske perspektivet, forhandlingsperspektivet og garbage can perspektivet gir alle implikasjoner på hvordan en slik beslutningsprosess har vokst frem. Det hierarkiske perspektivet ser organisasjoner og beslutningsprosesser som enhetlige og resultater av klare mål-middel-sammenhenger. Beslutningstakere styres her av rasjonelle valg, og organisasjonene er et redskap og instrument for ledelsen til å treffe og iverksette beslutninger (Christensen, Egeberg, Lægred, Roness &

Røvik, 2015: 35; Olsen, 1988b: 16). Forhandlingsperspektivet er et svar på det hierarkiske perspektivets begrensinger, da organisasjoner og beslutningsprosesser ofte er satt sammen av delvis motstridene målsettinger, kunnskap og interesser. Hver beslutning vil i lys av dette perspektivet være et resultat av forhandlinger og kompromisser mellom de ulike deltakerne (Christensen et al., 2015: 35; Olsen, 1988b: 16). De foregående perspektivene bygger på at beslutningsprosesser foregår under svært strukturerte rammer, men det kan også være relevant å se på prosessen i lys av et garbage can perspektiv der problemene man står overfor er mer uklare og tvetydige, og som gjør valget av løsninger mer komplekst (March & Olsen, 1979: 21).

Hver dag treffes tusenvis av politiske og administrative beslutninger, og det er derfor viktig å identifisere de ulike deltakerne i prosessen, beslutningsmulighetene som oppstår, og definere de ulike problemene og løsningene som preger prosessen frem mot vedtak (Cohen, March & Olsen, 1979). Disse fire komponentene har sterke føringer på hvordan beslutningsprosessen videre utvikler seg, og vil derfor fungere som et strukturelt rammeverk for studien. Videre er det også viktig å systematisere de empiriske funnene, og dekonstruere deler av studieobjektet inn i ulike faser. Slike beslutningsfaser handler om å definere et problem, finne informasjon og løsninger, ta stilling til denne informasjonen, og velge og iverksette det valgte alternativet (Howlett et al., 2009: 12; Jacobsen & Thorsvik, 2013: 308). Studien vil her ta for seg agendasettingsfasen, utredningsfasen og vedtaksfasen.

For å sammenfatte de organisasjonsteoretiske perspektivene og beslutningsteoriens prosessforklaringer og faser, er det videre tatt utgangspunkt i beslutningsmodeller som de empiriske funnene senere vil bli mål opp mot. Modellene skiller seg fra hverandre ut ifra hvor spesifiserte de er. Det mest sentrale punktet, og det som i hovedsak skiller de fra hverandre, knyttes til hvordan beslutningene fattes. Den *hierarkisk-rasjonelle modellen* legger vekt på ideen om at reorganiseringsprosesser og reformer først og fremst blir initiert, kontrollert, vedtatt og iverksatt av politisk og administrativ ledelse (Christensen, 1994: 19; Egeberg, 1984: 13; March & Olsen, 1983: 281-282). Modellen kombinerer det tradisjonelle hierarkisk-rasjonelle perspektivet på organisasjoner, de ulike beslutningsfasene man her studerer, samt beslutningsteorier knyttet til deltakere, beslutningsmuligheter, problemer og løsninger. *Forhandlingsmodellen* legger vekt på at i endrings- og beslutningsprosesser vil de ulike beslutningsfasene ofte være preget av politisk uenighet, konflikt og dragkamp mellom ulike interesser (March, 1984: 140; March & Olsen, 1983: 284). Aktørenes ressurser, interesser og allianser er med på å prege resultatet, og de ulike problemene og løsningsalternativene vil skifte underveis, og vedtak fattes som et resultat av langvarige dragkamper og uenigheter. (Roness, 1997). *Garbage can modellen* ser slike prosesser som tvetydige, og beslutningssituasjoner

knyttet her til uklare målsettinger og flyktig deltakelse (Cohen et al., 1979: 25). Utfallet er derfor et resultat av hvilken type deltakere, beslutninger, problemer og løsninger som er til stede og hvordan disse møtes (Kingdon, 2014).

1.3 Metodiske valg

Studien tar utgangspunkt i en kvalitativ casestudie for å forklare beslutningsprosessen frem mot vedtak om strukturreform i universitets- og høyskolesektoren, og bruker de teoretiske perspektivene over til å strukturere og gi ytterligere forklaring til de empiriske funnene. Kvalitativ forskning benyttes gjerne som teoriskapende eller teoritestende metode (Bryman, 2004: 270), og jeg anser derfor den som svært passende da det i denne studien er ønskelig å se på ulike teoretiske perspektiver som kan være med på å forklare nettopp hvordan vedtaket om en strukturreform har vokst frem. Casestudier knyttes gjerne til studiet av en enkelt hendelse eller case, der formålet er å belyse komplekse sosiale fenomener (Gerring, 2007: 20; Yin, 2014: 4). Forskningsstrategien er derfor velegnet til å studere utvikling og få personlig kontakt med fenomenet man studerer (Hellevik, 2011: 98-99).

Studien vil her benytte to kvalitative metoder for datainnsamling, dokumentstudium og intervju. Når det gjelder de offentlige dokumentene tar studien først og fremst utgangspunkt i den offentlige utredningen *Sett under ett* (NOU 2008: 3), regjeringens samarbeidsavtale *Sundvolden-plattformen* (2013), Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksens tale til Kontaktkonferansen 2014, stortingsmeldingen *Konsentrasjon for kvalitet* (Meld. St. 18 (2014-2015)), og *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* (Innst. 348 (2014-2015)). Det er i tillegg benyttet andre sekundærkilder som omhandler prosessen.

Som et supplement til de skriftlige kildene er det gjennomført semi-strukturerte intervjuer med seks sentrale aktører tilknyttet Kunnskapsdepartementet, politiske partier i posisjon eller opposisjon, eller universitets- og høyskolesektoren. Informasjonen som uthentes i intervjuene vil supplere og utdype informasjonen hentet fra de offentlige dokumentene da slike dokumenter ofte kun viser den formelle siden av saken. Ved å benytte en slik metode-triangulering vil man kunne sikre at studien er valid og at usikkerhetsnivået blir mindre (Tansey, 2007: 768). Nøyaktigheten og påliteligheten i studien styrkes gjennom en systematisk gjennomgang av ulike kilder, og ved samsvar mellom dataene øker reliabiliteten.

1.4 Studiens avgrensninger

For å begrense studiens omfang er det her gjort empiriske avgrensninger. Som nevnt i forbindelse med det teoretisk-analytiske rammeverket er det først og fremst lagt vekt på agendasettingsfasen, utredningsfasen og vedtaksfasen. Dette omfatter her tidsrommet fra regjeringen Solberg tiltrådte i oktober 2013, og initiativet om å sette i gang arbeidet med en ny stortingsmelding om strukturen i universitets- høyskolesektoren ble tatt, frem til strukturreformen ble vedtatt i Stortinget juni 2015.

I *agendasettingsfasen* vil jeg kort ta for meg regjeringsskiftet og samarbeidsavtalen som ble inngått og fryste strukturutviklingen i sektoren, samt Kontaktkonferansen 2014 der Kunnskapsministeren la frem problemene knyttet til en fragmentert sektor og satte strukturreformen på agendaen. I *utredningsfasen* vil jeg i hovedsak legge vekt på arbeidet med stortingsmeldingen og utredningsarbeidet, og da spesielt presisere hvilke situasjoner som oppstod. I *vedtaksfasen* vil først og fremst arbeidet til Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen legges frem, deres merknader til meldingen, og tilhørende forlag. Hvilke aktører som var deltakende, hvilke beslutningsmuligheter som ble avgjørende, samt hvilke problemer og løsninger som ble definert vil bli presisert i alle tre faser.

1.5 Studiens relevans

De siste tiår har man sett en sterk økning i antall reformforslag, og da spesielt knyttet til statlige normer, strukturer og handlinger. Reformen blir gjerne foreslått der det finnes problemer som krever en løsning, eller der det er et behov for et bedre og mer effektivt alternativ til det man allerede har (Aberbach & Christensen, 2014: 1). Et viktig argument for å studere slike reorganiseringsprosesser er at dette gir bred kunnskap om ulike innflytelsesforhold, organisasjonstenkning og ikke minst effekter av slike politiske beslutninger (Christensen, 1994, s. 15).

Med andre ord øker slike studier kunnskapsgrunlaget omkring offentlige organisasjoner, deres oppbygning og virkemåte. Men de er sjeldent problemfrie, og det hele avhenger av evalueringskriteriene, tidsrammen man studerer og de ulike målsettingene initiativtakerne har hatt (de Boer et al., 2017: 16). Fokuset på beslutningsprosessen frem mot reform kan si mye om makt- og innflytelsesforholdet i samfunnet, og ved å studere nettopp dette vil man kunne finne svar på hvem som er i stand til å bestemme utfallet av viktige politiske beslutninger, og ikke minst hvordan dette skjer (Larsen & Andersen, 2004: 10).

Det er her ønskelig å bidra til denne forskningen, og studien har derfor tatt utgangspunkt i teorier som omhandler organisasjonsteoretiske perspektiver, samt teorier knyttet til beslutningsprosesser. Dette for å forklare hvordan beslutningsprosessen bak strukturreformen i universitets- og høyskolereformen har vokst frem. Studien vil derfor kunne bidra til å gi ytterligere informasjon om beslutningsprosesser og bidra til å gi informasjon om *hvem* som er med på å fatte slike beslutninger, *hva* disse deltakerne fatter beslutninger om, *hvordan* disse beslutningene fattes, og *hvorfor* visse beslutninger aksepteres og ikke, og hvordan dette rettfærdiggjøres (Olsen, 1978: 78).

1.6 Kapitteloversikt og videre struktur

Studien er her inndelt i seks kapitler. Kapittel 2 gjennomgår det teoretiske rammeverket studien bygger på, organisasjonsteoriene og beslutningsteoriene jeg tar utgangspunkt i, samt gjennomgår de ulike beslutningsfasene som en beslutningsprosess består av. Videre presenteres tre ulike beslutningsmodeller som bygger på en sammenfatning av organisasjonsteori og beslutningsteori, og det gjennomgås ulike empiriske forventninger knyttet til disse. Kapittel 3 vil presentere studiens forskningsstrategi, datainnsamling og metodevalg. Kapitlet vil videre vurdere studiens kvalitet i lys av validitet og reliabilitet. Kapittel 4 omhandler den deskriptive analysen og første del av problemstillingen. Her gjennomgås først den historiske konteksten til universitets- og høyskolesektoren, før kapitlet videre går inn på en beskrivende analyse av beslutningsprosessen fra Regjeringen Solberg trådte til makten i oktober 2013 til vedtaket om strukturreform i juni 2015. Prosessen vil presenteres kronologisk, og det vil bli lagt vekt på ulike deltakere, beslutningsmuligheter, problemer og løsninger som oppstår i de tre utvalgte beslutningsfasene omtalt som agendasettingsfasen, utredningsfasen og vedtaksfasen. Kapitlet er basert på funn fra datainnsamlingen, som består av skriftlige kilder og intervjuer med sentrale aktører. Kapittel 5 tar for seg andre del av problemstillingen, og omhandler den forklarende analysen. Her blir funnene i kapittel 4 analysert i lys av beslutningsmodellene presentert i kapittel 2. Avslutningsvis i kapitlet vil den samlede forklaringskraften til beslutningsmodellene bli oppsummert. Kapittel 6 vil omfatte hovedfunnene både fra den deskriptive og den forklarende analysen, og diskutere om prosessen kan forklares ved hjelp av de utvalgte perspektivene i lys av problemstillingen. Helt avslutningsvis vil de ulike implikasjonene studien har gitt diskuteres, og muligheter for videre studier knyttet til både universitets- og høyskolesektoren og strukturreformer.

2. Teori

2.1 Introduksjon

Som problemstillingen impliserer vil det i studien vektlegges to sentrale elementer, et beskrivende og et forklarende aspekt når beslutningsprosessen frem mot strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren skal analyseres. Det vil være viktig å identifisere de sentrale aktørene og beslutningsmulighetene, hvilke problemer og løsningsforslag som kommer opp i de ulike delene av beslutningsprosessen, samt diskutere hva som kan forklare hvordan og hvorfor slike endringsprosesser oppstår.

Det har vokst frem en generell oppfatning om at hendelser og vedtak i det offentlige må ses i lys av at beslutningstakere fatter beslutninger på vegne av seg selv, organisasjonen de tilhører, nasjonen, og befolkningen. Dette er igjen sterkt tilknyttet ideene om hvordan beslutningstakerne introduserer noen problemstillinger, genererer beslutningsalternativer og konsekvenser opp mot gitte målsettinger, og velger det beste alternativet i lys av dette (Olsen, 1972: 45). Teorier om beslutninger handler altså om hvordan beslutninger blir til, og hvordan den endelige avgjørelsen har blitt påvirket underveis av ulike faktorer.

I studien av prosessen som førte frem til vedtaket om en strukturreform vil jeg her ta utgangspunkt i deler av organisasjonsteoriens forklaringer på endrings- og beslutningsprosesser. Det vil i lys av organisasjonsteorien bli lagt vekt på et hierarkisk perspektiv, et forhandlingsperspektiv, og et garbage can perspektiv. Videre vil jeg gå dypere inn i teoriene om beslutningsprosesser og til slutt ta utgangspunkt i teoretiske beslutningsmodeller som kan hjelpe til å forklare nettopp hvordan beslutningen om en slik reform har blitt til. Når det teoretiske rammeverket er presentert, og de teoretiske perspektivene og modellene gjort rede for, vil det gjøres en kort oppsummering av forventninger til empiriske funn knyttet til hver av disse.

2.2 Teoretisk rammeverk

Offentlige tiltak, reformer og reorganiseringsprosesser må nødvendigvis være *organiserte* tiltak, da tiltak på vegne av samfunnet ikke kan bli vedtatt eller iverksatt uten at det foreligger et sentralt organisasjonsapparat. Det kreves med andre ord formelle organisasjoner for å kunne få igjennom slike tiltak. Interessen for hvordan slike formelle organisasjonsstrukturer påvirker atferden i organisasjoner, og hvordan dette gir mulighet for endring knyttes gjerne til et

organisasjonsdesign-perspektiv (Egeberg, 1984: 17-19). Studiet av politikk handler derfor ikke kun om valg, partier og myndighetenes handlinger. Det omhandler hele prosessen av offentlig beslutningstaking (John, 1998: 1).

Organisasjoner er komplekse og mangfoldige, og prosesser og strukturer er viktige i offentlig politikk. Strukturene setter de faste rammene og bindingene som en beslutningsprosess utspiller seg innenfor. Det setter klare begrensninger for hvilke deltakere som får være med i prosessen, hvilke situasjoner, problemer og løsninger som blir akseptert, og regnes som passende eller gyldige. Organisasjonsstrukturen gir altså føringer og rammer for hvordan prosessene skal utspille seg, hvilke regler som er gjeldene og hvordan aktørene handler (Christensen et al., 2015: 26-27; Egeberg, 1984: 20-21).

Organisasjonsteorier for offentlig sektor har blitt mer komplekse opp gjennom årene, dette som et resultat av den økende kompleksiteten når det gjelder det politisk-administrative systemet og de offentlige beslutningsprosessene (Christensen et al., 2015: 25). Roness (1997; 2009) har utviklet fire strategier for å håndtere det teoretiske mangfoldet, da han mener valget av teoretiske perspektiver og strategier ofte er ubegrunnede og tilfeldige. De fire strategiene er *avskjerming*: en teori velges ut og alternativt videreutvikles ved hjelp av elementer fra andre teorier; *utfylling*: flere teorier benyttes samtidig, disse er likestilt og ses som en helhet; *konkurrering*: flere teorier benyttes, settes opp mot hverandre og sammenlignes; og *sammenstilling*: inkluderer flere elementer fra ulike teorier og setter disse sammen til en ny teori (Roness, 1997: 89-90; Roness, 2009: 46).

Da det finnes flere teoretiske tilnærmeringer som kan være med på å belyse tilblivelsen av en reform, og beslutningsprosessen frem mot denne, er det ikke tilstrekkelig å benytte enfaktorforklaringer eller et enkelt perspektiv (Christensen et al., 2015: 214). Det er ingen overordnet teori som alene forklarer alle aspektene ved slike beslutningsprosesser. Ved å benytte flere perspektiver og akseptere at disse har ulik forklaringskraft i ulike deler av prosessen, vil man gjennom å forstå dem som utfyllende bidrag kunne oppnå en større samlet forklaringskraft (Roness, 2009: 51). Studien vil derfor ta utgangspunkt i en utfyllende strategi, med noe innslag av konkurrering da det fremgår at noen av forventningene vi senere skal se på står i noe motsetning til hverandre.

Studien tar her utgangspunkt i teorier som omhandler organisasjonsteoretiske perspektiver, samt teorier knyttet til beslutningsprosesser. Organisasjonsteorien kan her være med på å forklare hvordan ulike aktører handler på vegne av formelle organisasjoner, og hvordan organisasjonstilhørigheten, sammenhengen og omgivelsene påvirker deres tenke- og handlemåte (Olsen, 1978: 16). Beslutningstakerne er det sentrale fokuset da innsikt i en

organisasjonsstruktur, funksjon eller beslutningsprosess best kan tilegnes gjennom å se på hvordan en aktørs oppførsel og beslutninger er påvirket av og innenfor en organisasjon (Simon, 1965: 3).

De individuelle beslutningstakerne handler gjerne basert på forenklete modeller av virkeligheten, og en analyse vil derfor skifte mellom å etterspore deres faktiske intensjoner, og mer utilsiktede effekter. Dette varierer med hvordan beslutningsprosessen er organisert. Gjennom organisering øker muligheten for rasjonell kalkulasjon, sosial kontroll og samordning. Planlegging, analyser, prognoser, læring og beslutninger blir vurdert og brukt til å bevisst endre materielle eller sosiale forhold. Det er altså snakk om en systematisk og rutinemessig utvelgelse der kun visse synspunkt og interesser ivaretas. Alt dette søker aksept i organisasjonens omgivelser, da de er avhengig av relasjonene i systemet de er en del av. Beslutningene må derfor ses i lys av hvordan tilhørighet og kontekst påvirker beslutningenes innhold (Olsen, 1978: 16-18).

2.2.1 Organisasjonsteori

Organisasjonsteori for offentlig sektor knytter seg til at offentlige tiltak og beslutninger må være *organiserte* tiltak da slike offentlige avgjørelser ikke kan bli iverksatt uten et organisasjonsapparat (Egeberg, 1984: 17). Relasjonene mellom individer og organisasjoner, samt mellom ulike organisasjoner, står ofte svært sentralt i organisasjonsteorien, og analyser knyttes derfor til samspillet mellom individuelle faktorer og organisasjonsforhold. Offentlige beslutninger og politikk handler om de formelle rammene i en organisasjon, og de formes av hvilke begrensninger og muligheter som nettopp disse rammene og egenskapene ved organisasjonen gir. Hvilke problemer og virkemidler som blir valgt, og hvilke vurderinger av konsekvenser som gjøres, vil være påvirket av interne trekk ved organisasjonen (Christensen et al., 2015: 11-12).

Det som kjennetegner studier av reorganiseringsprosesser er at de aller fleste er enige om at reorganisering først og fremst blir initiert, kontrollert, vedtatt og iverksatt av politisk og administrativ ledelse (Christensen, 1994: 19; Egeberg, 1984: 13; March & Olsen, 1983: 281-282). Ut fra et organisasjonsteoretiskperspektiv vil man kunne anse prosessen som en instrumentell aktivitet, og studien vil derfor ta utgangspunkt i at et slikt syn kan være med på å forklare de ulike aspektene frem mot strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren. Det instrumentelle perspektivet legger vekt på en mål-middel-tankegang, og reorganisering er derfor en mulig løsning på et gitt problem (March & Olsen, 1983: 289; Christensen, 1989: 187).

Dette perspektivet deles gjerne inn i to varianter som på ulikt vis forklarer handlinger og beslutningsatferd i en slik prosess. Den første er en *hierarkisk variant*, der prosessen blir sett som planlagt og kontrollert. Den andre er en *forhandlingsvariant*, der prosessen preges av dragkamper, konflikt og motstridende interesser (Christensen 1989; 187-188).

Til tross for at disse to variantene av det instrumentelle perspektivet er svært populære til å forklare beslutningstaking, klarer de ikke alltid å fange opp alle aspektene i en kompleks og skiftende verden. Studien vil derfor også inkludere et tredje perspektiv som tar høyde for at det i en beslutningsprosess ofte eksisterer et komplisert mønster av ulike deltaker, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter. Et slikt syn er utviklet av Cohen, March og Olsen, og blir omtalt som ulike strømmer i et *garbage can perspektiv* (Cohen, March & Olsen, 1972: 2-3; Olsen, 1972: 45).

Hvilke problemer som anses som viktige, og hva som er gode løsninger, vil fastlegges av den konteksten beslutningstakerne opererer innenfor og hvilken posisjon disse deltakerne har i prosessen. Slike posisjoner kan knyttes til et hierarki der de ulike aktørene enten dirigerer eller blir dirigert. Det kan knyttes til en forhandlingsposisjon, der deltakerne i større eller mindre grad er sidestilt. Eller det kan tvert imot være snakk om svært temporære og skiftende posisjoner, der det hele er relativt tilfeldig slik som i et garbage can perspektiv (Egeberg, 1981: 11-12). De tre perspektivene skal her være med på å forklare hvordan prosessen ikke bare er en funksjon av klare presise målsettinger, men at hvert enkelt steg i prosessen potensielt kan være en kilde til problemer. Det antas derfor at de ulike perspektivene kan være relevante til å forklare ulike deler av beslutningsprosessen.

Hierarkisk perspektiv

I den hierarkiske versjonen av det instrumentelle perspektivet ses organisasjonen, og beslutningsprosesser, som enhetlige og det finnes klare mål-middel-sammenhenger. Dominerende er tanken om rasjonelle valg, og beslutningstakernes atferd knyttes derfor til at han eller hun opptrer rasjonelt, er velinformert, og handler enhetlig og verdimaksimerende. Organisasjonen er her et redskap for ledelsen, og et instrument for å treffe og iverksette de gitte beslutningene (Christensen et al., 2015: 35; Olsen, 1988b: 16).

Folket er grunnlaget for enhver politisk autoritet, og det er nettopp dette som setter rammene for styringsverkets organisasjonsform. Det at den betegnes som hierarkisk knyttes til at offentlige tiltak i hovedsak utføres av en byråkratisk oppbygd forvaltning. Personlige eller politiske interesser spiller her ingen større rolle i iverksettingsprosessen, og det hele preges av

politiske regler og programmer som legitimeres rasjonelt. Byråkrati og hierarkiske organisasjonsformer er avhengig av en klar og entydig struktur, som igjen preger problem- og løsningsdefinisjoner (Egeberg, 1981: 19-21).

Statens rolle vil her være å forme samfunnet i henhold til politiske planer, preferanser og visjoner. Politiske ledere oppnår legitimitet og autoritet gjennom offentlige valg, og den offentlige administrasjonen ses som et nøytralt instrument der hovedoppgaven er å implementere de gitte politiske målsettingene (Olsen, 1988a: 237). Byråkratiet er en kjede av kontrollører og underordnede, der hvert individs og hver enhets mulighet til å gjøre offisielle valg er mer eller mindre klart definert og begrenset av formelle bestemmelser (Dahl & Lindblom, 1992: 235).

Politiske ledere strukturerer det administrative apparatet slik at det blir mer effektivt og funksjonelt. Den standardiserte modellen bygger på et hierarki av påvirkning, ansvar og kontroll, og det er isolert fra annen type innvirkning. Dersom ansvar flyttes fra sentralt styre vil dette bli delegert som resultat av at oppgavene er rutinepreget eller mindre interessante, eller at oppgavene krever spesiell ekspertise (Olsen, 1988a: 239).

I lys av et hierarkisk perspektiv vil beslutninger om endring og reorganisering være svært kontrollerte og planlagte. Ansvaret ligger hos ledelsen, og det er også disse som sitter med midlene til å kontrollere slike prosesser. Det hele kjennetegnes av kontrollert deltakelse og klare formål (Christensen, 1989: 187). Slike prosesser forutsetter en relativ stabilitet, der problemer preges av kollektive oppfatninger og løsningsalternativene preges av generelle regler og standardprosedyrer. Det krever også homogene omgivelser og at problemene berører befolkningen i tilnærmet lik grad for at avgjørelsen kan legitimeres gjennom en hierarkisk beslutning (Egeberg, 1981: 21-22). Formell struktur står med andre ord sentralt, og setter klare retningslinjer for hvilke aktører som har rett og plikt til å delta i beslutningsprosessen, og ikke minst hvordan disse skal handle. En hierarkisk organisering opererer som et filter for hvilke problemer og løsninger som oppfattes som viktige og gode, og organisasjonen er selve instrumentet for måloppnåelse (Egeberg, 1984: 26-27).

Forhandlingsperspektiv

Det instrumentelle perspektivet kan også knyttes til en forhandlingsvariant. Dette perspektivet bygger på at flere studier har vist at de rasjonelle modellene i det hierarkiske perspektivet ofte har et begrenset anvendelsesområde, da organisasjoner ofte er sammensatt av delvis motstridende målsettinger, kunnskaper og interesser. Hvert enkelt utfall vil derfor være påvirket

av ulike mål og motstridende interesser hos de ulike deltakerne, og blir derfor et resultat av forhandlinger og overenskomster mellom disse (Christensen et al., 2015: 35; Olsen, 1988b: 16).

Forhandling er en form for gjensidig kontroll mellom ledere, og eksisterer i alle deler av samfunnet. Politisk eller statlig forhandling kommer som et resultat av makt og innflytelse kan knyttes til noe mer enn det å treffe formelle vedtak (Dahl & Lindblom, 1992: 325; Egeberg, 1981: 22). Ideen om forhandling og koalisjoner er knyttet til inkonsistente preferanser og identiteter. Teorier knyttet til dette perspektivet vektlegger to viktige aspekter ved beslutningstaking. Det første aspektet knytter seg til den formelle strukturen, der formelle regler setter klare rammer for hvilken rolle de ulike aktørene spiller i prosessen, samt definerer de ulike ressursene hver enkelt har til disposisjon. Det andre aspektet knyttes til å forme en koalisjon, eller komme til enighet om en beslutning, som kan tilfredsstille de ulike aktørene (March, 1984: 152).

Deltakere i en forhandlingsprosess kan blant annet være medlemmer av den sittende regjeringen, politiske representanter i stortinget, byråkratiske ledere, interesseorganisasjoner, opposisjonspartier eller spesielt berørte aktører. Disse gruppene er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende, og enhver forhandlingssituasjon i offentlige beslutningsprosesser vil på en eller annen måte være i tilknytning til motstridene interesser hos en eller flere av disse aktørene (Dahl & Lindblom, 1992: 325-326). Makt og innflytelse i en forhandlingssituasjon vil knyttes til det å ta initiativ og definere de ulike problemene. Det handler om å utrede ulike løsningsalternativer, iverksette vedtakene, og evaluere virkningene av de tidligere beslutningene som er gjort (Egeberg, 1981: 22).

Beslutninger og endringsprosesser knyttes i lys av et forhandlingsperspektiv til konflikt, konsultasjoner og forhandling mellom aktører både innenfor og utenfor organisasjonens strukturelle rammer. Beslutninger blir her et resultat av kompromiss eller vinnende koalisjoner (Christensen, 1989: 188). En økning i saksmengden og kompleksiteten i offentlige instanser har bidratt til å knytte organisasjoner nærmere styringsverket. Dette har skapt en antakelse om at jo mer spesialiserte og selektive problemene på agendaen er, desto større sannsynlighet er det for at berørte parter trekkes inn i beslutningsprosessen. Jo mer heterogene omgivelsene er, jo større sannsynlighet er det for at ulike aktører berøres ulikt av beslutningen. Dette igjen tilsier at den politiske organiseringen vil ha fremtredende trekk av en forhandlingsorganisasjon (Egeberg, 1981: 22-24).

Forhandlingsorganisasjoner, og beslutninger som blir tatt her, forutsetter som i et hierarkisk perspektiv relativ klarhet og entydighet når det kommer til problemdefinisjoner og løsningsalternativer. Dette er nødvendig for å klart kunne få frem hvem eller hva problemet

angår, og hvilke aktører og ekspertise som skal kunne ta del i å løse problemet (Egeberg, 1981: 25).

Garbage can perspektiv

De to foregående perspektivene bygger på at forholdet mellom organisasjoner, aktører og de ulike avgjørelsene som tas i en beslutningsprosess fremstår som svært spesialiserte strukturer. Disse perspektivene kan være med på å forklare mye av det som skjer i en organisasjon, men det kan være relevant også å se organisasjonsdeltakerne som noe mer enn problemløsere og beslutningstakere. Man kan tenke seg at individer opptrer i en mer kompleks verden, som er mindre stabil og som de kun har delvis kontroll over. De problemer deltakerne står overfor i dagens samfunn kan tenkes å være flere, mer uklare og tvetydige, noe som gjør at valg av løsninger ikke lenger kan ses som en enkel enhetlig prosess (Egeberg, 1981: 26; March & Olsen, 1979: 21).

Man kan argumentere for at gangen i den klassiske beslutningssyklusen ikke nødvendigvis forklarer forholdene i en organisasjon optimalt dersom disse sammenhengene er tvetydige. Deltakernes intensjoner vil ikke nødvendigvis kontrollere handlingene, og deltakelsen er ikke alltid et resultat av rettigheter til å være en del av beslutningssituasjonen eller et resultat av den individuelle personlige interesse i saken. Det endelige utfallet trenger med andre ord ikke være et direkte resultat av beslutningsprosessen, og forhold i omgivelsene vil ikke alltid kunne knyttes til organisasjonens handlinger (March & Olsen, 1979: 21). Tid og oppmerksomhet blir i slike situasjoner en knapp ressurs, problemer defineres og omformuleres, løsninger kommer ikke nødvendigvis etter problemene, deltakerne kommer og går, og de ulike beslutningsmulighetene er skiftende og tvetydige (Christensen et al., 2015: 144; Egeberg, 1981: 27). Slike organisasjoner kalles gjerne *organisert anarki*, og er av Cohen, March & Olsen (1972) omtalt som et *garbage can perspektiv*, som bygger på fire strømmer av problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter (Cohen et al., 1972: 3).

Et garbage can perspektiv bygger på ideen om at all atferd i en organisasjon ikke er basert på strukturelle rammer og rutiner. De fire strømmene identifiseres som essensielle elementer i en beslutningsprosess, og er preget av lite regulering og skaper skiftende og komplekse koblinger. Slike koblinger bygger på at de ulike elementene aktiveres på ulike tidspunkt. Hvilke elementer som aktiveres samtidig vil ha store konsekvenser for beslutningsutfallet (Cohen et al., 1972: 3; Olsen, 1988b: 18). Ved å kartlegge disse fenomenene, hvordan de er knyttet sammen og betydningen av dem, vil man kunne oppnå en bedre innsikt i

hva som faktisk driver slike prosesser og er avgjørende for utfallet. (Cohen et al., 1972: 3; Cohen et al., 1979: 26-27).

Problemer kan sees som noe som opptar folk både innenfor og utenfor organisasjonen, og kan defineres som en avstand mellom den faktiske situasjonen og hvordan denne oppleves, og hvordan den burde være. Det kan være alt fra personlige og familiære problemer, til større forhold som omfatter hele verden. *Løsninger* kan være svaret på problemet, og er et virkemiddel som vedtas for å gjøre avstanden fra den ønskede situasjonen og hvordan det faktisk er, mindre. De ulike alternativene blir derfor presentert for å løse et problem i en bestemt beslutningssituasjon. *Deltakere* er de ulike aktørene som er en del av prosessen. Hvem som deltar og hvordan disse deltar kan variere, og det er disse som også bringer med seg problemer, løsninger og ferdigheter. *Beslutningsmuligheter* er en situasjon der det forventes at en organisasjon treffer en beslutning eller gjør et valg. Slike situasjoner oppstår regelmessig, og kan for eksempel være ansettelse, signering av kontrakter og ansvarsfordeling (Cohen et al., 1972: 3; Cohen et al., 1979: 26-27; Olsen, 1978: 84). «Søppelspannet» i et garbage can perspektiv knyttes altså til hvor beslutningsmulighetene gjør seg gjeldende. Beslutningsmulighetene samler problemer, løsninger og deltakere i et «spann» (March, 1984: 200).

I et komplekst miljø knyttet til samhandlingen mellom problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter, vil en garbage can prosess være preget av hvor lang tid det tar å fatte beslutningen og å løse problemet. Det hele avhenger av hvilke valgalternativer man sitter med, hvilke problemer som har tilgang til organisasjonen, hvor mange løsninger som søker problemer, og hvilke krav som stilles til beslutningstakerne fra omgivelsene (Cohen et al., 1979: 36).

Et av de viktigste trekkene ved et garbage can perspektiv knyttes til den delvise avkoblingen av problemer og løsninger. Både i det hierarkiske perspektivet og forhandlingsperspektivet ses beslutningstaking som det å løse problemer. Her derimot er beslutningsmulighetene skapt mellom skiftende kombinasjoner av problemer, løsninger og beslutningstakere, som til sammen gjør handling mulig (Cohen et al., 1979: 36). Organisasjonen er her en møteplass for disse fire strømmene, og perspektivet gir muligheter for å beskrive beslutningstaking i organisasjoner som har tvetydige målsettinger, uklar teknologi og flyktige deltakere (Cohen et al., 1972: 16). Modellen bygger på at beslutningsprosesser skaper skiftende og komplekse koblinger av disse elementene (Olsen, 1988b: 18).

Hovedelementene i garbage can perspektivet, problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter, vil videre også fungere som et rammeverk for å identifisere ulike

aspekter ved beslutningsprosesser som de nevnte perspektivene kan være med på å forklare. Dersom man ser rasjonelt på strømmene vil man kunne tenke seg at det er en klar sammenheng mellom disse. Problemer og saksområder defineres klart og plasseres slik at det oppstår en beslutningsmulighet. Videre defineres deltakerens rettigheter og plikter slik at de aktørene som kan løse problemene trekkes inn i prosessen (Jacobsen & Thorsvik, 2013: 338). Dette vil beskrives nærmere under avsnittet om aktiviserings- og defineringsprosesser.

2.2.2 Beslutningsteori

Hver dag treffes det tusenvis av politiske og administrative beslutninger, der de aller fleste av dem passerer ubemerket for både media og allmenheten. Generelt sett er fellestrekkene ved disse, uavhengig om de har store eller små ringvirkninger, at det er noen få aktører som fastslår dem og selve prosessen foregår innenfor satte regler og rammer som begrenser handlingsmulighetene og hvordan selve beslutningen vil se ut (Christiansen & Nørgaard, 2018: 246; John, 1998: 1). Beslutningstaking defineres som det å treffe beslutninger. Man velger her mellom ulike alternativer for å oppnå den ønskede målsettingen. Beslutningsprosessen defineres som en rekke av overveielser og handlinger som til slutt leder frem til en beslutning. Beslutningen kan derfor ses som det endelige utfallet, resultatet, valget eller løsningen på problemet (Enderud, 1976: 10).

En beslutningssituasjon gir teoretisk sett en anledning til problem- og konfliktløsning, sammenfatter individuelle og samfunnsmessige preferanser, og gir makt til kollektive handlinger. Men ofte kan en beslutningsprosess omhandle mye mer enn det å faktisk ta en beslutning. Blant annet kan det gi en anledning for oppfyllelse av standard prosedyrer, rolleforventninger og forpliktelser. Videre kan det også gi muligheter for evaluering, og gjennomgang av organisasjonen, og ikke minst å tildele ansvar. Det er en plattform for personlige og felles interesser, og en plattform for deltakelse (March & Olsen, 1979: 11-12).

Aktiverings- og defineringsprosesser

Organisering og formell normativ struktur fastsetter hvilke forventninger som knyttes til de ulike rolleinnhaverne i en beslutningsprosess, og dette setter rammer for reguleringen av hvordan problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter er sammenkoblet (Egeberg, 1981: 14; Egeberg, 1984: 20-21). Cohen et al. (1979) deler den formelle normative strukturen inn i *beslutningsstruktur* og *aksessstruktur*, der beslutningsstrukturen regulerer deltakernes

muligheter for å opptre som beslutningstakere, og aksesstrukturen regulerer hvilke problemer og løsninger som anses som relevante for beslutningsmulighetene (Cohen et al., 1979: 27-28).

I analysen av beslutningsprosessen frem imot strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren vil jeg se på den faktiske atferden, altså hvilke problemer og løsninger som blir definert, og hvilke deltakere og beslutningsmuligheter som blir aktivisert. *Aktiviseringsprosessen* omfatter her deltakelses- og saksbehandlingsaspektet, og knyttes til hvilke og hvor mange deltakere som blir aktivisert, hvor stabil deltakelsen er, og hvordan dette er organisert (Egeberg, 1981: 14; Olsen, 1978: 85). Prosessen avgjør altså hvilke deltakere som er med, og hvilke deltakere som ignorerer prosessen (Olsen, 1972: 46). *Defineringsprosessen* omfatter hvordan en sak skal defineres og forstås. Det handler med andre ord om de ulike målsettingene som knyttes til en prosess, hvordan mål-middelsammenhenger presenteres og oppfattes, og hvordan problemer og løsninger blir presentert (Egeberg, 1981: 14; Olsen, 1978: 86).

Aksesstrukturen rammer derfor inn defineringsprosessen, og de gitte målsettingene, prosedyrene og reglene som påvirker problemdefineringsprosessen og de mulige løsningsalternativene. Beslutningsstrukturen setter rammer for aktiviseringsprosessen, og bestemte deltakere gis tilgang til bestemte beslutningsmuligheter (Egeberg, 1981:15). I praksis vil sammenkoblingen av disse elementene være med på å påvirke alle deler av beslutningsprosessen, og de strukturelle faktorene ved prosessen vil være med på å forklare nettopp hvordan den endelige beslutningen, eller vedtaket, ble til.

Videre vil jeg bruke disse perspektivene på prosesser til å skille mellom på den ene siden hvilke *deltakere* som er involvert og hvilken rolle de utgjør i forbindelse med *beslutningsmulighetene*, det Cohen et al. (1979) kaller aktiviseringsprosessen, og på den andre siden til å definere hvilke *problemer og løsninger*, defineringsprosessen, som gjør seg gjeldende i de ulike delene av beslutningsprosessen. Dette vil fungere som et strukturelt rammeverk for studien.

I lys av de tidligere presenterte organisasjonsteoriene vil man kunne se at dersom beslutningsprosessen er svært åpen, usegmentert og lite spesialisert vil mye av forholdene som foreligger kunne knyttes til et *garbage can perspektiv*. De strukturelle faktorene vil derfor legge lite føringer på hvilke deltakere, problemer og løsninger som inngår i beslutningsprosessen. Deltakerne er ofte flyktige og handler på bakgrunn av ulike oppfatninger av situasjonen. Problemer og løsninger er tvetydige, og oppmerksomheten til det enkelte temaet vil kunne skifte underveis. Beslutningsmulighetene blir på bakgrunn av dette svært tilfeldige og alle muligheter står mer eller mindre åpne (Egeberg, 1981: 15; March & Olsen, 1983: 286-287).

Ut ifra et *forhandlingsperspektiv* vil strukturen preges av segmentering og spesialisering. Problemer, løsninger og deltakere vil derfor være klart regulert og strukturert, og koblet til bestemte beslutningsmuligheter. Den hierarkiske strukturen er kun en liten del av det administrative rammeverket, og deltakerne er tilstede som følge av blant annet plikt, tradisjon og rutine. Det bærer preg av krav fra deltakende grupper, ulike interesser, forhandling, konflikt og makt. Problemoppfatningene er ofte fastsatt på forhånd, og de ulike løsningsalternativene er underlagt visse rammer. De endelige løsningene og beslutningsmulighetene blir derfor et kompromiss mellom de ulike deltakerne (Egeberg, 1981: 16; March & Olsen, 1983: 283-284).

Dersom beslutningsprosessen bærer preg av segmentering og spesialisering, og i tillegg er hierarkisert, kan vi knytte dette til et *hierarkisk perspektiv*. En slik prosess vil med andre ord inneholde sterk ledelse, klare linjer når det gjelder autoritet og ansvar, kontrollerte rammer, og formålet er gjerne å oppnå mer effektivitet. Man rangerer her deltakere, problemer og løsninger, der de med høyest rangering har adgang til flest beslutningsmuligheter (Egeberg, 1981: 16; March & Olsen, 1983: 283).

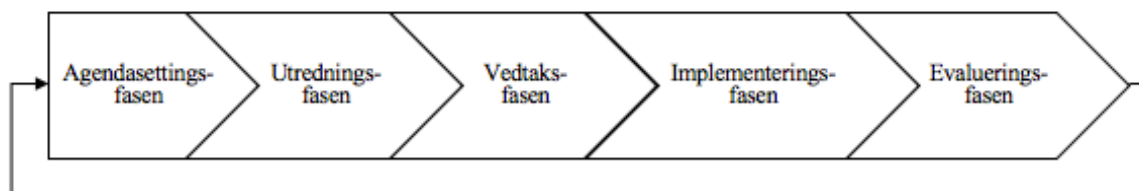
Hvordan beslutningsprosessen er strukturert vil altså ha mye å si når det kommer til hvilke aktører som får delta, og ikke minst hvilke problemer og løsninger som til slutt blir gjeldende for beslutningsmulighetene.

Beslutningsfaser

Da det er en bred enighet om at beslutningstaking og prosessen rundt dette stadig blir mer kompleks, vil det for å systematisere de empiriske funnene være nødvendig å dekonstruere deler av studieobjektet inn i ulike faser. Slike modeller hjelper oss å forstå beslutningstakingen, da rekken av handlinger og vurderinger som fører frem til et vedtak vil ha stor forklaringskraft for det endelige resultatet (Jacobsen & Thorsvik, 2013: 308; Teisman, 2000: 937-938). I sin enkelthet handler det som tidligere nevnt om å definere et problem, finne informasjon og løsninger, ta stilling til denne informasjonen, og velge og iverksette det valgte alternativet. Prosessen forenkles og deles inn i agendasettingsfasen, utredningsfasen, vedtaksfasen, implementeringsfasen og evalueringsfasen (Howlett et al., 2009: 12).

Agendasettingsfasen omhandler den delen av prosessen der problemene identifiseres og gis oppmerksomhet, og blir satt på agendaen av myndighetene. Hva som skjer i denne delen av prosessen er ofte avgjørende for videre behandling av problemstillingen og hvilke utfall beslutningene til slutt får (Howlett et al. 2009: 92). *Utredningsfasen* dreier seg om å samle inn

informasjon om de ulike løsningsalternativene til et gitt offentlig problem. Man identifiserer politiske valgalternativer gjennom diskusjon og utredning (Howlett et al., 2009: 110). I *vedtaksfasen* tas det stilling til de ulike problemene og løsningsalternativene som tidligere har blitt presentert, det tas her en beslutning om en eller flere av disse skal videreføres og gis politisk legitimitet (Howell et al., 2009: 139). *Implementeringsfasen* omfatter den delen av prosessen som fremkommer når et vedtak er fattet. Det er fasen der beslutningen vil bli satt ut i praksis, der man skaffer de nødvendige midlene, tildeler de ulike oppgavene og setter rammer for fremgangsmåten (Howlett et al., 2009: 160). Til slutt, i *evalueringsfasen*, vil prosessen og effektene av beslutningen *evalueres* av myndighetene, kontrollorganer eller andre sosiale aktører. Dette kan igjen være utgangspunktet til en ny beslutningsprosess (Howlett et al., 2009: 178).



Figur 1: Faser i beslutningsprosessen (inspirasjon hentet fra Enderud 1976 og Howlett et al. 2009).

Når man deler beslutningsprosessen inn i ulike faser handler det ikke kun om å skille ut de ulike oppgavene som gjennomføres i forbindelse med offentlig politikk, men det gir også et klarere bilde på de ulike rollene som de politiske aktørene, institusjonene og ideene spiller (Howlett et al., 2009: 12). Den generelle ideen er at offentlige politikk, beslutninger og reorganisering stammer fra forholdet mellom intensjonene og de faktiske handlingene til politiske aktører. Studiet av en beslutningsprosess gir derfor en mulighet til å identifisere påvirkningskraften til enkelte institusjoner, grupper og politiske partier gjennom å se på i hvilken grad i de får satt sin politikk og sine problemstillinger på agendaen (John, 1998: 22-23). Forskning viser at det ikke nødvendigvis er slik at alle løsninger, handlingsalternativer og konsekvenser blir vurdert før et vedtak blir besluttet og implementert. Det er derfor viktig å se på hvilke innflytelsespotensialer som knyttes til fasene før vedtaket blir iverksatt. De problemer, handlingsalternativer, konsekvenser og løsninger som presenteres, eller ignoreres, i en beslutningsprosess er alle påvirket av de foreliggende organisasjonsforholdene (Olsen, 1978: 34).

En slik modell av beslutningsprosessen vil derfor både ha sine fordeler og ulemper. Fordelene knyttes gjerne til at man ved å dele opp prosessen i ulike steg vil kunne studere de

ulike delene enten uavhengig av eller i relasjon til de andre fasene. Ulempene ved en slik inndeling kan sies å være at det gir et misvisende inntrykk av at enhver beslutningsprosess og problemløsning i den offentlige sektor foregår svært systematisk og lineært. I realiteten er det gjerne noe helt annet. Allikevel vil det viktigste ved å benytte en slik modell på politiske beslutningsprosesser være at den vier oppmerksomheten på det faktum at slike prosesser i realiteten er en lang rekke av beslutninger, som treffes på forskjellige måter og under forskjellige omstendigheter (Christiansen & Nørgaard, 2018: 247; Howlett et al., 2009: 13).

Ut ifra studiens problemstilling vil det her være relevant å se på de tre første fasene i beslutningsprosessen, altså agendasettingsfasen, utredningsfasen og vedtaksfasen. Formålet med studien er som nevnt innledningsvis å se på de ulike elementene og faktorene som har vært med på å påvirke prosessen frem mot beslutningen om en strukturreform i universitets- og høyskolesektoren. Selve implementeringen og evalueringen av dette vil derfor ikke være like relevant i denne studien. Både implementeringen og påvisning av effektene tar tid, noe som er helt naturlig ved innføringen av nye reformer, og evalueringer vil derfor ha begrenset verdi på nåværende tidspunkt.

2.3 Beslutningsmodeller

Stadig flere politiske hendelser oppfattes som et resultat av at beslutningstakere velger mellom ulike beslutningsalternativer. Slike beslutninger treffes på svært ulike måter, og det er derfor utviklet ulike beslutningsmodeller som hver for seg fanger opp og beskriver visse aspekter av beslutningsprosessene (Olsen, 1978: 77-78). De ulike formelle strukturene, mål og strategier, kulturer og maktforhold, samt trekk ved de ansatte er årsaken til at beslutningssituasjoner ofte varierer (Jacobsen & Thorsvik, 2013: 356). Man ser derfor på ulike aspekter, og hvordan disse henger sammen med hvordan beslutninger treffes. Generelt kan man si at det derfor blir viktig å se på *hvem* som er med på å fatte beslutningene, *hva* disse deltakerne fatter beslutninger om, *hvordan* disse beslutningene fattes, og *hvorfor* visse beslutninger aksepteres og ikke, og hvordan dette rettferdiggjøres (Olsen, 1978: 78). Valget mellom de tre alternative beslutningsmodellene det her legges vekt på knytter seg til nettopp disse faktorene.

Tabellen under viser hvordan de ulike beslutningsfasene og de gitte beslutningselementene senere vil bli benyttet til å sortere empirien for å få frem hvilke deltakere og beslutningsmuligheter, samt problemer og løsninger som var aktuelle på de gitte tidspunktene. Tabellen vil altså sammenfatte de utvalgte organisasjonsteoriene over, samt knytte dette sammen med beslutningsteorien.

Tabell 1: For sortering av empiri etter beslutningsfaser, deltakere og beslutningsmuligheter, og problemer og løsninger.

	Deltakere og beslutningsmuligheter	Problemer og løsninger
Agendasettingsfasen		
Utredningsfasen		
Vedtaksfasen		

Beslutningsmodellene skiller seg fra hverandre ut ifra hvor spesifiserte de er. Det mest sentrale punktet, og det som i hovedsak skiller de fra hverandre, knyttes til hvordan beslutningene fattes. Hver beslutningsmodell vil vektlegge graden av rasjonelle trekk, samt forklare hvilke premisser som ligger til grunn og hvilke konklusjoner som vektlegges. Aspekter knyttet til hva det fattes beslutninger om blir i mindre grad problematisert, og dagsordenen blir gjerne tatt for gitt. Det antas at beslutningstakere stilles overfor et problem, og at det formuleres løsninger som til slutt implementeres. Videre skiller ikke modellene stort på hvorfor beslutningsprosessene og resultatene blir akseptert. I de mest rasjonelle, klare og konsistente modellene vil heller ikke deltakeraspektet problematiseres stort (Olsen, 1978: 82-83). Ideelt sett vil det å ta initiativet til, og beslutningen om, en reform eller reorganisering knyttes til at lederne har kontroll over deltakerne og beslutningsmulighetene, enten ved å delta selv i prosessen eller kontrollere aktørenes deltakelse. I tillegg vil det også være snakk om at lederne kontrollerer hvilke problemer som kommer på agendaen, og hvilke løsninger som blir definert. Dette gjøres ved en klar mål-middel-tankegang, der de ulike endringene som initieres og effektene av de ulike løsningsforslagene er klart definert (Christensen, 1994: 22). Allikevel har det vist seg at offentlige beslutninger også treffes i situasjoner der det ikke er klarhet i arbeidsdeling, makt og ansvar, og der det ikke er etablert et klart regelverk for hvordan skal saksbehandlingen foregå. Hvor det ikke foreligger en klar mål-middel-tankegang om hva det fattes beslutninger om, eller en klar formening om hvorfor disse beslutningene blir akseptert (Olsen, 1978: 83-84).

De tre beslutningsmodellene studien her tar utgangspunkt i sammenfatter både de organisasjonsteoretiske perspektivene og beslutningsteoriens prosessforklaringer og faser.

2.3.1 Hierarkisk-rasjonell modell

I et rasjonelt organisasjonsperspektiv ses organisasjonen som et instrument for å oppnå et eller flere ønskede målsettinger. Organisasjonen er bevisst konstruert for å realisere disse målene, og den formelle strukturen er derfor kanalisert slik at aktørene har klare arbeidsoppgaver med

klare forventninger (Egeberg; 1984: 26; Jacobsen & Thorsvik, 2013: 328). Rasjonaliteten blir forsterket gjennom organisasjonen og hvordan denne er strukturert da politiske ledere og andre beslutningstakere er rasjonelt begrenset. Grunnen til dette er at aktørene har begrenset med tid, kunnskap og kapasitet til å inneha og tolke all informasjon som er tilgjengelig (Olsen, 1988b: 121).

Organisasjonsatferden formes av den formelle strukturen, og spesifiserer hva de ulike deltakerne skal gjøre og hvordan de skal handle i de ulike situasjonene. Strukturen gir altså klare rammer for hva som skal oppfattes som viktige problemer, og hvilke løsninger som vil være gode og akseptable (Egeberg, 1984: 27). Samfunnet styres her av politiske ledere, og tilpasses deres preferanser, planer og visjoner. Vekten på rasjonelle valg forutsetter at organisasjonen er hierarkisk styrt, og at lederne har rett til å fatte vedtak, ta beslutninger og sette problemer på agendaen (Olsen, 1988b: 121; Roness, 1997: 63). Lederne har derfor tilgang til en rekke ressurser som kan gi både administrativ og politisk kontroll over beslutningsprosesser. De kan med andre ord rette oppmerksomhet mot de ulike elementene i beslutningsprosessen, både når det gjelder tilgang til prosessen, hvilke problemer og løsninger som presenteres, og hvilke beslutningsmuligheter som aksepteres (Christensen, 1994: 23).

Deltakelse i beslutningsprosessene kan også reguleres gjennom et sett av stillinger som fastsetter rettigheter og plikter. Disse er igjen gruppert eller spesialisert under ulike saksområder, og gjerne rangert i forhold til hverandre. Det forventes i lys av et rasjonelt perspektiv at atferden og handlingene preges av kontinuitet, enhetlige beslutninger, hurtighet og nøyaktighet. Man vil kunne forvente at den faktiske organisasjonsatferden avspeiler den formelle, normative strukturen i organisasjonen (Egeberg, 1984: 30, 35).

Offentlige beslutninger knyttes her til problemløsning, og er et resultat av klare målsettinger, preferanser, handlingsalternativer og konsekvenser (Olsen, 1978: 78; Roness, 1997: 63). Organisering og beslutning om endring gjøres av ledelsen for å oppnå et mer effektivt instrument. Politisk ledelse kan med dette delegere oppgaver til underliggende aktører, og vil kunne motivere disse til å handle i samsvar med deres ønsker og målsettinger (Olsen, 1988b: 121; Roness, 1997: 65).

I den hierarkisk-rasjonelle beslutningsmodellen fremstilles organisasjonen som en enhetlig og rasjonell aktør, der deltakerne følger de strukturelle rammene satt av politisk ledelse. En slik byråkratisk organisasjonsform lar derfor lederne styre de ansatte og hvordan oppgavene blir utført. Ideelt sett vil alle de relevante aspektene av de gitte problemene derfor plukkes opp og spres gjennom hierarkiet slik at det oppnås et best mulig beslutningsgrunnlag (Jacobsen & Thorsvik, 2013: 329; Roness, 1997: 66). Det er her snakk om en sterk ledelse, med klare

retningslinjer for ansvar, kontroll og autoritet (March & Olsen, 1983: 283). Beslutningene tas her av politisk eller administrativ ledelse, eller av aktører med klart definerte og spesialiserte roller. Beslutningene omhandler klart definerte målsettinger, der det er enighet om handlingsalternativene og de mulige konsekvensene av disse. Beslutningen tas på bakgrunn av det alternativet som gir best måloppnåelse, og det er ingen videre diskusjon om dette aksepteres da det er en generell enighet om dette (Olsen, 1978: 78).

Et av de mest signifikante aspektene ved politiske systemer knytter seg til hvordan politikk skapes og implementeres. I en hierarkisk-rasjonell beslutningsmodell vil det være klare tegn på en hierarkisk struktur der det er en klar kjede av kontroll gjennom del ulike leddene i styringsapparatet, som igjen reduserer kompleksiteten i beslutningstakingen (Howlett et al., 2009: 59). I agendasettingsfasen vil det være snakk om tidspunktet når et problem fremtrer og gis politisk oppmerksomhet. En slik statlig dagsorden omhandler alle forhold som gis oppmerksomhet, og blir ytterligere presisert når det settes på den politiske beslutningsagendaen. Det handler med andre ord om at visse forhold anses som et problem, og at dette problemet krever ytterligere oppmerksomhet fra myndighetene (Howlett et al., 2009: 92; Kingdon, 2014: 3-4). Når det gjelder agendasetting, kan dette i de aller fleste sammenhenger knyttes til en overordnet hierarkisk struktur da agendasettingen ofte initieres fra ledelsens side, og føres videre nedover i systemet (Kingdon, 2014: 31). Først etter at myndighetene har akseptert at noe må gjøres kan man si at problemet er satt på agendaen, og kan først da gis oppmerksomhet. Problemer oppstår som følge av både helt elementære evalueringer av tidligere prosesser, eller som et resultat av tilfeldige hendelser og kriser (Howlett et al., 2009: 101, 103; Kingdon, 2014: 90-91).

Ut ifra et rasjonelt perspektiv vil målsettingene her være klart definert, og de problemene som oppstår vil ha klare og konsistente løsningsalternativer. Alternativene vil derfor sammenlignes systematisk, og man vil velge det beste alternativet (Jacobsen & Thorsvik, 2013: 329; Kingdon, 2014: 77-78). Utredningsfasen i en hierarkisk-rasjonell beslutningsmodell preges derfor av at offentlige aktører veier de ulike politiske alternativene opp mot hverandre, og ved å samle inn mest mulig informasjon om de mulige utfallene vil man til slutt komme frem til det beste alternativet. Hver enkelt aktør har en klart definert rolle, og handler i henhold til de strukturelle rammene denne er innenfor (Howlett, 2009: 111; Jacobsen & Thorsvik, 2013: 328). Man vektlegger her både de ulike løsningsalternativene, og hvordan dette skal foregå. Organisasjoner er i et slikt perspektiv både instrumentet og løsningen. Reorganisering er et av midlene som lederne kan ta i bruk for å kontrollere beslutningsprosesser, der de retter oppmerksomheten rundt det gitte problemet. Lederne kan selv ta direkte del i prosessen, eller

tildele ansvar til aktører med reell ekspertise (Christensen, 1994: 23; Howlett et al., 2009: 134-135). Hvilken organisasjonsform som foreligger i den enkelte prosess vil ha stor innvirkning på hvilke muligheter og løsninger som kommer opp som alternativer i denne fasen.

I vedtaksfasen handler det om at en eller flere av alternativene som har blitt diskutert i de tidligere fasene blir godkjent som det offisielle handlingsalternativet. Ideelt sett vil aktører i en rasjonell vedtaksfase ha etablert et mål for å løse det gitte problemet, utforsket alle alternativer og konsekvenser, og velger så det alternativet som er det beste (Howlett et al., 2009: 144). En hierarkisk-rasjonell modell bygger derfor på at beslutninger om endring og reorganisering er både kontrollerte og planlagte. Den politiske ledelsen sitter med ansvaret og midlene til å kontrollere alle delene av beslutningsprosessen (Christensen, 1989: 187). Ved å fastslå over- og underordninger mellom ulike grupper vil ledelsen kunne påvirke organisasjonsstrukturen og igjen påvirke handlingsalternativene til de ulike aktørene (Roness, 1997: 66).

Hierarkisk-rasjonelle modeller setter med andre ord strenge krav til prosessen. Målene tas som gitte, og løsninger antas å bli vedtatt som handlingsmuligheter av politikerne etter at det er gjennomført en veloverveid gjennomgang av alternativene.

Empiriske forventninger til en hierarkisk-rasjonell modell

Ut ifra en hierarkisk-rasjonell beslutningsmodell vil jeg forvente at beslutningsprosessen frem mot vedtaket om en strukturreform i universitets- og høyskolesektoren er preget av kontroll av den sentrale ledelsen i Kunnskapsdepartementet, Regjeringen og deler av Stortinget. Generelt sett vil det derfor være deltakere tilknyttet disse som tar del i de ulike delene av prosessen. Deltakerrettigheter og plikter vil her knyttes til deres formelle posisjon, og det antas at prosessen derfor vil være avgrenset og stabil uten større innblanding fra opposisjonen eller universitets- og høyskolesektoren. Det antas at det er bred enighet om problemer og løsningsalternativer, og beslutningsmulighetene er her stabile.

Problemet anses som satt på agendaen fra politisk ledelse, enten som et resultat av evalueringer gjort på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet eller på grunn av kritiske hendelser som krever endring. Initiativet tas enten av politisk ledelse, eller ledelsen i Kunnskapsdepartementet. Klare mål for å løse disse problemene settes på forhånd og legger føringer for hva som skjer videre i beslutningsprosessen.

I utredningsfasen vil man her forvente at den preges av begrenset deltakelse, og at denne er regulert av formelle strukturer fastsatt av ledelsen. De ulike valgalternativene som evalueres

vil være i tråd med klart formulerte politiske målsettinger, og det er en generell enighet om problemer og løsninger som oppstår. Dersom ulike oppgaver delegeres til andre myndigheter er dette klart regulert og fastsatt av gitte rammer. Dette kan være eksperter med klare roller og oppgaver.

Vedtaksfasen preges av stabil deltakelse av politiske aktører der ledelsen tilslutt fatter en beslutning på bakgrunn av hva de tidligere fasene har kommet frem til. Stor grad av enighet, og beslutningen tas på bakgrunn av en rasjonell vurdering.

Beslutningsprosessen preges av at deltakelsesrettigheter gis og er kontrollert av sentral ledelse og politiske regjeringspartier, problemer og løsninger defineres av de samme aktørene, og det svært liten åpenhet rundt prosessen. Alle elementene i prosessen knyttes til organisasjonen som instrument, og valgene tas på bakgrunn av rasjonelle vurderinger om de mulige konsekvensene.

2.3.2 Forhandlingsmodell

Offentlige organisasjoner er ofte svært differensierte når det gjelder aktører, interesser, tenkemåter, oppbygning og virkemåte, og det kan derfor antas at et sentralt element i offentlige beslutningsprosesser er forhandlinger (Christensen, 1994: 25). Beslutninger om endring knyttes her til politisk uenighet, konflikt og dragkamp mellom ulike interesser (March, 1984: 140; March & Olsen, 1983: 284). I lys av en slik forhandlingsmodell treffes beslutninger gjennom kompromiss eller vinnende koalisjoner, der aktørene handler på bakgrunn av de ulike organisasjonsenhetenes interesser (Christensen 1989: 188; Christensen et al., 2015: 45). Beslutninger handler her om valget mellom de enkelte aktørenes interesser, og utfallet av dette vil avspeile maktfordelingen i organisasjonen. Organisasjonsstrukturen er preget av tidligere kjøpslåinger, og dette setter videre rammer for ansvarfordelingen og styrkeforholdet mellom de ulike aktørene og gruppene (Roness, 1997: 70).

Et slikt forhandlingsperspektiv fokuserer på hvordan utfallet har blitt påvirket av de ulike aktørenes ressurser og maktforholdet mellom dem, samt hvordan vurderingene og valgene av de ulike beslutningsmulighetene kan spores tilbake til den enkeltes interesser (Roness, 1997: 71). Offentlige beslutningsprosesser kan derfor ses som en konfliktløsning, der beslutninger er kompromisser mellom ulike grupperinger. Man står overfor beslutninger som fattes av begrenset rasjonelle aktører, der de har til dels ulike interesser, oppfatninger og mål (Christensen et al., 2015: 45; Olsen 1978: 78).

I en forhandlingsmodell treffes beslutningene altså som et resultat av kompromiss mellom de deltakende aktørene. Disse aktørene opptrer både inne i og utenfor organisasjonen, og deres interesser knyttes derfor til interne og eksterne forhold. Deltakelse er ofte gitt, og interessene knyttes til strukturelle og kulturelle faktorer, og er gjerne velorganiserte. Målsettingene og forholdene mellom de ulike aktørene er stabile gjennom prosessen, og dette danner også grunnlaget for at de endelige beslutningene ofte blir akseptert til tross for at det tidligere har vært uenighet (Christensen 1989: 188; Christensen et al., 2015: 45; Olsen, 1978: 78-79; Roness, 1997: 71-72).

Løsninger og beslutninger vil her kunne være tilnærmet like klare som i et hierarkisk perspektiv der de er et resultat av styring og kontroll, men det kan også føre til et resultat der forhandlingene ender i tvetydighet og uklare framtidsutsikter. Forhandling kan blant annet brukes som et konkret virkemiddel av ledelsen der det spilles på mangfold og bred deltakelse, slik at prosessen oppnår mer legitimitet. Men det kan på en annen side undergrave ledelsen gjennom påtvungen forhandling, mangel på kontroll og endring av målsettinger (Christensen, 1994: 26). Forhandlingsmodeller bygger på nettopp dette, at innad i organisasjoner vil det kunne være grupper med motstridene interesser og ideer om endring, og ulike virkemidler for å oppnå målsettingene (Jacobsen & Thorsvik, 2013: 332).

Fundamentale politiske interesser, både i og utenfor byråkratiet, søker konstant tilgang til, kontroll over, representasjon og fordeler i tilknytning til offentlige beslutningsprosesser. I lys av et slikt perspektiv vil organisasjonsstrukturen reflektere de vinnende interessene i og utenfor organisasjonen. Kontroll, autoritet og ansvar blir formet av konflikt, forhandling, politikk og interesser (March & Olsen, 1983: 283-284). Forholdene er komplekse, og fragmentering både innad og i nærliggende fremtredende grupper kan styrke statens politiske kapasitet og autonomi når det gjelder samfunnsrelaterte problemer. Effektive forhandlinger skjer i sterke organisasjoner da det ikke foreligger et like stort behov for å måtte legitimere deres avgjørelser og opprettholde støtte fra medlemmene. Når en beslutning tas kan denne tvinges igjennom med sanksjoner om nødvendig. Ideelt sett vil en forhandlingssituasjon ha både en sterk stat og et sterkt samfunn, med et godt samarbeid om de gitte problemene som søker en løsning. Dette maksimerer og balanserer statens autonomi og kapasitet til å fatte beslutninger (Howlett et al., 2009: 58-59).

I en beslutningsmodell som bygger på forhandlingsperspektiv vil problemet settes på agendaen av den dominerende koalisjonen som er en del av organisasjonsstrukturen. Maktgrunnlaget ligger hos denne gruppen, og det er disse som mest sannsynlig vil komme med krav om endring (Roness, 1997: 73). Anerkjennelse av problemer er i lys av dette ikke en enkel

og mekanisk prosess der man erkjenner visse utfordringer og muligheter. Det handler om et sett av rammer og strukturer som myndighetene og ikke-statlige aktører operer innenfor og ideer de ser som signifikant problematiske (Howlett et al., 2009: 93). Agendafasen handler med andre ord om makten til å få satt sine ideer eller problemer på agendaen, og politiske beslutningsprosesser preges av aktører med inkonsistente preferanser (March, 1984: 140).

Forhandlingsmodeller bygger på at beslutningstakingen er i henhold til formelle strukturer, med klare regler for hvilke ressurser de ulike deltakerne har til rådighet, samt hvilke roller de ulike aktørene spiller i prosessen. Det handler om å inngå avtaler og koalisjoner som gir et resultat som er ønskelige for så og si alle parter (March, 1984: 152). Utredningsfasen i en forhandlingsmodell om beslutninger handler om den delen der de ulike preferansene og identitetene spiller sin rolle, og utfallet av denne fasen avhenger av hvilke aktører som har blitt aktivert. Fasen preges av skiftende oppmerksomhet både når det gjelder problemer, løsninger og deltakere, og hver aktør handler på bakgrunn av egeninteresser og forsøker derfor å fremme sitt handlingsalternativ som en god løsning på problemet (March, 1984: 161; Roness, 1997: 71).

Beslutningen som til slutt fattes er først og fremst politisk gjennomførbar, snarere enn det rasjonelt sett beste alternativet. Politiske beslutninger bærer ofte preg av tidligere avgjørelser, og endringene vil derfor ofte kunne sies å være inkrementelle (Howlett et al., 2009: 147). Vedtaket er et resultat av kjøpslåing og forhandling, og blir fastslått på bakgrunn av hvilke ressurser de ulike aktørene har rådighet over. De politiske aspektene veier tyngre enn de analytiske, og prosessen er derfor først og fremst preget av interesser hos deltakerne og beslutningsmulighetene dette skaper (Roness, 1997: 71).

Forhandlingsmodeller ser det hele som et resultat av aktørenes ressurser, interesser og allianser. Målene og problemene kan skifte underveis i prosessen, og vedtak fattes som et resultat av langvarige dragkamper og uenigheter.

Empiriske forventninger til en forhandlingsmodell

Ut ifra en forhandlingsmodell på beslutningsprosesser vil jeg her forvente at prosessen frem mot vedtaket om en strukturreform i universitets- og høyskolesektoren er preget av en rekke ulike aktører, men der alle mer eller mindre er kontrollert av den sentrale ledelsen i Kunnskapsdepartementet, Regjeringen eller deler av Stortinget. Deltakermønsteret vil her bære preg av både tilhengere og motstandere av prosessen. Aktører i beslutningsprosessen kan her være tilknyttet ulike politiske partier, interesseorganisasjoner og forvaltningsnivå. Problemer

og løsninger vil forventes å kunne være motstridende, da disse preges av deltakernes oppfatninger og tilhørighet.

Initiativet tas av de aktørene som mener situasjonen ikke er tilfredsstillende, og det er åpenhet rundt tilgangen til dette. Problemet er konfliktfylt da det ikke nødvendigvis er enighet om at det faktisk finnes et problem. Aktørenes maktgrunnlag setter her premisser for om problemet blir utredet videre.

I utredningsfasen vil deltakerrettighetene preges av at aktørene har sentrale roller, og man vil forvente at både universitets- og høyskolesektoren, og de politiske opposisjonspartiene har spilt en sentral rolle i utredningen av de alternative beslutningsmulighetene. Fasen vil antas å preges av politiske motsetninger og dragkamper mellom partene, og prosessen vil her ikke nødvendigvis være kontrollert og oversiktlig.

Beslutningen om vedtak er et resultat av kompromisser, forhandlinger og koalisjonsdannelser. Det forventes at beslutningen til slutt tas av politisk eller sentraladministrativ ledelse, men resultatet er preget av de tidligere dragkampene mellom partene.

Beslutningsprosessen preges av strukturelle rammer for hvilke aktører som har tilgang til prosessen, men er ikke nødvendigvis kontrollert og oversiktlig. Problemer og løsninger skifter på bakgrunn av deltakernes interesser, og det er i større grad åpenhet og tilgang til å påvirke avgjørelsene. Valgene tas på bakgrunn av den vinnende koalisjon, og resultatet preges av politisk gjennomførbarhet.

2.3.3 Garbage can modell

Garbage can modellen bygger først og fremst på at beslutninger i organisasjoner er tvetydige. Organisasjoner ses som et sett av prosedyrer for argumentasjon, tolkning, problemløsning og beslutningstaking, og de opererer på bakgrunn av inkonsistente preferanser. Beslutningssituasjoner knyttes her til uklare målsettinger og flyktig deltakelse (Cohen et al., 1979: 25). Ulike deltakere handler på bakgrunn av ulike definisjoner av situasjonen (March & Olsen, 1983).

Modellen betegner organisasjoner som organiserte anarkier, som kjennetegnes av at aktørene ikke har klare mål-middel-relasjoner, der de offisielle målsettingene gjerne er skiftende og uklare. Organisasjonene fungerer uten et klart rammeverk for deltakelse, noe som er med på å gjøre beslutningsprosessen svært uklar og skiftende (Christiansen & Nørgaard, 2018: 260). Beslutningsmuligheter er et fundamentalt tvetydig felt. Organisasjoner ses som

oftest som instrumenter som løser veldefinerte problemstillinger, eller som strukturelle rammer som løser konflikter gjennom forhandling. Men ofte kan organisasjoner også være en samling av beslutningsalternativ på leting etter problemer, utfordringer og følelser i søken etter beslutningssituasjoner hvor de kan komme til sin rett, løsninger som ser etter problemer der de kan være svaret, og beslutningstakere på leting etter arbeid (Cohen et al., 1972: 2).

I en garbage can modell er beslutninger et resultat eller en tolkning av relativt uavhengige strømmer innad i en organisasjon (Cohen et al., 1972: 2-3). Som nevnt tidligere definerer Cohen et al. disse strømmene som *problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter*. I denne modellen er problemstrømmen knyttet til aktørene inne i eller utenfor organisasjonen. Løsningsstrømmen er et produkt som skapes, og det er ikke nødvendigvis et resultat av klart definerte problemer. Deltakerstrømmen knyttes til flyktighet, der noen kommer og noen går. Beslutningsstrømmen er en strøm av handling som organisasjonen er forventet å produsere. Selv om strømmene ikke er helt uavhengig av hverandre, så er det hele sterkt preget av kontekstuelle hendelser. Strømmene kanaliseres av organisasjonens og samfunnets struktur, og ved å påvirke tidspunktet for når de ulike problemene, løsningene, valgalternativene, eller deltakerne tiltrer in prosessen. Videre gir det klare rammer for hvor mye innsats hver av deltakerne legger i beslutningen, samt skaper koblinger mellom de ulike strømmene (Cohen et al., 1972: 3; Cohen et al., 1979: 26-27).

I garbage can modellen legges det vekt på aktørene som deltar, og de forholdene som gjør at beslutningstakerne retter oppmerksomheten rundt et problem og dets løsningsalternativer. De fire strømmene kobles sammen og gjør det mulig å treffe en beslutning. Beslutningen preges her av tilfeldigheter da uforutsigbare hendelser oppstår og fører til uventede beslutningssituasjoner (Christiansen & Nørgaard, 2018: 261). Offentlige beslutninger i en garbage can modell kan med andre ord fattes uten at det foreligger klare deltakerroller, og det er derfor ikke etablert noen klar arbeidsdeling, maktforhold eller ansvar i tilknytning til disse. Beslutningene omhandler ikke klare målsettinger eller enighet om dette, og det finnes ingen klare strukturer og regler for saksbehandling. Aksepteringsgrunnlaget er derfor heller ikke klart (Olsen, 1978: 83-84). Modellen bygger på de situasjoner der det er gjennomgående stor usikkerhet og der det er vanskelig å definere hvilke utfordringer som finnes og hvilke problemer man skal ta tak i. Det er i slike situasjoner vanskelig å definere klare og hensiktsmessige løsningsalternativer og virkemidler som skal tas i bruk (Jacobsen & Thorsvik, 2013: 337).

En garbage can beslutningsprosess er en prosess der problemer, løsninger og deltakere flyttes fra en beslutningsmulighet til den neste. Dette foregår på en slik måte at bakgrunnen for

en beslutning, tiden dette tar, og de problemene denne beslutningen løser, er helt avhengig av den komplekse sammenkoblingen av de beslutningsmulighetene som er tilgjengelig på det gitte tidspunktet, hvilke problemer som knyttes til organisasjonen, hvilke løsninger som søker problemer, og de omkringliggende kravene til beslutningstakerne (Cohen et al., 1979: 36). Agendasetting ses som tidligere nevnt som den fasen der problemer fremtrer og blir satt på dagsordenen. Ulike anliggender og problemer blir vurdert, og offentlige beslutningstakere tar her et valg om hva de ønsker og ikke ønsker å sette på agendaen (Howlett et al., 2009: 93; Kingdon, 2014: 3-4). I en garbage can beslutningsmodell er dette ikke alltid like enkelt. Som tidligere presisert vil det ikke alltid være slik at problemer skaper mulighetene for løsningsalternativer. Her vil det også kunne være mulig at løsningene allerede ligger tilgjengelige, og at det er nettopp disse løsningene som søker etter problemer (Cohen et al., 1972: 3). For at en beslutningsprosess skal finne sted antas det her at det forekommer eksogene, tilfeldige og tidsavhengige ankomster av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og beslutningsdeltakere (March, 1984: 200).

Dersom beslutningsprosessen går over en lang tidsperiode, og omfatter flere forskjellige deltakere, kan man anta at myndighetene vil ha mindre kontroll over hva som skjer. Med andre ord vil koblingen mellom problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter være mindre forutsigbare. Det problemet som opprinnelig ble satt på dagsordenen kan endre seg (Sætren, 1983: 17). Utredningsfasen vil derfor være preget av en rekke løst koblede prosesser. De beslutningsmulighetene og alternativene som fremkommer vil være mindre kjennetegnet av enkeltaktørers intensjoner og makt, da det også i denne fasen er preget av mye tvetydighet og ustabilitet (Olsen, 1978: 87). Strukturen er åpen, uklar og flytende, der de ulike nivåene og avdelingene er dårlig presentert. Dette igjen gir deltakerne uklare deltakelsesrettigheter og plikter (Jacobsen & Thorsvik, 2013: 339).

Beslutningsmulighetene er her et resultat av skiftende og komplekse situasjoner, og ikke nødvendigvis beslutningstakernes bevisste valg. Mulighetene er her beskrevet som samspillet mellom ulike beslutningstakere, og hvordan deres handlinger resulterer i beslutninger der situasjonen preges av at ingen har full oversikt eller innflytelse (Jacobsen & Thorsvik, 2013: 338). Vedtaksfasen fokuserer på at det noen ganger treffes beslutninger der mange deltakere er involvert, der beslutningene ikke treffes innenfor klart definerte rammer, og der resultatet ofte er svært annerledes enn hva man ville ha forventet på forhånd (Christiansen & Nørgaard, 2018: 261). Erfaring, forventninger, preferanser og identiteter tilknyttet en beslutningssituasjon kan alle være tvetydige (March, 1984: 207).

Beslutningsprosessen preges av at beslutningsmuligheter flyter fritt rundt i organisasjonen, ulike deltakere er involvert på ulike tidspunkt, og ulike problemer blir introdusert for ulike valgalternativer og løsninger. Utfallet er derfor et resultat av hvilken type strømmer som er til stede og hvordan disse møtes. Hvilke deltakere som blir invitert, og hvilke som faktisk møter opp, påvirker utfallet drastisk. De løsninger og problemer som ansees som riktige på et gitt tidspunkt kan endres over tid (Kingdon, 2014: 85-86).

Empiriske forventninger til en garbage can modell

Ut ifra en garbage can modell på beslutningsprosesser vil det her forventes at prosessen frem mot vedtaket om en strukturreform i universitets- og høyskolesektoren er preget av tvetydighet og tilfeldigheter. Prosessen styres kun delvis av sentral ledelse, og bære preg av innflytelse fra både relevante aktører og mer tilfeldige deltakere. Prosessen er derfor preget av åpenhet og ustabil deltakelse. De ulike løsningene og problemene vil preges av dette, noe som fører til at disse kan oppstå og endres på ulike tidspunkt i prosessen. Mål-middel tankegangen er sjeldent klart definert, og kan variere mellom de ulike deltakerne. Aktører i prosessen kan være politiske partier, universitets- og høyskolesektoren, interesseorganisasjoner og mer tilfeldige interessenter. Problemer og løsninger vil her ikke nødvendigvis være som i en rasjonell modell der løsninger følger problemer, men tvert imot at løsninger oppstår og er så på leting etter et problem de kan være svaret på.

Initiativet er her et resultat av de strømmer av problemer, løsninger og deltakere som tar del i fasen. Det hele preges av at det er en åpen arena med fri deltakelse, og det skaper derfor rom for å presentere flere forskjellige problemer og løsninger. Fasen er svært lite styrt, og kan bære preg av ideene kommer som tilfeldigheter og kan være inspirert av lignende ideer på andre fagområder.

Utredningsfasen preges av deltids-deltakere og åpenhet. Fasen omhandler prøving, feiling og vurdering av de ulike forslagene som har kommet opp. Deltakere prøver her å få igjennom sine ideer og løsninger, og kobler derfor sammen problemer og løsninger som støtter sine interesser. Hvilke strømmer som er tilgjengelig på det gitte tidspunktet vil være avgjørende for hvilke handlingsalternativer og beslutningsmuligheter som til slutt blir presentert.

Der problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter kobles sammen skapes det rom for en beslutning. Den endelige avgjørelsen kan ses som tilfeldig, og flere aktører vil kunne ha vært med på å påvirke dette sammenlignet med en hierarkisk- eller forhandlingsmodell.

Prosessen er generelt preget av få strukturelle rammer for deltakelse, og er derfor nokså lite kontrollert og oversiktlig. Problemer og løsninger skifter på bakgrunn av hvilke aktører som er deltakende i de ulike fasene, og det er her stor grad av åpenhet og mulighet til å ta del i avgjørelsen. Beslutningen tas til slutt som en sammenkobling av de ulike strømmene, og preges sterkt av tilfeldigheter.

3. Metode¹

3.1 Introduksjon

Masteroppgavens formål knyttes til hvordan beslutningsprosessen frem mot vedtaket om en strukturreform i universitets- og høyskolesektoren har vokst frem. Det tas sikte på å oppnå en bedre forståelse og innblikk i slike prosesser gjennom blant annet en deskriptiv analyse av den foreliggende prosessen, samt ved en forklarende analyse der de deskriptive funnene ses i lys av teorier om organisasjoner og beslutninger. Det er ønskelig å kartlegge aktørenes rolle i de ulike delene av prosessen, og det legges i studien hovedvekt på agendasettingsfasen, utredningsfasen og vedtaksfasen.

I denne studien er det valgt en kvalitativ tilnærming med hovedvekt på casestudie som forskningsstrategi. Datainnsamlingen vil foregå gjennom dokumentstudier og eliteintervjuer av sentrale aktører. I dette kapitlet vil først forskningsstrategien og metoden presenteres, samtidig som det vil gjøres en vurdering av bruken av casestudier som strategi for en slik type studie. Videre vil de to formene for datainnsamling diskuteres, før kapitlet avsluttes ved en gjennomgang av de metodiske valgene i lys av kvalitetskriteriene knyttet til validitet og reliabilitet.

3.2 Kvalitativt casestudie som forskningsstrategi

Kvalitative forskningsopplegg er sterk representert som forskningsmetode innenfor samfunnsvitenskapelige studier, og casestudier knyttes tradisjonelt til denne forskningstradisjonen. I motsetning til kvantitativ forskning handler kvalitativ metode først og fremst om ord og ikke tall (Bryman, 2004: 266; Gerring, 2007: 1, 10). Det handler ikke om størrelser eller mengder, men operasjonelle definisjoner og forholdet mellom teori og virkelighet (Grønmo, 2016: 88). I et kvalitativt forskningsopplegg er det gjerne snakk om færre enheter, de ulike fasene er mindre adskilt, og utviklingen av problemstillinger, datainnsamling og analyse foregår både underveis og i ulike stadier, og kan i mange tilfeller gjentas flere ganger (Hellevik, 2011: 110). Kvalitativ forskning kan brukes både som teoriskapende og teoritestende metode (Bryman, 2004: 270), og vil derfor være passende når det i denne studien er ønskelig å

¹ Deler av dette kapitlet er basert på forskningsmetodologioppgaven i STV4020 Forskningsmetode og statistikk, levert våren 2019 (Søtorp, 2019)

se på ulike teoretiske perspektiver som kan være med på å forklare nettopp hvordan vedtaket om en strukturreform har vokst frem.

Casestudier som forskningsstrategi kan forklares som en omfattende studie av en enkelt *case* eller hendelse. Det benyttes i ulike situasjoner og bidrar til kunnskap om individer, grupper, organisasjoner, politiske eller sosiale situasjoner, og der formålet er å belyse komplekse sosiale fenomener (Gerring, 2007: 20; Yin, 2014: 4). Man ønsker gjerne å utvikle en helhetlig forståelse av studieobjektet, og i hovedsak er studien begrenset til nettopp å omhandle denne enheten eller enhetene. Undersøkelsesopplegget gir både en detaljkunnskap og mulighet til å se enheten(e) i et helhetsperspektiv. Casestudie er derfor velegnet til å studere utvikling og få personlig kontakt med fenomenet man studerer (Hellevik, 2011: 98-99). Studien av beslutningsprosessen frem mot vedtak om strukturreform har nettopp et slikt formål da man ønsker både å se på *hvordan* dette skjer og *hvorfor*.

I denne studien vil det altså være snakk om en bevisst gjennomgang av prosessen frem til vedtaket om reform. En slik prosess-sporing er av George og Bennett (2005) sett på som en metode der man ønsker å identifisere de mellomliggende årsakssammenhengene. Man ønsker med andre ord å identifisere de ulike faktorene som er med på påvirke prosessen (George & Bennett, 2005: 206) og som tilsammen førte til et vedtak om strukturreform i universitets- og høyskolesektoren. Forskeren vil her gjennomgå historiske hendelser, dokumenter, transkriberte intervjuer og andre kilder for å finne ut om disse årsakssammenhengene kan forklares ut ifra teoretiske perspektiver og hypoteser (George & Bennett, 2005; 6).

Casestudier kan også sies å være studiet av noe større, og at fenomenet som studeres derfor er representant for en klasse (Gerring, 2007: 20). I studien av beslutningsprosessen frem mot en strukturreform i universitets- og høyskolesektoren kan det være nødvendig å se den i sammenheng med nærliggende fenomener, både når det gjelder strukturreformer og sektoren som helhet. Men målet er først og fremst og få kunnskap om reformprosessen slik den har utspilt seg frem til vedtaket i juni 2015, da gjennom å kartlegge de ulike aktørenes rolle og medvirkning i beslutningsmulighetene, samt defineringen av problemer og løsninger ut ifra gitte organisasjonsteoretiske perspektiver som nevnt over. Man ser derfor på forholdet mellom teori og empiri, noe som kan kalles en *teoretisk fortolkende studie*. Slike studier har ikke som formål å utvikle foreliggende teori, men bruker disse og andre eksisterende begreper til å strukturere de empiriske funnene. Det er viktig å være bevisst på at det foreligger utfordringer og begrensninger ved slike studier, både gjennom begrenset bruk av teoretiske perspektiver og at det empiriske materialet kan ha flere styrende interesser (Andersen, 1997: 68-69). Med andre

ord handler det mye om hva forfatteren av studien velger å anse som viktig og relevant, både i utvalg av teoretiske perspektiver og empiriske funn.

I denne studien har jeg som vist i teori-kapittelet valgt å ta utgangspunkt i en utfyllende strategi, der flere teorier benyttes på samme tid, samtidig som det vil kunne være innslag av konkurrering da noen av forventningene i de utvalgte teoriene vil kunne stå i motsetning til hverandre. Ved å benytte mer enn ett perspektiv mener jeg studiens forklaringskraft styrkes da et perspektiv alene ikke klarer å belyse alle deler av prosessen, samtidig som det er viktig å legge vekt på de ulike teoriens forklaringskraft når man benytter de (Christensen et al., 2015: 214; Roness, 2009: 51).

3.3 Datainnsamling

I masteroppgaven vil det som tidligere nevnt bli benyttet to kvalitative metoder for datainnsamling, der mye av hovedmaterialet innhentes gjennom en studie av offentlige dokumenter som hver representerer enten agendasettingsfasen, utredningsfasen og vedtaksfasen. Det kan være problematisk å kun legge vekt på skriftlige kilder da dette først og fremst representerer den offentlige og formelle siden av prosessen, uten å belyse de mer uformelle sidene ved en beslutning. Det vil derfor benyttes semi-strukturerte eliteintervjuer av sentrale aktører i de ulike fasene til å supplere og utdype informasjonen hentet fra dokumentene. Det bør understrekes at de offentlige dokumentene primært er brukt i den deskriptive analysen, og intervjuene i den forklarende, selv om dataene benyttes om hverandre i analysekapitlene. Under gjøres det kort rede for de to formene for datainnsamling og deres relevans, samt de viktigste dokumentene og respondentene som er sentrale i analysen.

3.3.1 Dokumentstudium av offentlige dokumenter

Bruken av dokumentstudium til å finne empirisk materiale er svært utbredt innenfor all forskning. Da enten som bakgrunns- eller tilleggsinformasjon, der man supplerer med andre data innhentet gjennom for eksempel observasjoner eller intervju, eller de kan brukes som rene dokumentstudier der dette er den eneste kilden til empiri (Tjora, 2017: 183). Dokumentene blir da systematisk gjennomgått med det formål å finne informasjon som er relevant for å kunne besvare eller gi kunnskap om problemstillingene man ønsker å studere. De delene av innholdet i dokumentene som er relevant blir så videre registrert, bearbeidet og systematisert (Grønmo, 2016: 175).

Dokumentstudier kan for eksempel gjøres systematisk gjennom en diskursanalyse, der innholdet i en bestemt tekst analyseres og man tar sikte på å identifisere en større helhet gjennom å se på hvordan teksten er strukturert. Målet er da å få et innblikk blant annet i hvilke standpunkt, holdninger, argumenter og verdier som gjør seg gjeldene i de ulike tekstene. Videre kan dokumentstudier også omhandle oversiktsstudier, som har som formål å få oversikt over tidligere studier, med fokus på teorier og metoder, innenfor et gitt forskningstema (Grønmo, 2016: 142; Tjora, 2017: 185-186). Det er her valgt en variant som kombinerer disse to metodetradisjonene. Det vil bli gjennomført en oversiktsstudie for både å innhente informasjon og få kunnskap om tidligere historiske prosesser i sektoren og for å innhente informasjon om tidligere forskning og teorier knyttet til beslutningsprosesser. Hoveddokumentene vil derimot studeres mer systematisk og strukturert for å innhente empiri som omhandler mer detaljert informasjon om hvordan prosessen frem mot strukturreformen har forespeilet seg. Disse er primærkilder knyttet til de ulike delene av prosessen, og kan derfor ses som en tidslinje. I hovedsak er følgende dokumenter vært fremtredende i den enkelte fasen, men det bør nevnes at flere av disse har vært med på å også gi informasjon til mer enn en fase:

- *Historisk gjennomgang*: NOU 2008: 3 – Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning.
- *Agendasettingsfasen*: Sundvolden-plattformen (2013) og Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksens tale til Kontaktkonferansen 2014.
- *Utredningsfasen*: Meld. St. 18 (2014-2015) – Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren.
- *Vedtaksfasen*: Innst. 348 (2014-2015) – Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i universitets- og høyskolesektoren.

Disse dokumentene er valgt til å innhente informasjon først og fremst fordi de er skapt med det formål å beskrive prosessen, eller behovet for en slik prosess, utdype de ulike temaene som knyttes til dette og legge frem de ulike standpunktene knyttet til strukturreformen. De er primærkilder utarbeidet av den samme gruppen mennesker som har vært en del av prosessen, eller som sitter med svært mye kunnskap om den (Mogalakwe, 2006: 222). I tillegg til de offentlige dokumentene vil det også være nødvendig å studere andre dokumenter som kan være relevant for analysen. Dette empiriske materialet knyttes til blant annet taler, debattinnlegg,

sentrale dokumenter og andre skriftlige kilder som kan knyttes til reformen og sektoren som helhet, samt dens utvikling.

Hensikten med dokumentstudiet er å systematisk innhente informasjon slik at man oppnår kunnskap om prosessen, de ulike aktørene, hvilke beslutningsmuligheter som har oppstått underveis, og de problemer og løsninger som har blitt definert. I hovedsak er det som nevnt tidligere dokumentene som danner grunnlaget for den empiriske deskriptive analysen, da disse gir informasjon til å kartlegge den formelle siden av prosessen. Funnene fra de gitte dokumentene vil videre bli benyttet i den forklarende analysen, der dokumentene ses i lys av de ulike teoretiske perspektivene knyttet til organisasjons- og beslutningsteori.

3.3.2 Semi-strukturerte eliteintervjuer

Ved kvalitative intervjuer får man muligheten til å få en dypere innsikt i temaet man studerer, da gjennom informantenes eget perspektiv av prosessen (Kvale & Brinkmann, 2017: 42). Det skilles gjerne mellom ustrukturerte og semi-strukturerte intervjuer, der de ustrukturerte intervjuene kun er løst satt opp og det hele fremtrer mer som en uformell og mindre kontrollert samtale, mens det i et semi-strukturert intervju gjerne utarbeides en intervjuguide som inneholder en liste med sentrale spørsmål eller spesifikke emner man ønsker å gjennomgå. I begge tilfeller er det snakk om en fleksibel prosess der det er viktig å legge vekt på informantenes tolkning og forståelse av prosessen, og ikke minst spørsmålene som stilles. Hva den enkelte ser på som viktig og hvordan de ulike hendelsene, mønstrene og ideene blir forklart kan være svært personavhengig (Bryman, 2004: 320-321). Hvordan de ulike intervjuene utarter seg vil avhenge av hvilken informasjon informantene sitter på og bidrar med, i tillegg vil det avhenge av kommunikasjonen mellom den som blir intervjuet og forskeren som stiller spørsmålene. Samtalen og spørsmålene utvikler seg som et resultat av svarene på de tidligere spørsmålene, og både innsamling av data og analysen av denne foregår parallelt (Grønmo, 2016: 167).

I denne masteroppgaven er det valgt å gjennomføre semi-strukturerte intervjuer, da det er hensiktsmessig på forhånd å ha utarbeidet en plan om hvilken type informasjon som skal uthentes og hvordan dette skal struktureres, samtidig som man har fleksibiliteten til å følge opp informantenes svar underveis. En slik struktur sikrer at man dekker de forhåndsbestemte emnene, noe som er viktig for relevansen av intervjuet, samt at det i etterkant vil være enklere å sammenlikne de ulike informantenes svar.

Utvalg av informanter til eliteintervjuer

De ulike intervjuformene kan ses som verktøy som en kan velge mellom på bakgrunn av hvilke formål man har med studien. Det kan knyttes til informasjonen man søker, informantene, deres personlige kunnskaper og involvering i prosessen (Kvale & Brinkmann, 2017: 172). I masteroppgaven har det vært ønskelig å intervju personer som enten er ledere, eksperter eller har hatt sentrale stillinger eller posisjoner underveis i beslutningsprosessen som studeres. Slike intervjuer kan betegnes som eliteintervjuer (Kvale & Brinkmann, 2017: 175).

De informantene det her ble valgt å intervju var sentrale personer som har vært medvirkende i de ulike delene av beslutningsprosessen, enten ved tilknytning til Kunnskapsdepartementet, politiske partier i posisjon eller opposisjon, eller som aktører i universitets- og høyskolesektoren. Utvalget ble derfor gjort strategisk gjennom å velge informanter som kan uttale seg om det aktuelle temaet, og vil derfor fungere som representanter for de ulike aktørene man anser som relevante i prosessen (Tansey, 2007: 766; Tjora, 2017: 130).

Utvalget av informanter var knyttet til konkrete tips fra forskere som har god innsikt i politiske prosesser i universitets- og høyskolesektoren, anbefalinger fra aktører jeg var i kontakt med som selv ikke hadde mulighet til å delta, og som et resultat av gjennomlesning av de ulike dokumentene. Det resulterte i to informanter ansatt i Kunnskapsdepartementet, to informanter fra politiske partier, der en var tilknyttet regjeringen og den andre opposisjonen, og til slutt to informanter fra universitets- og høyskolesektoren. Vedlegg 1 viser en liste over de seks informantene og deres rolle i beslutningsprosessen og tilknytning til universitets- og høyskolesektoren, dette for å gi en form for etterprøvbarehet. Bakgrunnen for denne sammensetningen av informanter er et ønske om å få en bred kombinasjon av representanter fra de ulike sentrale aktørene i en slik prosess. Hver av de utvalgte har enten hatt en sentral rolle i utformingen av Stortingsmeldingen, Innstillingen til Stortinget eller hatt sentrale posisjoner i universitets- og høyskolesektoren. De representerer de ulike fasene, da gjennom klar deltakelse, og det er også mer enn en representant tilknyttet hver fase for å sikre anonymisering og å kunne sammenlikne svarene i etterkant. Hver respondents bakgrunn og rolle i prosessen ble vurdert, og utvalget ble gjort med bakgrunn i dette.

Gjennomføringen av intervjuene

I mange sammenhenger kan det å komme i kontakt med respondenter og få de til å stille opp være vanskelig, spesielt i tilknytning til eliteintervjuer da disse ofte kan være problematiske å

få adgang til (Kvale & Brinkmann, 2017: 175). Det var i denne studien ingen større problemer knyttet til dette, og de jeg til slutt fikk kontakt med var svært villige til å stille opp på intervju.

I alt ble til sammen åtte personer kontaktet i april 2019, hvorav en person ikke hadde mulighet til å stille og en person aldri svarte. De seks personene som ønsket å stille opp på intervju fikk tilsendt et informasjonsskriv om studien som inneholdt informasjon om studiens formål, prosedyrene rundt anonymisering og muligheten de hadde til å trekke seg dersom de ikke lenger ønsket å delta. Det ble informert om at studien var meldt til Norsk senter for forskningsdata (NSD), og informantene ble bedt om å signere en samtykkeerklæring, se vedlegg 2 for ytterligere informasjon.

Hvert intervju tok mellom 30-60 minutter, og det ble gjort lydopptak for senere å kunne transkribere dette. Den utarbeidede intervjuguiden fungerte som et rammeverk for samtalen, men spørsmålene som ble stilt og hvordan samtalen utartet seg var sterkt preget av respondentens svar. Informasjonen som ble innhentet fra intervjuene ble benyttet til å utdype informasjonen som allerede var innhentet gjennom dokumentstudiet og til å hente frem informasjon man ellers ikke kunne lese seg frem til. Til tross for at det er vedlagt en liste over respondentene i vedlegg 1 er det valgt å anonymisere de i selve teksten.

Intervju som supplerende metode

Det å studere en beslutningsprosess ved kun å benytte dokumenter til å innhente informasjon kan som tidligere nevnt være problematisk da slike offentlige dokumenter først og fremst viser den formelle siden av prosessen, og kan derfor være lite nyansert. Ved å i tillegg benytte seg av intervjuer av sentrale aktører med kunnskap om prosessen, kan man fylle inn informasjon der det skulle foreligge mangler eller bekrefte den informasjonen man allerede har hentet inn for å styrke informasjonene man sitter med (Aberbach & Rockman, 2002: 673; Kvale & Brinkmann, 2017: 176).

Hensikten med å tilføre intervjuer er derfor først og fremst å styrke studiens forklaringskraft. Informasjonen hentet fra intervjuene er først og fremst avgjørende for å nyansere de ulike delene av prosessen, og vil derfor være avgjørende for den forklarende delen av analysen. Begrunnelsen for dette er at intervjuene gir mer informasjon som kan vise til holdninger, konflikter, uenigheter og lignende, og vil derfor være med på å prege hvordan man tolker de ulike fasene i lys av teoretiske perspektiver. Dette tilsier ikke at de ikke er benyttet i den deskriptive analysen, men at informasjonen først og fremst har vært førende for forklaringen av prosessen.

3.4 Validitet og reliabilitet

Studien av beslutningsprosessen frem mot vedtaket om en strukturreform kan som tidligere nevnt knyttes til prosess-sporing, og forutsetter derfor en innsamling av store mengder data som ideelt stammer fra et bredt spekter av kilder (Tansey, 2007: 765). Dokumentstudier og intervjuer er veletablerte metoder for innsamling av empiri, men begge har sine begrensninger. I denne delen av kapittelet vil kvaliteten i dataene diskuteres, da gjennom å se på studiens gyldighet og relevans og dens nøyaktighet og etterprøvnbarhet.

3.4.1 Studiens gyldighet og relevans

Validitetssystemet er utviklet av Cook og Campbell, og er først og fremst tilknyttet kvantitativ forskning. Systemet består av statistisk validitet, begrepsvaliditet, indre validitet og ytre validitet. Det er her snakk om de ulike kausale slutningenes validitet og fungerer derfor som et rammeverk (Cook & Campell, referert i Lund, 2002: 104-105). Systemet kan allikevel oversettes til kvalitative studier og da legge vekt på *hvordan* noe skjer fremfor *hvorfor*. Begrepsvaliditet, indre validitet og ytre validitet trekkes her frem og oversettes (Grønmo, 2016: 254; Yin, 2014: 45).

Begrepsvaliditet knyttes til om de dataene man samler inn måler det man faktisk ønsker å studere (Yin, 2014: 46). Dette kan igjen knyttes til definisjonsmessig validitet, som uttrykker samsvaret mellom innsamlingen av empiri og de teoretiske perspektivene man tar utgangspunkt i. For at det skal foreligge en høy grad av begrepsvaliditet er det viktig at dataene som samles inn egner seg godt til å belyse problemstillingen (Hellevik, 2011: 51-52). Ofte har dette punktet vært kritisert når det gjelder casestudier da forskeren ofte kan ha problemer med å operasjonalisere et sett av målingskriterier. Dette er generelt sett det viktigste og vanskeligste spørsmålet man kan stille til en vitenskapelig studie (Hellevik, 2011: 52; Yin, 2014: 46). Begrepsvaliditeten i studien vurderes her som god. De teoretiske perspektivene som er benyttet er grundig gjort rede for, og det er allerede utarbeidet teoretiske forventninger til datamaterialet. Intervjuguiden benyttet under intervjuene er utarbeidet med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene, og sikrer derfor at empirien som hentes inn vil kunne forklares i lys av disse. Hoveddokumentene som er benyttet til å innhente informasjon om beslutningsprosessen anses også som gode da slike offentlige dokumenter gir en god overordnet beskrivelse av situasjonen. Disse dokumentene har med andre ord god troverdighet da de som tidligere nevnt er utarbeidet av mennesker med stor innsikt og kunnskap om prosessen. Informantene er også utvalgt på

bakgrunn av deres kunnskap om prosessen, og da sikrer man at de tilfører informasjon om det man faktisk ønsker å innhente opplysninger om.

Den indre validiteten knyttes til studies mulighet til å trekke kausale slutninger, altså identifikasjon av årsakssammenhenger der en årsak fører til en virkning. I en casestudie vil det kunne være noe problematisk å trekke kausale slutninger da det kan foreligge faktorer som ikke dukker opp i analysen, og som har mer forklaringskraft enn de man inkluderer. Videre vil det å fatte slutninger være problematisk da man ikke alltid har mulighet til å selv observere alt direkte (Yin, 2014: 46-47). Gjennom studien er det som tidligere nevnt ønskelig å se på prosessen gjennom å spore de ulike årsakssammenhengene, og man kan gjennom dette trekke kausale slutninger. Det er ikke slik at studien har som formål å gjennomføre en fullstendig kausal analyse, men det er ønskelig å se på hvilke elementer fra de teoretiske perspektivene som kan ha vært med på å påvirke prosessen og da ha vært avgjørende for utfallet om et vedtak av strukturreform.

Ytre validitet knyttes til studiens funn og om dette kan relateres til noe mer enn studien selv, altså om funnene kan generaliseres, uavhengig av metoden som er benyttet (Yin, 2014: 46, 48). Generalisering i kvalitative casestudier er ofte omdiskutert, og har etterhvert fått en større rolle. Noe som forutsetter at man stiller høyere krav til studien. Det er blant annet viktig å sammenfatte og forenkle datamaterialet uten at vesentlig informasjon går tapt. Videre bør generaliseringen kunne kyttes til foreliggende kunnskap, og teori og empiri må derfor være tett sammenkoblet (Andersen, 1997: 135-136). Generalisering er ikke et direkte mål i studien da det er en teoretisk fortolkende casestudie, og det derfor først og fremst er ønskelig å oppnå kunnskap og dypere innsikt om beslutningsprosessen frem mot en reform. Det er derimot ønskelig å bidra til forskningstradisjonen og gi teoretisk innsikt, og gjennom å benytte veletablerte forskningsmetoder og teoretiske perspektiver kan studien oppnå en viss relevans ut over seg selv.

De tre nevnte faktorene utgjør med andre ord studiens gyldighet og relevans, og handler generelt om troverdigheten de empiriske konklusjonene utgjør. Begrepsvaliditeten kan som sagt være problematisk, men kan sikres ved å tilføye flere kilder og metoder, da både gjennom dokumentstudier og intervjuer. Den indre validiteten og årsakssammenhengene kan styrkes ved å sammenfatte de teoretiske forventningene og de empiriske funnene, og da teste ulike forklaringer eller bygge opp under foreliggende forklaringsmodeller. Ytre validitet og studiens generaliserbarhet kan styrkes dersom studien bygger på systematiske teorier, noe studien også tar utgangspunkt i (Riis, 2012: 359; Yin, 2014: 46-48). Ved å benytte en slik metode-

triangulering vil man kunne sikre at studien er valid og at usikkerhetsnivået blir mindre (Tansey, 2007: 768).

3.4.2 Studiens nøyaktighet og etterprøvbarhet

Studiens kvalitet avhenger ikke bare av om den oppfattes som gyldig og relevant. Den preges i stor grad av hvor nøyaktig den er gjennomført og om funnene lar seg etterprøve, dette er også kjent som studiens reliabilitet. Man vurderer med andre ord i hvilken grad en ville oppnå de samme resultatene og konklusjonene dersom studien blir gjentatt. Dersom dette skal la seg gjennomføre er det essensielt at studien gjennomføres med nøyaktighet. Ved å vurdere reliabiliteten styrkes tilliten til det empiriske datamaterialet og analyseresultatene studien bygger på (Grønmo, 2016: 249; Hellevik, 2011: 183; Yin, 2014: 46, 48).

I kvalitative studier er det som regel ikke mulig å teste reliabiliteten ved hjelp av de samme metodene som man benytter i kvantitativ forskning. Allikevel er det viktig å legge vekt på å vurdere studiens troverdighet, noe som først og fremst knyttes til om de empiriske funnene som presenteres er basert på data om faktiske forhold. Dersom dataene baseres på forskerens personlige oppfatninger eller preges av tilfeldige omstendigheter vil ikke datamaterialet ha høy troverdighet. Det er derfor viktig at gjennomføringen av studiet og innhenting av informasjon gjøres på systematisk og pålitelig måte. Dette knyttes blant annet til at studiens undersøkelsesopplegg er i samsvar med veletablerte forutsetninger og framgangsmåter (Grønmo, 2016: 248-249). De offentlige dokumentene studien bygger på er i seg selv pålitelige da de som sagt først og fremst har som formål å forklare og beskrive prosessen, eller behovet for en slik prosess. Deler av dokumentene er en systematisk gjennomgang av situasjonen som preger sektoren, mens andre er konkrete forslag til forbedringer. De forklarer med andre ord det faktiske forløpet, og jeg vil derfor anse disse som av god kvalitet.

Intervjuene tilfører kunnskap om de forholdene som ikke står beskrevet i de offentlige dokumentene (Lilleker, 2003: 208), og studiens reliabilitet vil derfor styrkes. Et av problemene knyttet til eliteintervjuer omhandler informantens ulike oppfatning av en hendelse. Dette kan for eksempel knyttes til at de svarer strategisk på spørsmålene, og at de derfor overvurderer eller undervurderer sin egen rolle etter hva som tjener dem (Lilleker, 2003: 211; Tansey, 2007: 767). For å motvirke disse utfordringene er det derfor gjennomført flere intervjuer om de samme prosessene, slik at man kan bekrefte eller avkrefte de ulike utsagnene, og man kan derfor si at reliabiliteten styrkes. Videre er det også viktig at man gjennomgår både dokumentene, lydopptakene og transkripsjonene flere ganger slik at man forsøker å unngå at man som forsker

misforstår meningen av det som blir skrevet eller sagt. Metode-trianguleringen og bruken av flere kilder som kan vise de samme tendensene styrker troverdigheten til forklaringene.

Reliabiliteten kan testes ved å gjennomføre en kritisk gjennomgang av det innsamlede datamaterialet på ulike tidspunkter. Man gjennomgår da de skriftlige dokumentene og intervjuene på nytt og vurderer stabiliteten i forskerens egne beskrivelser, forholdet mellom datamaterialet, og samsvaret mellom de ulike tolkningene på ulike tidspunkter. Videre kan det også være relevant å sammenlikne de empiriske funnene med andre forskeres tolkning av materialet, og se om man finner samsvar (Grønmo, 2016: 249-250). På dette punktet har reliabiliteten blitt sikret ved at man har gjennomgått både de skriftlige dokumentene, opptakene og transkripsjonene flere ganger og på ulike tidspunkter. Det er viktig å fremheve at studien først og fremst har lagt vekt på valget av undersøkelsesopplegg, systematikken rundt innsamlingen av data, kildenes troverdighet, min rolle som forsker og ikke minst studiens kontekst.

Det er videre viktig å vurdere den interne og eksterne konsistensen i forskningsopplegget. Den interne konsistensen knyttes til forholdet mellom de innsamlede data, og hvorvidt disse passer sammen og hvor godt de gir et helhetlig bilde av prosessen som studeres. Ekstern konsistens knyttes til forholdet mellom innsamlede data og andre relevante opplysninger. Dersom det er stort samsvar mellom de dataene som benyttes i studien og annen tilgjengelig informasjon anses den eksterne konsistensen som god. Dette kan for eksempel være at datamaterialet passer godt inn i studiens kontekst, og fremstår som rimelig i en større sammenheng. For at studien skal ha god reliabilitet er det derfor viktig at det også gjøres en kritisk vurdering og drøfting av intern og ekstern konsistens (Grønmo, 2016: 250-251). Det ser ut til at den interne og eksterne konsistensen i studien er god, da de innsamlede dataene stemmer godt overens med hverandre, og andre dokumenter som gjennomgår liknende prosesser. Dataene som er benyttet er av samme karakter som under andre forskningsopplegg, og jeg vil derfor påstå at det ikke foreligger noen store mangler eller motstridende funn.

Gjennom prosess-sporingen er man som tidligere nevnt nødt til å gjennomgå store mengder datamateriale, og ideelt sett bør disse komme fra et bredt spekter av ulike kilder. Målet med dette er å innhente informasjon om veldefinert og spesifikke deler av prosessen (Tansey, 2007: 765), og det er derfor viktig at datainnsamlingen generelt er veldokumentert, veloverveid og systematisk drøftet (Grønmo, 2016: 251). Dokumentene som er benyttet er tilgjengelig for alle, og muligheten for etterprøvbarehet av disse funnene er derfor stor. Spørsmålet om reliabiliteten kan derfor i større grad knyttes til intervjuene, og viktigheten av å være bevisst på både fordelene og ulempene ved valget av metode. Intervjuguidene var utformet med tanke på

den enkelte gruppen av respondenter, men holdt seg innenfor overordnede temaer slik at man sikret noenlunde standardiserte spørsmål og gjorde det mulig å sammenlikne de ulike svarene. Selv om informantene vektla ulike deler av prosessen, og selv satt med mer kunnskap om visse deler enn andre, så var det stor enighet om den generelle utviklingen. Nøyaktigheten og påliteligheten sikres med andre ord gjennom en systematisk gjennomgang av ulike kilder, og at det var samsvar mellom dataene innhentet gjennom dokumentstudium og intervju. Reliabiliteten anses derfor som god.

4. Deskriptiv analyse

4.1 Introduksjon

Kjernetemaer i norsk høyere utdanning har over flere år vært knyttet til kvalitet, kapasitet og relevans. Kvaliteten handler om undervisning, forskning og ledelse på et høyt nivå. Kapasitet handler om forholdet mellom etterspørsel fra markedet og utdanningen av kvalifiserte kandidater. Relevans handler om at utdanning er noe mer enn et mål i seg selv, og at det skal dekke samfunnets behov. Disse begrepene er sentrale politiske hensyn, men er vanskelig å måle (Frølich et al., 2014: 15). Sammenslåing har lenge vært en trend innen høyere utdanningsinstitusjoner, både internasjonalt og i Norge. Hovedmålsettingen med en strukturreform i den norske universitets- og høyskolesektoren har vært å øke kvaliteten i forskning og undervisning, og løsningen man valgte var å sette i gang arbeidet med å redusere antall institusjoner. Dette arbeidet var ment å sikre og videreutvikle kvaliteten i sektoren i de etterfølgende årene (Harman & Harman, 2003: 29; Larsen, 2016: 1).

Tradisjonelt har høyere utdanningsinstitusjoner i Norge vært delt inn i to separate sektorer; universiteter og spesialiserte universitets-institusjoner, og høyskoler som tilbyr kortsiktige og yrkesrettet utdanningsprogrammer (Kyvik & Stensaker, 2016: 29). Universitets- og høyskolesektoren i Norge har på grunn av sin lokale forankring og stykkvise tilvekst vært preget av langsomme endringsprosesser (Bleiklie, 2009: 127).

Norsk høyere utdanning har allikevel de seneste tiår gjennomgått drastiske endringsprosesser og store reformer, der system- og strukturendringer knyttes til en historisk utviklingsprosess. (Elken & Frølich, 2017: 100). Helt siden ekspansjonen av utdanningssystemet på 1960- og 1970-tallet, med nyetableringen av høyskoler med fokus på kortere og mer yrkesrettede utdanninger, har sektoren vært i vekst. Den gang var den politiske oppmerksomheten knyttet til det regionale aspektet ved høyere utdanning (Larsen & Stensaker, 2003: 11), men i dag er historien en annen. For å kunne analysere strukturreformen som ble vedtatt i 2015 og prosessens utvikling, vil det være nødvendig å se tilbake på tidligere politiske avgjørelser og hendelser.

Kapittelet vil ta for seg første del av problemstillingen, og beskrive beslutningsprosessen og hvordan denne har forekommet i agendasettingsfasen, utredningsfasen og vedtaksfasen. Det vil bli redegjort for de ulike aktørene som medvirket i prosessen, hvilke beslutningsmuligheter som oppstod, og hvilke problemer og løsninger som ble definert. For å underbygge de senere analytiske argumentene i studien vil det i tillegg til de empiriske funnene

være relevant å ha kjennskap til universitets- og høyskolesektorens oppbygning og tidligere sentrale endringsprosesser. Kapittelet vil derfor starte med en sammenfattet redegjørelse av sektorens historiske utvikling, endringer prosesser og reformer som har vært sentrale for den sektoren vi har i dag.

4.2 Universitets- og høyskolesektoren

Høyere utdanning har lenge vært en svært sentral del av det norske samfunnet. Da verden er i kontinuerlig endring, og mange av de utfordringene man står overfor er globale, så har universitetene og høyskolene fått en sentral rolle for å forutse, møte og påvirke utviklingen (Frølich et al., 2014: 16; Kunnskapsdepartementet, 2015a: 9-10). Høyere utdanning har etterhvert blitt en global handelsvare, og utviklingen innebærer helt nye problemstillinger, muligheter og konkurranseforhold mellom de ulike institusjonene både nasjonalt og internasjonalt (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 10).

Det har tradisjonelt vært vanskelig å skille ut en selvstendig nasjonal politikk for universiteter og høyskoler, og først de senere årene har det utviklet seg i retning av noe som er mer uavhengig av de enkelte institusjonenes politikk. En viktig faktor å legge vekt på i gjennomgangen av utviklingen av høyere utdanningssektor i Norge er dets nære tilknytning til statsapparatets korte historie, raske vekst og lille størrelse (Bleiklie, 1996: 49).

De siste tiårene har sammenslåing blitt et vanlig fenomen i flere av de høyere utdanningsinstitusjonene. Nasjonale myndigheter har benyttet seg av sammenslåing blant annet for å restrukturere og for å sette fokus på problemene med institusjonell fragmentering, mangelen på økonomisk og akademisk levedyktighet, og ikke minst lav effektivitet og kvalitet. Videre har sammenslåing blitt benyttet for å fremheve eksterne trusler og finansielle problemer (Harman & Harman, 2003: 29). Tradisjonelt sett har ikke høyere utdanning vært tema for opphetet offentlig debatt og diskusjon. De fleste reformer i sektoren blir formulert og fremstilt av offisielle kommisjoner bestående av aktører fra offentlig administrasjon, politiske partier og institusjonene selv. Slike utvalg stiller en diagnose av sektoren, fremhever områder som har behov for forbedring, og fremlegger mulige løsningsalternativer (Elken & Frølich, 2017: 100).

Ser man på sektorens utvikling over tid, og de politiske avgjørelsene og beslutningene knyttet til dette, vil man kunne se at selv om det har vært en form for kontinuitet, så er det også vært svært mye utvikling siden den første store utvidelsen i 1960- og 1970-årene. De første politiske endringsprosessene hadde et *kvantitativt* aspekt, og det handlet i store trekk om

størrelse og kapasitet. De senere årene har det blitt lagt større vekt på *kvaliteten*, der effektivitet og effektene av det institusjonene produserer har fått en sentral rolle (Bleiklie, 2009: 132-133).

Det ble i flere av intervjuene påpekt at dersom man ønsker å forstå prosessen i sin helhet er man avhengig å se tilbake i tid. Helt siden Høyskolereformen har man gjort store endringer i sektoren, men fremdeles var det mye som kan forbedres. Problemene det legges vekt på i Meld. St. 18 (2014-2015) Konsentrasjon for kvalitet, er ikke nye fenomen, men vedvarende faktorer som man lenge har sett på som problematisk. Problematikken har vært preget av politisk enighet, men det som har skilt de ulike partiene er fremgangsmåten. Strukturen er noe man har vært opptatt av over lengre tid, og også tidligere regjeringer har erkjent dette og jobbet for å finne løsninger på disse utfordringene (Informant).

4.2.1 Historisk utvikling og tidligere endringsprosesser i universitets- og høyskolesektoren

Reformer har preget sektoren i mange år, og helt siden 1960-årene har man forsøkt å forbedre kvaliteten, kapasiteten og relevansen av det norske utdanningssystemet. Ottosen- komiteen ble nedsatt for å blant annet foreslå tiltak knyttet til å best mulig utnytte studietid og kapasitet, utrede alternativ avlastende undervisning, lokalisering av nye institusjoner og så videre (Frølich et al., 2014: 16). Komiteen la vekt på regionale studiesentre, og at utdanningskapasiteten måtte bygges ut for å møte den totale etterspørselen. Ideen om regional konsentrasjon av studiesteder ble ikke realisert, og sektoren utviklet seg til å være preget av desentralisering og lokal spredning (NOU 2000:14, s. 350; NOU 2008: 3, s. 44).

Utviklingen i retning av stadig økende styringsproblemer på departementsnivå, som et resultat av et stort antall studiesteder og vidt forskjellige utdanninger, ledet etterhvert til at departementet i 1987 opprettet et nytt utvalg. Hernes-utvalgets målsettinger var å få et mer helhetlig perspektiv på norsk høyere utdanning, samt oppnå en bedre arbeidsdeling mellom de ulike institusjonen (Kyvik, 2014, s. 87; NOU 2000: 14, s. 73). Rapporten påpekte at utviklingen i sektoren hadde tatt en annen retning enn hva Ottosen-komiteen hadde forespeilet. I stedet for å ha forskjellige og komplementære roller, der høyskolene hadde som hovedoppgave å gi kortere, yrkesrettede utdanninger og drive regional forskning, så hadde det utviklet seg til at hvert fylke dekket alle felter innen høyere utdanning (NOU 2000: 14, s. 73; NOU 2008: 3, s. 44). For å forbedre disse problemene foreslo utvalget en kraftig reduksjon i antall selvstendige høyskoler. Norsk høyere utdanning skulle betraktes som et integrert system preget av arbeidsdeling og samarbeid. Dette skulle igjen utvikles ved statlig medvirkning og styring.

Prosessen resulterte i 1993 i *Høyskolereformen*, der 98 regionale høyskoler ble slått sammen til 26 større statlige høyskoler, og det ble opprettet et felles lovverk for hele sektoren i 1995. Som et resultat ble det opprettet et binært høyere utdanningssystem, der universitetene og høyskolene skulle ha ulike oppgaver. Deres likeverdighet ble uttrykt gjennom det felles lov- og regelverket samt en tilsvarende stillingsstruktur (Kyvik, 2014, s. 87; NOU 2008: 3, s. 44-46).

I 1998 ble Mjøs-utvalget nedsatt, og gjennom sin innstilling NOU 2000: 14 ble grunnlaget for *Kvalitetsreformen* i 2004 lagt. Frem til årtusenskiftet hadde det binære systemet holdt fast, men det var nå klart for forandring (Kyvik, 2014, s.89-90; NOU 2008: 3, s. 45). Utvalget foreslo store endringer knyttet til organiseringen av universitetene og høyskolene, både når det gjaldt internt i institusjonene og forholdet mellom de ulike institusjonene og staten (Kunnskapsdepartementet, 2000: 55). Kvalitetsreformen omhandlet sektorens finansiering og autonomi, og representerte derfor et skifte i styringsideologien. Reformen la opp til et nytt finansieringssystem der utdannings- og forskningskvalitet ble belønnet og skulle derfor stimulere til konkurranse mellom lærestedene. Det skulle gis større frihet til institusjonene, det ble opprettet et uavhengig nasjonalt kvalitetssikringsorgan, og det ble lagt frem forslag om en styrings- og ledelsesreform (Gornitzka, 2009: 147-148).

Høyere utdanning i Norge hadde frem til dette gått fra å være et binært system der skillet mellom høyskoler og universitet var tilnærmet klart definert, til en utvikling mer mot en enhetlig og klarere hierarkisk ordning som følge av at flere høyskoler ønsket universitetsstatus (Kyvik, 2009, s. 14-15; NOU 2008:3, s. 47). Den store aktiviteten i høyskolesektoren utløste spørsmål om utviklingen var i ferd med å komme ut av kontroll, og det ble derfor nedsatt et nytt utvalg (Kyvik, 2014: 90).

4.2.2 Stjernø-utvalget: Forslag om gjennomgående strukturendringer i sektoren

Sektoren hadde nå i flere år vært preget av ulike visjoner, og den demokratiske rollen som var fremtredende på 1960- og 1970-tallet hadde gått over til å handle mer om nasjonens økonomi og markedet som helhet (NOU 2008: 3, s. 23). Den historiske gjennomgangen tidligere i kapitlet har vist at sektoren og politikktutformingene har vært preget av stabile og langsiktige trekk. Ulike regjeringer og Stortingssammensetninger har vedtatt beslutninger som sakte, men sikkert har endret strukturen i sektoren og gjort skillene mellom universiteter og høyskoler mindre.

Den 24. mai 2006 utnevnte regjeringen Stoltenberg et utvalg ledet av Steinar Stjernø. Utvalget ble bedt om å vurdere universitets- og høyskolesektorens utvikling de neste 10-20 årene, foreslå tiltak for å sikre at strukturen i sektoren bidrar til å møte samfunnsmessige behov og sikrer god utnyttelse av ressurser (NOU 2008: 3, s. 5). Utredningen var en gjennomgripende kritikk av strukturen i høyere utdanning (Kyvik, 2014: 90), og situasjonen var preget av den dynamikken som ble utløst av reformene som fulgte i kjølvannet av Mjøs-utvalgets utredning (NOU 2008: 3, s. 47).

De pekte på en økt autonomi i institusjonene til å gjennomgående arbeide for egne målsettinger, et finansieringssystem som førte til stor konkurranse mellom institusjonene, og høyskolenes streben etter universitetsstatus. Disse faktorene hadde ført til opprettelse av flere doktor- og mastergradsprogrammer ved høyskolene, der flere var forankret i små faglige miljøer. Denne utviklingen av at flere høyskoler fikk universitetsstatus gjorde de prinsipielle skillene mellom universiteter og høyskoler svakere, og som igjen resulterte i at arbeidsdelingen mellom dem ble vanskeligere å utvikle (NOU 2008: 3, s. 47-48).

Rapporten la videre vekt på at det i stadig flere land satses på høyere utdanning og at dette ble sett på som en kilde til innovasjon og verdiskapning. Behovet for et høyt kunnskapsnivå og utvikling av bedre løsninger ville stige i takt med forventningene. Dette resulterte i at utdanningssystemer i flere land måtte endres, og stilte nye krav til den norske sektoren (NOU 2008: 3, s. 15). Den norske strukturen var bygd ut med sikte på at det skulle finnes studietilbud i alle deler av landet, noe som distriktspolitisk har vært en suksess. Allikevel påpeker utvalget at svakheten ved strukturen ligger i denne fragmenteringen, og flere små institusjoner må konkurrere med større om studenter, ansatte og faglig prestisje (NOU 2008: 3, s. 52). Andre utfordringer i sektoren var knyttet til at mange studiesteder hadde svak rekruttering, der ulike evalueringer viste at kvaliteten i flere av de sentrale utdanningene var sviktende og det var stor spredning av utdanninger og fagmiljøer. Utvalget la derfor vekt på ulike tiltak for å fremme høyere kvalitet i sektoren, der de ønsket å finne en balanse mellom behovet for sterke fag- og forskningsmiljøer og et utdanningstilbud som er tilgjengelig for alle. Man tok derfor utgangspunkt i sektorens fragmenterte struktur, utdanningstilbud og arbeidsdelingen mellom universitetene og høyskolene (NOU 2008: 3, s. 15).

Utvalget foreslo at utfordringene rapporten hadde identifisert kunne forbedres gjennom sammenslåing, og dermed skape større og mer robuste enheter. Dette skulle fremmes gjennom en prosess der hver enkelt institusjon selv skulle komme med forslag til institusjoner de naturlig hørte sammen med, før regjeringen skulle ta stilling til den endelige strukturen. Rapporten påpekte videre et sterkt ønske om en tydeligere statlig styring av sektoren (NOU 2008: 3, s. 16-

17). Forslaget utvalget kom opp med var at høyere utdanning burde konsentreres og reduseres ned til 8-10 flercampus-universiteter. En slik reform ville gi en radikal strukturendring og en større grad av regionalisering i hele systemet. Begrunnelsene for en slik endringsprosess var blant annet knyttet til at de historiske forskjellene mellom universiteter og høyskoler var blitt redusert, at den høyere utdanningen generelt sett var blitt svært fragmentert, at en desentralisert struktur gjorde det vanskelig for de ulike institusjonene og oppfylle gitte kvalitetskrav, og at institusjonene må ha en viss størrelse for å være attraktive for studentene (Kyvik, 2014: 90).

Selv om Stjernø-utvalget gikk inn for en sterk reduksjon av antall institusjoner, ble det lagt vekt på at de fremdeles skulle ha stor autonomi (NOU 2008: 3, s. 57). I tillegg var det viktig at hele befolkningen skulle ha tilgang til et utdanningstilbud med høyere utdanning, og det skulle derfor innføres et enhetlig høyere utdanningssystem. Problembeskrivelsen var noe de fleste var enige om, men løsningsforslaget møtte noe motstand. Da rapporten var ferdigstilt pekte Kunnskapsdepartementet på at en slik tvungen fusjonsprosess ikke var ønskelig, og at eventuelle sammenslåinger måtte være frivillige og initiert av lærestedene selv (Kyvik, 2014: 90-91).

4.2.3 SAK-politikken – den rødgrønne regjeringens alternativ

Til tross for at man var uenig om fremgangsmåten, så viste høringen av utvalgets rapport at det var bred enighet i at sammenslåinger ville være hensiktsmessig, men det forekom liten støtte til at alle statlige høyere utdanningsinstitusjoner skulle samles i 8-10 universiteter. Det ble derfor opprettet alternative virkemidler som skulle stimulere til økt samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon, også kjent som SAK-politikken. SAK-politikken skulle gjennom statlige midler stimulere til samarbeids- og fusjonsprosesser, noe den også gjorde. Blant annet førte det til flere sammenslåinger både mellom høyskoler og mellom høyskoler og universiteter, og la til rette for administrativ rasjonalisering og samarbeid på fag- og studienivå i ulike landsdeler og mellom ulike profesjoner (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 14; Kyvik, 2014: 91). SAK-prosessen ble den daværende rødgrønne regjeringens måte å gå løs på problemene NOU 2008: 3 viste, der det var viktig at man ikke la for mye press på institusjonen. Åpenhet og frivillighet var viktig (Informant). Det var et alternativ til top-down styrte sammenslåinger, og ga insentiver til samarbeid knyttet til utdanning, forskning og administrasjon på tvers av universiteter og høyskoler (Elken & Frølich, 2017: 110).

SAK-politikken har først og fremst ført til samarbeid, og virkemidlene man satt inn har ikke tilstrekkelig økt kvaliteten i norsk forskning og utdanning. Stjernø-utvalgets utredning og

utfordringene den pekte på var fremdeles gjeldene, spesielt når det gjaldt de små institusjonene og fagmiljøene (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 14). Struktur-elementet i tidligere utredninger og reformer har til tross for sin daværende mer usentrale rolle vært med på å skape og forme den utviklingen vi ser i dag. Det har blitt et av de mest sentrale elementene i de senere årene (Elken & Frølich, 2017: 96), og er som studien videre vil gå inn på et av de mest sentrale politiske virkemidlene som preger sektoren i dag.

4.3 Agendasettingsfasen - veien mot strukturreformen

Opp gjennom årene har ulike regjeringer argumentert for en reduksjon i høyere utdanningsinstitusjoner, og sammenslåing har lenge stått på den politiske agendaen. I norsk høyere utdanningssektor tok de første sammenslåingene form allerede på begynnelsen av 1990-tallet, men frem til 2014 foregikk sammenslåing utenfor universitetssektoren og var derfor primært knyttet til høyskolene. Dette endret seg med Solberg-regjeringens tiltredning i 2013, og sammenslåinger også mellom universiteter og høyskoler ble satt på agendaen. Det opprinnelige skillet i høyere utdanning ble derfor endret (Kyvik & Stensaker, 2016: 29; Larsen, 2016: 2).

Det har tradisjonelt vært vanskelig å skille ut en selvstendig nasjonal politikk for universiteter og høyskoler, og først de senere årene har det utviklet seg i retning av noe som er mer uavhengig av de enkelte institusjonenes politikk. En viktig faktor å legge vekt på i gjennomgangen av utviklingen av høyere utdanningssektor i Norge er som tidligere nevnt dets nære tilknytning til statsapparatet, dets korte historie, dets raske vekst og lille størrelse (Bleiklie, 1996: 49).

De senere årene har et antall sammenslåinger funnet sted, og flere institusjoner har fått universitetsstatus (Elken & Frølich, 2017: 110). Regjeringen Stoltenberg hadde jobbet med flere av de samme problemstillingene gjennom sin SAK-politikk, men hadde ikke fått gjennomslag for de aller største endringsprosessene. Ved regjeringsskiftet gjennomgikk man derfor utviklingstrekkene fra 2008 til 2013, noe som viste flere urovekkende tegn. Faktorene man så på var noe man allerede hadde påvist i tidligere utredninger, som for eksempel svak studentøkning, svak søkning til stillinger og svake resultater. Dette viste at problemene nå hadde vedvart over lengre tid og det var på tide å gjøre noen endringer (Informant).

Denne delen av kapittelet vil ta for seg agendasettingsfasen, da gjennom å videre forklare utviklingen av den første delen av beslutningsprosessen. Det vil bli redegjort for det

viktigste hendelsesforløpet, samt legge vekt på relevante deltakere, beslutningsmuligheter, problemoppfatninger og løsninger.

4.3.1 Regjeringskifte oktober 2013

I oktober 2013 trådte Solberg-regjeringen til makten, og samarbeidspartiene Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre ble enige om å nedfelle en felles avtale gjennom *Sundvolden-plattformen*. En avtale med et felles verdigrunnlag, der de presenterte de politiske satsningsområdene, standpunktene, og der de beskrev hva slags type samarbeid som skulle prege regjeringsperioden. Et av satsningsområdene i Sundvolden-plattformen var knyttet til *kunnskap*. Dette skulle blant annet gi fremtidsmuligheter for den enkelte, styrke norsk konkurransekraft, og gjennom en satsning på norsk forskning legge grunnlag for fremtidige arbeidsplasser også utenfor Norges grenser (Statsministerens kontor, 2013: 3, 5).

Den nye regjeringen satte gjennom Sundvolden-plattformen et større fokus på høyere utdanning og forskning. Dette var noe partiene i forkant av regjeringskifte hadde samsnakkert om og de var allerede enige om hva som måtte gjøres dersom de skulle komme til makten. Partiene hadde derfor et flertall innad for å sette i gang arbeidet, noe som ikke nødvendigvis gjorde situasjonen noe lettere, men som gjorde det åpenbart at det måtte tas tak i (Informant). Plattformen som ble satt opp i oktober 2013 la vekt på at høyere utdanning i større grad blir viktig da fremtidig verdiskapning og velferd ligger i å realisere og optimalisere kunnskapssamfunnet. Regjeringen og samarbeidspartiene gikk derfor inn for å investere i utdanning og kompetanse, som igjen ville føre til høyere kunnskap, bedre arbeidsmarked og mer verdiskapning. Videre legger plattformen vekt på at forskning er grunnleggende for å fremskaffe ny viten og teknologi slik at verden kan bringes fremover. Regjeringen satt høye mål og hadde store ambisjoner knyttet til kunnskap (Statsministerens kontor, 2013: 57-58).

Et av hovedpunktene, og kanskje det mest avgjørende tiltaket knyttet til strukturreformen, var da regjeringen besluttet i Sundvolden-plattformen at de skulle «fryse strukturen i høyere utdanning inntil effekten av nye universitetsopprettelser er evaluert, og sikre at vi får en struktur som gir miljøer med sterke fagprofiler» (Statsministerens kontor, 2013: 58). Med dette satte regjeringen en pause i prosessen knyttet til at høyskoler ble universiteter, og annonserte at strukturen i sektoren ville bli gjennomgått på ny (Elken & Frølich, 2017: 110).

4.3.2 Isaksens syv-punkts plan – strukturreform på agendaen

Etter omlag tre måneder i regjering gikk daværende kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen på talerstolen på den årlige kontaktkonferansen mellom sektoren og statsråden. Talen til *Kontaktkonferansen 2014* la vekt på syv punkter som ville være førende for regjeringens arbeid innen forskning og høyere utdanning de neste fire årene, og det overordnede målet var høyere kvalitet (Informant; Kunnskapsdepartementet, 2014c).

I talen ble det spesielt lagt vekt på at kvaliteten i norsk høyere utdanning og forskning varierer for mye, og at sektoren derfor var for fragmentert (Informant). Den presiserte at siden kvalitetsreformen ble gjennomført har det skjedd mange positive endringer i sektoren, men enda hadde man ikke sett tilstrekkelig innfrielse av de kvalitetsmålene som ble satt. For å arbeide mot å fremme kvaliteten i sektoren informerte kunnskapsministeren om at regjeringen ville ta de grepene som trengtes, og gjennomgå finansieringen og strukturen i sektoren (Kunnskapsdepartementet, 2014c).

De syv punktene Isaksen la frem skulle være regjeringens mål for å sikre at Norge ville oppnå universiteter og høyskoler som de har behov for og en sektor med god kvalitet. Det første punktet var at de skulle legge frem en langtidsplan for høyere utdanning samme høst. Gjennom dette arbeidet skulle man sikre at man oppnådde forutsetningene knyttet til de langsiktige og strategiske prioriteringene som er avgjørende for å møte tidens store utfordringer, da gjennom konkurransekraft og forskning av høy kvalitet. Punkt to handlet om å utvikle flere verdensledende forskningsmiljøer i samarbeid med sektoren selv. Man skulle derfor satse på de institusjonene og miljøene som kunne bidra til gjennombruddsforskning. Punkt tre var å sørge for at Norge lyktes i EUs nye forskningsprogram, Horisont 2020, og la derfor en plan for å motivere forskere til å delta. Punkt fire var knyttet til at man skulle se på rammene rundt de vitenskapelige ansatte, da i forbindelse med rekruttering, stillingsstruktur og karriereutvikling. Punkt fem var å legge mer fokus på lærerutdanningen, da dette er grunnmuren i hele samfunnet og en forutsetning for at man skal kunne lykkes på flere områder. Punkt seks omhandlet finansieringssystemet i sektoren, og dette skulle gjennomgås av en ekspertgruppe med fokus på å finne et system som skulle styrke kvaliteten i forskning og høyere utdanning. Til slutt til det syvende punktet, og som for alvor satte strukturreformen på agendaen. De lanserte at det skulle settes i gang et arbeid med en stortingsmelding om strukturen i høyere utdanning med mål om å sikre høy kvalitet i studietilbudene, og som etter planen skulle legges frem våren 2015 (Kunnskapsdepartementet, 2014c).

Regjeringen hadde allerede fryst universitets- og høyskolestrukturen gjennom Sundvolden-plattformen, og la nå veien videre for en strukturreform. Utgangspunktet for en slik reform var at strukturen i norsk høyere utdanning i 2014 ikke var tilpasset fremtidens utfordringer, hverken på globalt, nasjonalt eller lokalt nivå da sektoren var for fragmentert (Larsen, 2016: 3).

4.3.3 Beslutningen om å starte arbeidet med Meld. St. 18 (2014-2015)

Da regjeringen lanserte arbeidet med strukturreformen i 2014 anerkjente de den rødgrønne regjeringens SAK-politikk, men mente nå at det frivillige arbeidet knyttet til denne og det fremtidige potensialet var i ferd med å bli uttømt. Det ble derfor presisert at det var på høy tid at det ble satt i gang arbeidet med en statlig reform (Kunnskapsdepartementet, 2014c; Larsen, 2016: 2). Det var nå gått seks år siden Stjernø-utvalget stilte sin diagnose for sektoren og konkluderte med at norsk høyere utdanning ikke holdt god nok kvalitet. Sektoren hadde fremdeles for mange små og sårbare fagmiljøer som tilbyr samme type utdanning, noe som gjør at institusjonene konkurrerer heller enn å samarbeide. Isaksen la derfor frem forlaget om at man skulle bruke disse utfordringene som grunnlag til å bli bedre, og bygge på det man allerede var stolt av. Planen var å la kvaliteten få konsekvenser for strukturen, noe som også var indikatorene for at det ikke ble tegnet opp noe kart på forhånd (Kunnskapsdepartementet, 2014c).

Avgjørelsen om å sette i gang arbeidet med en stortingsmelding satte strukturreformen på agendaen for alvor, og det var tydelig at det var en fordel at det hele var overmodent politisk sett. Det var stor enighet om at noe måtte gjøres, både i sektoren og i de ulike politiske partiene (Informant). De syv punktene ble starten for arbeidet frem mot stortingsmeldingen og for å sikre at Norge fikk de universitetene og høyskolene det var et behov for. Struktur var ikke målet i seg selv, det skulle være et virkemiddel (Kunnskapsdepartementet, 2014c).

Deltakere og beslutningsmuligheter

Den historiske konteksten presentert innledningsvis viser at flere ulike regjeringer har argumentert for en reduksjon i antallet høyere utdanningsinstitusjoner, og sammenslåinger har vært diskutert som en løsning på problemene man så i sektoren. Myndighetene har anerkjent problemet over flere år, men har kun med begrensede midler forsøkt å presse igjennom initiativer om sammenslåinger. Strukturelle reformer er noe kontroversielt, og det har derfor ikke tidligere blitt realiser en sammenslåingspolitikk med sterke føringer (Larsen, 2016: 2).

Man kan derfor se at mulighetene for en beslutning om en strukturell endring i sektoren lenge har vært presentert som en løsning, men frem til Solberg-regjeringen trådte til makten i 2013 ble dette brukt mer som en frivillig ordning der man la til rette for at de ulike institusjonene selv tok initiativet.

Diagnosen var stilt, men det tok flere år før beslutningen om en reform ble tatt. Temaer knyttet til reform og strukturelle endringer er ofte forbundet med uro og bråk, dette er noe man også må ta høyde for når man utarbeider politikken (Informant). Selv om det var enighet om at noe måtte gjøres, var alternativene mange. Man erkjente fremdeles SAK-politikken og dens løsninger med frivillig samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon, men man mente som sagt at denne hadde nådd sitt potensiale da utfordringene enda ikke var løst (Kunnskapsdepartementet, 2014c). Den nye regjeringen satte i gang sin politikk med et ønske om å sette et større press på sektoren og gjennom dette fremme sammenslåing. Regjeringen, med kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen i spissen, satte seg nå i førersetet innen et politikkområde som lenge hadde blitt styrt av sektoren selv (Informant). Man erstattet derfor en bottom-up politikk som lenge hadde preget sektoren, og oppfordret institusjonene til å sette i gang tiltak som bidrar til å øke arbeidsdelingen og kvaliteten i den faglige kompetansen (Kunnskapsdepartementet, 2015a; Larsen, 2016: 2).

Partiene hadde lovet mye i sine partiprogram knyttet til høyere utdanning, og de var derfor nødt til å ta tak i problemene (Informant). Da arbeidet mot en reform startet i 2014 var den daværende strukturen ikke tilpasset fremtiden, og systemet var ikke organisert for å takle de nasjonale eller globale utfordringene man stod overfor. Ressursene var for fragmentert, og de samfunnsmessige målsettingene formet derfor reformen (Larsen, 2016: 3). Utfordringene hadde foregått over lang tid, men det ble nå lagt frem flere konkrete forslag til endring (Informant).

Kunnskapsministeren satte saken på agendaen, og arbeidet med stortingsmeldingen var i gang. Det er derfor klart at Kunnskapsdepartementet var svært førende gjennom denne fasen (Informant). Det var også tydelig at Torbjørn Røe Isaksen og daværende statssekretær Bjørn Haugstad var svært innstilt på å bruke mye tid og energi på denne prosessen. Man så på sektorens utvikling, og sammenlignet også med liknende diskusjoner i andre land (Informant). Sektoren var også til dels på banen, og flere institusjoner hadde kommet med ønsker om en mer styrt prosess. Flere av sammenslåingene som kunne ha vært gjennomført på tidligere tidspunkt stagnerte nettopp på grunn av en manglende styring fra myndigheten (Informant). Initiativet var politisk, men møtte ingen nevneverdig større motstand hverken fra andre partier eller fra

universitetene og høyskolene. Flere hevdet at dette kunne ses i sammenheng med det tette samarbeidet mellom Kunnskapsdepartementet og sektoren (Informant).

Problemer og løsninger

Problemene som ble identifisert var noe som lenge hadde preget sektoren, og Stjernø-utvalgets seks år gamle diagnose var fremdeles gjeldene da flere rapporter av nyere dato pekte i samme retning. De offentlige rapportene, utredningene og evalueringene av sektoren viste altså at høyere utdanning i Norge stod overfor svært mange utfordringer, både på systemnivå og på institusjonsnivå (Larsen, 2016: 3). Dette var også noe sektoren selv hadde pekt på, og kom derfor med signaler om at de tidligere prosessene hadde fungert godt, men at det nå var på tide at departementet selv gikk inn og ga tydeligere styringssignaler. Flere ganger hadde man hatt samtaler institusjoner imellom, men da det ikke var noe klart press ovenfra falt flere av de tiltenkte samarbeidene fra (Informant).

Problemstillingene man stod overfor var med andre ord ikke nye, men måten man tok fatt i problemet på var nå noe endret. SAK-politikken var den rødgrønne regjeringen og Sosialistisk Venstrepartis statsråds måte å løse problemene på (Informant). Til tross for tidligere reformer og sammenslåinger i høyere utdanning var det et velkjent problem at flere institusjoner, forskningsgrupper og studieprogrammer var under gjennomsnittet når det gjaldt kvalitet. Disse utfordringene var ikke bare påpekt i tidligere utredninger og av internasjonale eksperter, men var også uttrykt av ekspertpaneler og i de årlige tilstandsrapportene som ble utarbeidet om høyere utdanning (Larsen, 2016: 3).

Hovedutfordringene var som sagt knyttet til at den norske universitets- og høyskolesektoren bestod av små, sårbare fagmiljøer, der utdanningstilbudene var spredte og hadde sviktende rekrutering. Regjeringen knyttet dette sammen med den lave samlede deltakelsen i internasjonalt samarbeid om forskning og høyere utdanning, og konkluderte med at det var på tide med strukturelle endringer (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 26). Man ønsket å bruke utfordringene som et grunnlag for å bygge noe som var bedre, og la derfor vekt på at det var viktig å begynne med å la kvaliteten få konsekvenser for strukturen. Kartet for hvordan sektoren skulle se ut var ikke tegnet, og man måtte derfor begynne med vurderingene av kvaliteten hos de enkelte institusjonene, før man videre så på hvordan universitets- og høyskolestrukturen skulle være for å sikre høy kvalitet (Informant; Kunnskapsdepartementet, 2014c).

Løsningene man så for seg var strukturelle endringer, men regjeringen la vekt på at dette ikke var målet i seg selv, kun virkemidlene og forutsetningene for å øke kvaliteten. Ansvaret ville bli gitt til hver enkelt institusjon, og det ble presisert at dette kun ville føre til forbedringer dersom ledelsen og hver enkelt ansatt i universitets- og høyskolesektoren selv tok ansvar (Kunnskapsdepartementet, 2014c). Strukturreform ble svaret, og målet var økt kvalitet i høyere utdanning og forskning gjennom å bygge sterkere fagmiljøer og sterkere institusjoner. Større institusjoner ville ikke nødvendigvis si bedre institusjoner, men strukturfokus la til rette for en rekke forutsetninger for å heve kvaliteten ved hjelp av institusjonene selv (Informant).

Det var nå satt et større press på institusjonelle bindende avtaler for sammenslåing mellom enhetene (Informant). Det ble besluttet å gjennomføre en prosess der målet var å utarbeide en stortingsmelding om strukturen i universitets- og høyskolesektoren. Målet med meldingen var å gjennomføre en suksessfull strukturprosess der man startet med å vurdere hvilke kvalitetskrav studiene skulle leve opp til, for så å finne en strukturløsning som ville sikre høy kvalitet både regionalt og nasjonalt. Regjeringen ville derfor bedre styringen i sektoren og gi nok ressurser som ville sikre et studietilbud av høy kvalitet da det er nettopp utdanning og kunnskap som er avgjørende for å sikre nye arbeidsplasser, videreutvikling og et godt samfunn. Det totale målet med de forespeilede endringene var å finne løsninger som sikrer bedre studiesteder, studieprogram og studenter (Kunnskapsdepartementet, 2014a).

Fasen var med andre ord preget av tidligere evalueringer og tok utgangspunkt i tidligere løsningsforslag. Ideen om at det her måtte skje endring var ikke nødvendigvis en ny tanke, og da utfordringene og diagnosen som ble stil av Stjernø-utvalget fremdeles var gjeldene var det ikke noe behov for å sette ned et nytt utvalg til en ny utredning.

4.4 Utredningsfasen – arbeidet med stortingsmeldingen

For å rette oppmerksomheten mot reformprosessen satte man innad i departementet ned en styringsgruppe for å utarbeide stortingsmeldingen. Organiseringen av dette gikk utenfor den ordinære hierarkiske strukturen, og styringsgruppen tok for seg analysen av sektoren, forenklingen av prosessen og utarbeidelsen og skrivingen av stortingsmeldingen (Larsen, 2016: 3). Når reformer settes på agendaen i norsk politikk vil det som oftest utnevnes et utvalg som gjennomfører en utredning av sektoren, med formål om å gjennomgå problemområder, mulige konsekvenser, framtidsutsikter, handlingsmuligheter og strategier for å løse ulike problemer og utfordringer. Da man fremdeles mente at Stjernø-utvalgets diagnose var gjeldende, startet man

arbeidet med strukturmeldingen uten å foreta noen ytterligere nasjonal utredning (Christensen et al., 2007: 80-81; Informant; Larsen, 2016: 2).

I denne delen av kapittelet vil det bli lagt vekt på de ulike utredningene og problemene som stod i fokus i arbeidet frem mot Meld. St. 18 (2014-2015) og det som til slutt endte i et vedtak om reform. Hovedfokuset vil ligge på hvordan ideen om en strukturreform ble formulert og hvordan arbeidet med å kartlegge og videreutvikle ideen foregikk. Det vil legges spesielt vekt på spesifikke situasjoner som oppstod, hvilke aktører som var deltakende, hvilke beslutningsmuligheter som ble avgjørende, samt hvilke problemer og løsninger som ble definert i denne fasen. Det vil her være viktig å få frem ulike interesser, løsningsforslag, motstridende hensyn og eventuelle konflikter.

4.4.1 Utredningsarbeidet

Veien frem mot ferdigstillingen av stortingsmeldingen var preget av vurderinger, evalueringer og drøftelser innad i departementet og i samråd med sektoren. Formålet med meldingen var riktig nok færre institusjoner, men det var ikke lagt frem et kart over hvordan sektoren skulle se ut på forhånd. Først og fremst ønsket man høyere kvalitet, da gjennom sterkere fagmiljøer og institusjoner. Dette var noe departementet var klare på helt fra strukturreformen ble annonsert, og det var viktig at sektoren selv skulle være en del av prosessen, komme med innspill, og selv ta avgjørelsen når det kom til valget om sammenslåing (Informant). Ideer om sammenslåinger og fusjoner har lenge vært aktuelle temaer i sektoren, men nå var departementet mer på banen og kom med konkrete forslag til endring og førte en strengere politikk på feltet (Informant).

Selv om beslutningen om å starte arbeidet med strukturmeldingen var initiert av politisk ledelse, så var arbeidet frem til meldingen ble presentert preget av en inkluderende prosess. Aktører fra høyere utdanningsinstitusjoner og andre interessenter ble invitert med i arbeidet, og ble oppfordret til å komme med innspill og forslag til den fremtidige strukturen (Informant; Larsen, 2016: 4). Styringsgruppen som hadde ansvaret for meldingen omfattet ansatte fra tre ulike avdelinger i Kunnskapsdepartementet, samt de fleste av den øverste ledelsen i departementet. Da strukturreformen var en av regjeringens hovedmål for høyere utdanning og forskning i perioden, førte det til at styringsgruppen, departementet og sekretariatet møttes jevnlig frem til meldingen var lagt frem i mars 2015 (Larsen, 2016: 3).

NOU 2008: 3 var nok en gang grunnlaget for de politiske målsettingene og det videre arbeidet med meldingen da problemstillingene fremdeles var aktuelle. Man var fremdeles ikke

enig i hovedanbefalingen om å slå sammen alle høyere utdanningsinstitusjoner til mellom åtte og ti store universiteter. Men da SAK-politikken fra den forrige regjeringen ikke hadde gitt et tilstrekkelig løft av kvaliteten mente man at utredningen fremdeles kunne brukes i utarbeidelsen av de nye løsningene. Det som særlig gjorde seg gjeldende var at sektoren fremdeles var preget av små og sårbare fagmiljøer og institusjoner. Problemet var med andre ord erkjent, og man så det derfor ikke som nødvendig å sette ned et nytt utvalg for å gjennomgå forholdene i sektoren og stille en ny diagnose (Informant; Kunnskapsdepartementet, 2015a: 14).

Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014

Til nå hadde arbeidet med meldingen vært en åpen og inkluderende prosess, der innspill fra sektoren og dialog mellom partene hadde blitt betydelig vektlagt. I mai 2014 presenterte Kunnskapsdepartementet den årlige analysen av sektoren, *Tilstandsrapporten for høyere utdanning 2014*, og la samtidig frem sin analyse av utfordringene som preget institusjonene (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 45). Denne rapporten viste at det var mye som var bra ved norske universiteter og høyskoler, men at man også stod overfor store utfordringer (Kunnskapsdepartementet, 2014g).

Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen annonserte at Tilstandsrapporten understreket de samme store kvalitetsutfordringene som hadde vært gjeldene siden Stjernø-utvalgets diagnose, men at den også viste at sektoren var fylt med dyktige folk som var engasjerte og hadde stor innsatsvilje. Selv om flere av utfordringene var løst de senere årene, var det ikke selvsagt at utviklingen var tilstrekkelig nok til å gi den kvaliteten og systemet man har behov for (Kunnskapsdepartementet, 2014b). Rapporten viste at det var flere positive utviklingstrekk innen utdanningsområdet, blant annet når det gjaldt økningen i antall studenter, økning i antall studietilbud, og at arbeidsledigheten for nyutdannede hadde gått ned. Når det gjaldt forskning hadde doktorgradsproduksjonen og generell vitenskapelig publisering økt kraftig, og man hadde fått mer internasjonalt orienterte forskere. Videre viste rapporten at det er en bred kontaktflate mellom sektoren og samfunnet, og man samarbeider både med offentlige og private aktører (Kunnskapsdepartementet, 2014g: 20, 23, 25).

Utviklingstrekken og problemområdene i sektoren var i følge rapporten knyttet til blant annet den lave gjennomføringsgraden og frafallet både på bachelor- og masternivå. Dette gjaldt hele sektoren, og var ikke nødvendigvis et nytt fenomen. Videre ble det lagt vekt på at tross den sterke veksten av produksjon av vitenskapelige artikler, så hadde man fremdeles mye å gå på når det gjaldt synlighet og gjennomslagskraft på internasjonalt nivå. Det var derfor et potensial

for å bedre kvaliteten. Andre faktorer rapporten satte søkelyset på var knyttet til institusjonenes resultater og utfordringer. Blant annet fant man at ved flere institusjoner var det lav studenttilstrømning og rekrutteringsutfordringer, og ikke minst en fragmentert spredning av ressurser på mindre studieprogrammer. Flere institusjoner har allerede startet arbeidet med å redusere studietilbudet (Kunnskapsdepartementet, 2014g: 28-30). Sektoren har løst mange problemer de siste årene, men utviklingen var ikke tilstrekkelig for å kunne oppnå det systemnivået eller den kvaliteten vi har behov for i fremtiden (Kunnskapsdepartementet, 2014b). Rapporten la vekt på at Norge var nødt til å ha et studietilbud av høy kvalitet, med robuste fagmiljøer og som gjør det mulig å bruke samfunnets ressurser på en god måte (Kunnskapsdepartementet, 2014g: 28).

Definisjonsmakt til institusjonene – oppdragsbrev fra Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen sendte i slutten av mai 2014 ut et oppdragsbrev til alle universiteter og høyskoler i Norge, og ba om innspill til det videre arbeidet knyttet til strukturen i sektoren (Kunnskapsdepartementet, 2014e). Brevet ble formulert med utgangspunkt i talen som ble holdt på kontaktkonferansen i januar, og hver enkelt institusjon ble nå bedt om å vurdere deres strategiske posisjon i lys av de fremtidige forventningene man har til akademiske standarder for undervisning og forskning. Institusjonene med klare kvalitetsproblemer ble videre bedt om å skissere opp mulige fusjoner, og de institusjonene med høy kvalitet ble bedt om å vurdere ulike tiltak som kunne være med på å løfte resten av sektoren. Det ble derfor oppmuntret til kontakt mellom de ulike aktørene (Larsen, 2016: 4).

Brevet la vekt på målet med stortingsmeldingen om høyere kvalitet, og at regjeringen og samfunns- og næringsliv har store forventninger og ambisjoner knyttet til de høyere utdanningsinstitusjonene. Kunnskap blir et stadig viktigere verktøy, og det var derfor viktig for regjeringen at man gjennom satsning på kunnskap styrket norsk konkurransekraft og bygget landet for fremtiden (Kunnskapsdepartementet, 2014f: 1). Gjennom dette brevet tegnet man en overordnet tilstandsvurdering, og la frem hvordan arbeidet med stortingsmeldingen skulle være (Informant).

For å heve kvaliteten i sektoren var det viktig å se på hvordan universitets- og høyskolesektoren var organisert, og om denne var hensiktsmessig. Igjen presiserte de at arbeidet ikke startet gjennom å sette opp et klart kart på hvordan arbeidsdelingen skulle være mellom de ulike institusjonene, og heller ikke skissere hvordan og hvilke institusjoner som skulle slås sammen. Landet skulle bygges gjennom solide utdanninger, og det skulle være

tilgang til kunnskap av høy kvalitet i alle regioner. Hvert universitet og hver høyskole skulle vurdere sin posisjon i en sektor med færre institusjoner. De skulle vurdere sine styrker og svakheter som første ledd i den fremtidige dialogen om universitets- og høyskolesektoren (Kunnskapsdepartementet, 2014f: 2, 4).

Innspillene sektoren kom med var knyttet til at det i flere av institusjonene var studier med få søkere, samt at den demografiske utviklingen kunne gi betydelige problemer med rekrutteringen i fremtiden. Videre la de også vekt på at det forekom svake fagmiljøer i deler av sektoren, og påpekte derfor at konsentrasjon av ressurser var nødvendig for å bedre forsknings- og studiekvaliteten. I innspillene ble også flere begrunnelser for sammenslåinger drøftet, der noen la vekt på viktigheten av faglig likhet, mens andre på faglig komplementaritet. Andre faktorer som ble ansett som viktig var geografisk nærhet og muligheten for å endre institusjonskategori (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 12, 31, 44, 49).

Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024

I forkant av stortingsmeldingen om struktur la Kunnskapsdepartementet frem en *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024*. Dette var det første leddet i en styrking av politikken innen forskning og høyere utdanning (Informant), og en overordnet plan for å styrke Norges konkurransekraft og innovasjonsevne, samt et bilde på hvordan man skulle kunne løse store samfunnsutfordringer og utvikle fremragende fagmiljøer (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 10-11).

Gjennom langtidsplanen satte regjeringen seg tre overordnede mål for forskning og høyere utdanning. Først og fremst skulle man ha som mål at konkurransekraften og innovasjonsevnen skulle styrkes. Videre ønsket man å løse store samfunnsutfordringer, og til slutt var det et mål å utvikle fagmiljøer av fremragende kvalitet (Kunnskapsdepartementet, 2014d: 7). Langtidsplanen skulle gi både departementet og institusjonene en etterlengtet langsiktighet og forutsigbarhet, og skulle være retningsgivende for hvordan prioriteringene innen høyere utdanning og forskning skulle foregå (Kunnskapsdepartementet, 2014c). Det skulle være et nytt verktøy i politikken, med tiårige mål og prioriteringer med konkrete innsatsmål de første fire årene (Kunnskapsdepartementet, 2014d: 6).

Morgendagens kunnskapssamfunn

Et av resultatene av prosessen ble at flere institusjoner pekte på hverandre, og satte i gang samtaler om samarbeid. Det var tidlig annonsert at dette skulle være en åpen prosess, der

politisk ledelse og departementet stilte seg åpne for å møte sektoren, og det ble derfor arrangert flere regionale og bilaterale møter. Både statsråden og statssekretæren reiste mye for møte institusjoner som var satt i et press og hadde vanskelige avveininger knyttet til sammenslåing. Det var derfor klart at det var åpent for diskusjon, og da meldingen kom skulle det ikke være noen overraskelser. Alle som ble beskrevet skulle kjenne til forholdene og selv være enig i forslagene (Informant).

Universitetenes og høyskolenes innspill var godt gjennomarbeidet, og var svært viktige for den videre prosessen. Ikke alle pekte i samme retning, og det ble derfor opp til regjeringen å legge et grunnlag for en struktur som ville gi god kvalitet og solide fagmiljøer. Den planlagte stortingsmeldingen ville derfor beskrive det fremtidige universitets- og høyskolelandskapet. Noen institusjoner hadde allerede funnet hverandre, og var godt i gang med samtaler om sammenslåing (Kunnskapsdepartementet, 2014e).

På *Kontaktkonferansen 2015* den 20. januar snakket Kunnskapsminister Isaksen om behovet for omstilling i samfunnet, at man nå måtte øke konkurransekraften på andre områder, og for å gjøre dette trengte man høyere utdanning av topp kvalitet. Kvalitetskultur var derfor den overordnede overskriften på konferansen. Det ble påpekt at flere fagevalueringer har pekt på at den strukturen som preger sektoren er til hinder for å realisere det potensialet som ligger der. Man ba derfor sektoren om å bidra til å gjøre visjonen til en virkelighet (Kunnskapsdepartementet, 2015b).

Departementet reiste land og strand rundt, enten med statsråden eller statssekretæren tilstede, og diskuterte mulighetene med institusjonene. De møtte i tillegg til institusjonene de tilhørende fagforeningene, og aktører i næringslivet og lokalmiljøet. Arbeidet med å styrke kvaliteten i høyere utdanning var nå i gang, og den gjennomgående åpenheten i arbeidet med stortingsmeldingen førte til at det var få overraskelser da *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets og høyskolesektoren* ble annonsert (Informant).

4.4.2 Konsentrasjon for kvalitet

27. mars 2015 lanserte regjeringen *Meld. St. 18 (2014-2015) Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets og høyskolesektoren*. Det ble her foreslått en serie sammenslåinger som var frivillige og initiert av institusjonene selv, og noen kvalitetsindikatorer der institusjonene som ikke oppfyller disse til slutt vil bli nødt til å slå seg sammen som følge av kvalitetsproblemer (Elken & Frølich, 2017: 110; Kunnskapsdepartementet, 2015a). Hovedargumentene for en strukturreform var knyttet til samfunnets utvikling lokalt, nasjonalt

og globalt, og universitets- og høyskolesektorens avgjørende rolle i å påvirke en slik utvikling som både gir økte muligheter, men også større sårbarhet (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 9).

De ulike institusjonene måtte følge spesifikke kvalitetskriterier knyttet til blant annet årsverk i førstestillinger, søking til institusjonen, gjennomføringsgrad, studentenes tidsbruk, publisering, eksterne forskningsinntekter, størrelse på doktorgradsutdanningene, internasjonal orientering, og grad av samspill og samarbeid (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 46). Samlet ville disse kriteriene avgjøre om en institusjon kunne klare å stå alene, eller om de burde fusjonere med andre institusjoner (Elken & Frølich, 2017: 110).

Meldingen la vekt på at det var på tide med en strukturreform da strukturelle endringer er ett av flere tiltak som ville kunne ruste institusjonene for fremtidige utfordringer. Målsettingene med strukturreformen var knyttet til at man skulle oppnå universiteter og høyskoler av høy kvalitet når det gjaldt utdanning og forskning. Ressursene skulle i størst mulig grad brukes på kjerneoppgaver i robuste fagmiljøer. Samlet sett skulle sektoren med dette gi god tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet, som igjen vil kunne bidra til en regional utvikling (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 15-16).

Nøkkelen til å møte utfordringene man står overfor var i følge meldingen evnen til å ta i bruk kunnskap og utvikle den. Videre var det viktig å forstå og tilpasse seg endringene som skjer i verden, og sørge for at man fremdeles sikrer velferd og verdiskapning. Norge måtte ha en kunnskapsbase som gjør det mulig å omstille seg, både for offentlig og privat sektor. Meldingen la derfor frem forslag om at utfordringene måtte løses gjennom internasjonalt samarbeid, kunnskapsutvikling og forskning. Langtidsplanen som ble lagt frem høsten 2014 var ett av tiltakene regjeringen gjorde for å forsøke å løse de store samfunnsutfordringene, utvikle fremragende fagmiljøer og ikke minst styrke Norges konkurransekraft og innovasjonsevne. Strukturmeldingen er i lys av langtidsplanen et viktig bidrag for å ruste universitetene og høyskolene til å ta sin del av ansvaret for å realisere ambisjonene om høyere kvalitet (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 10-11).

Som tidligere nevnt var Stjernø-utvalgets utredning fremdeles gjeldende. Stortingsmeldingen legger vekt på at til tross for SAK-politikkens økning i samarbeid mellom de ulike institusjonene, så har det i mindre grad ført til arbeidsdeling og konsentrasjon. Alle utfordringene var derfor ikke løst, og regjeringen anerkjente fremdeles de utfordringene Stjernø-utvalget pekte på. Grepene man hittil hadde gjort var ikke nok til å føre sektoren tilstrekkelig i ønsket retning (Informant; Kunnskapsdepartementet, 2015a: 14).

Meldingen pekte videre på at det forekommer flere kvalitetsutfordringer i sektoren som man var nødt til å gjøre noe med da Norge har behov for en universitets- og høyskolesektor

som kan svare på de store utfordringene. Den beskriver som sagt kriteriene de statlige universitetene og høyskolen må oppfylle for å opprettholde høy kvalitet innen utdanning og forskning, og formålet er å legge til rette for at kvaliteten skulle økes (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 15). På grunn av det nære samarbeidet mellom departementet og sektoren, og det at det ikke foreligger noe mellomliggende organ, følte departementet at de hadde god oversikt. Man så på hvilke løsninger andre land jobbet med, og strukturreform var noe som var en fremtredende løsning flere steder (Informant).

Målene for strukturreformen var mange, men hovedtanken bak det hele var å skape en universitets- og høyskolesektor av høy kvalitet. Regjeringens ambisjoner var at flere fagmiljøer skulle sikte mot toppkvalitet innen forskning og utdanning. Utdanning av høy kvalitet gir godt rustede studenter som bringer med seg kunnskapen videre og utvikler denne. Dette kan ses i sammenheng med forskningskvaliteten, som bringer ny kunnskap og har høy kvalitet dersom den har originalitet, faglig relevans eller samfunnsmessig nytteverdi og soliditet. Små og fragmenterte miljøer viser seg å være et hinder for god kvalitet, og målet er derfor å få mer robuste fagmiljøer. Det skal være god tilgang til god utdanning og kompetanse over hele landet, og dette skal bidra til regional utvikling. For å oppnå verdensledende fagmiljøer er man nødt til å ha en effektiv ressursbruk. Et av regjeringens mål er å få en mest mulig effektiv offentlig sektor, en redusert byråkratisering og økt gjennomføringskraft (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 16-21). For å nå disse målene trenger man en mangfoldig sektor der institusjonene jobber for å styrke sin egenart, noe som kan bidra til mobilitet, samarbeid og arbeidsdeling mellom de ulike universitetene og høyskolene. Samspill og samarbeid kan gi en stor kvalitetsgevinst, da både mellom universiteter og høyskoler og arbeids- og næringsliv. Videre er forutsetningene som listes opp at man har en god styring og ledelse. For å nå målene må styret ved den enkelte institusjon være villig til å prioritere og man må ha ledere som kan gjennomføre beslutninger. Studiestøtte, studentvelferd, bygg og infrastruktur trekkes også frem som avgjørende faktorer for å lykkes (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 22-25). Regjeringen ønsker å støtte strukturelle endringer og samarbeid i instituttsektoren hvis det vil bidra til å øke kvaliteten, men initiativet må komme fra institusjonene selv (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 70).

Stortingsmeldingen som vist bærer preg av et gjennomgående mål om å sikre høyere kvalitet. Norge må derfor omstille seg for å kunne møte de samfunnsutfordringene og endringene vi står overfor. Regjeringen mener en viktig nøkkel til høyere kvalitet ligger i å endre strukturen i universitets- og høyskolesektoren, og samle ressursene rundt færre og

sterkere institusjoner. Under vil utfordringene og tiltakene bli ytterligere diskutert, og fasen oppsummert i lys av de ulike faktorene som har påvirket prosessen.

4.4.3 Mot (enda) en strukturreform

En viktig ting å merke seg ved utredningsfasen var at mye av arbeidet allerede forelå. Dette var som sagt ikke noe som var nytt og banebrytende, men noe som hadde vært problematisert i lang tid. Man tok utgangspunkt i tidligere utredninger og la grunnlaget på bakgrunn av disse. Stjernø-utvalget var sentral, til tross for at den var gjennomført på oppdrag fra en rødgrønn regjering (Informant).

Deltakere og beslutningsmuligheter

Det er ingen tvil om at Kunnskapsdepartementet med sin politiske ledelse var førende i denne delen av prosessen (Informant), men utredningen og arbeidet med stortingsmeldingen var allikevel en åpen og inkluderende prosess. Både de høyere utdanningsinstitusjonene og andre interessenter var invitert til diskusjoner med departementet, og bedt om å komme med egne forslag til løsninger. Alle forslag og innspill til den fremtidige strukturen i den norske universitets- og høyskolesektoren ble tillagt betydelig verdi i meldingen (Larsen, 2016: 4).

Politikkområdet var preget av tverrpolitisk enighet allerede før Solberg-regjeringen kom til makten, og Stjernø-utvalgets utredning og problemene som fremdeles preget sektoren var utgangspunktet for at man satte i gang arbeidet med meldingen (Informant). Som nevnt under agendasettingsfasen var de løsningene utredningen foreslo i 2008 kanskje for ekstreme til at det lot seg gjennomføre politisk. Politikk handler først og fremst om hva man faktisk får til, og man må ta hensyn til samarbeidspartnere og de mindre partiene for å få flertall. Dette kan ha vært avgjørende i tidligere faser, og preget også det forslaget man kom opp med nå (Informant). Solberg-regjeringen hentet frem flere av de virkemidlene utvalget kom opp med, uten å sette alt for klare rammer for hvordan sektoren skulle se ut (Informant).

Talen som ble holdt på kontaktkonferansen i 2014, og som satte strukturreformen på agendaen, inviterte for alvor sektoren inn i prosessen. Gjennom oppdragsbrevet sendt ut samme år fikk de klare retningslinjer for hvordan de skulle evaluere sin egen institusjon, og komme med tilbakemeldinger som man kunne jobbe videre med. De foreslåtte sammenslåingene og samarbeidsmulighetene sektoren kom med skulle bli utgangspunktet for de tiltakene regjeringen senere ville presisere i stortingsmeldingen (Informant; Larsen, 2016: 4). Selve

arbeidet med å se på blant annet hvem som var en naturlig samarbeidspartner for den enkelte var noe institusjonene selv jobbet med (Informant).

På møtene mellom institusjonene og departementet ble det gitt tilbakemeldinger på forslagene som hadde kommet opp, og det var signalisert en åpenhet for diskusjon med departementets ledelse vedrørende de ulike problemstillingene man stod overfor. Som et resultat av dette fortsatte kommunikasjonen mellom partene og den var vedvarende i flere måneder (Larsen, 2016: 4). En kan på mange områder se forbindelser mellom det som ble gjort på institusjonene, da med tanke på samarbeid og fusjoner, og den politikkkutformingsprosessen som til slutt ble presentert i Meld. St. 18 (2014-2015). Det har vært en dialog mellom de nasjonale myndighetene og sektoren under hele prosessen, parallelt som institusjonene selv jobbet med egne utfordringer og forslag som skulle sendes inn til departementet (Informant).

Kvalitetsutvikling hadde som sagt lenge vært en del av den norske modellen, og man har ønsket at forskningsmiljøene skulle være både nasjonalt og internasjonalt orienterte. Dette har også vært tanker som er støttet av sektoren, selv om man ikke alltid var enig i det som ble skrevet og besluttet. Flere av institusjonene hadde lenge vært positive til initiativer, selv da Isaksen og Haugstad satte inn et større press på sammenslåing enn det som hadde vært tidligere (Informant).

Problemer og løsninger

På grunn av tett dialog mellom departementet og sektoren har man fra departementets side god oversikt over sektoren. Gjennom utredningsarbeidet oppdaget man derfor ingen store overraskelser. De årlige rapporteringene og den tette kontakten gjør at man har god oversikt over utviklingen, noe som gjør departementet bevisst på de problemene man står overfor (Informant). De problemene man hadde presisert under agendasettingsfasen var fremdeles aktuelle. Utredningsprosessen var en gjennomgang av det statistiske materialet og tilbakemelding fra sentrale aktører, og viste seg å belyse nettopp det man hadde forutsett i starten av prosessen. Arbeidet viste at man hadde kvalitetsutfordringer, noe som hadde vært påvist over lengre tid (Informant). Hovedutfordringene var fremdeles knyttet til at sektoren var preget av små, sårbare fagmiljøer, og der de ulike utdanningstilbudene var mange, spredte og sviaktende på flere områder (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 26).

Tidligere fusjoner ble brukt som eksempler og viste forutsetninger for at man skulle lykkes. Og de prosessene det ikke ble noe av gav også sin lærdom (Informant). Helt fra starten av prosessen var et nødvendig tiltak å redusere antall høyere utdanningsinstitusjoner, nettopp

for å styrke kvaliteten i forskning, utdanning og læring (Larsen, 2016: 5). Løsningsalternativene arbeidet med stortingsmeldingen gav var knyttet til at Norge i fremtiden skulle ha færre og sterkere institusjoner, men samlet sett et stort mangfold. Flere av institusjonene hadde identifisert sine fusjons- og samarbeidspartnere, og noen av disse ble også nevnt i meldingen (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 43).

Regjeringen la vekt på at dersom universitets- og høyskolesektoren skulle være rustet for å møte utfordringene man stod overfor var man nødt til å slå sammen institusjoner. Ikke med den tanke at større nødvendigvis er bedre, men man har behov for fagemiljøer som er over en kritisk minstestørrelse. Slike forhold var lenge pekt på i fagevalueringer, og det er nødvendig å gjøre en endring for å sikre at de små og sårbare fagemiljøene har høy kvalitet. Løsningen vil blant annet være å fremme tverrfaglig samarbeid, sammenslåing og konsentrasjon av ressurser (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 43). Sånn sett grep de tilbake til Stjernø-utvalgets utredning, til tross for at denne hadde vært noe uforsiktig med eksemplene. Og løsningene som kom med strukturmeldingen var prosesser som allerede var i gang og ga derfor et skyv til meldingen (Informant). Regjeringen videreutviklet den rødgrønne regjeringens SAK-midler, og innførte nå SAKS-midler, altså midler knyttet til samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon og sammenslåing. Disse midlene skulle gå til omstillingskostnader i forbindelse med sammenslåinger (Informant; Kunnskapsdepartementet, 2015a: 44).

Med utgangspunkt i institusjonenes egne tilbakemeldinger og forslag la regjeringen frem et bilde på hvordan sektoren skulle struktureres. Dette bildet skulle gi en sterkere sektor med sterkere institusjoner, samt bevare og videreutvikle de styrkene man så i dagens universiteter og høyskoler. Forslagene gikk i all hovedsak ut på at antall høyskoler ville bli redusert, da enten gjennom sammenslåing mellom høyskoler og universitet, eller mellom høyskoler. Sistnevnte ville kunne gi en kompetanse og størrelse som kunne gi mulighet til å søke om å bli universitet (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 49), noe som kan tenkes å ha vært en motivasjon for at noen av høyskolene ønsket å slå seg sammen (Informant). I alt la regjeringen frem forslag om fem fusjoner som etter planen skulle settes i gang allerede januar 2016 (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 50-51).

Flere institusjoner ville derfor bli sammenslått som følge av en kritisk vurdering av kvaliteten. Selv om dette skulle gi økt kvalitet var meldingen klar på at det fremdeles var behov for samarbeid, arbeidsdeling og faglig konsentrasjon (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 51), og viderefører derfor den opprinnelige SAK-politikken til den rødgrønne regjeringen. Institusjonenes viktige samfunnsrolle skal styrkes gjennom en struktur av færre institusjoner, samt legge større vekt på samarbeid både når det gjelder arbeids- og næringslivet, helsesektoren,

regionale og internasjonale forhold (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 52-56). Noen av de overordnede tiltakene som regjeringen vil gjennomføre er blant annet sammenslåing av institusjoner for å styrke kvaliteten, videreføre dialogen med institusjonene, ta initiativ til en prosess for arbeidsdeling, følge opp resultatene av sammenslåingene, sette i gang prosesser for å skjerpe kravene til opprettelse av master- og doktorgradsprogrammer og så videre. I tilknytning til finansiering vil regjeringen blant annet videreføre hovedtrekkene i dagens finansieringssystem, men endre de ulike resultatindikatorerne. Når det gjelder styring, ledelse og administrasjon er de opptatt av at strukturendringene krever god styring, og endringene man ser for seg vil derfor skape behov for en effektiv administrasjon og bedre digitale systemer (Kunnskapsdepartementet, 2015a: 57-65).

Fasen var preget av mye åpen diskusjon rundt løsningsalternativene, der institusjonene selv satt i førersetet når det gjaldt initiativ til sammenslåing. Stortingsmeldingen la frem flere forslag til veien videre og la vekt på at strukturelle endringer var nøkkelen til et kvalitetsløft i de norske høyere utdanningsinstitusjoner.

4.5 Vedtaksfasen – beslutningen om en reform

Da stortingsmeldingen var ferdig utarbeidet og godkjent i statsråd, ble den etterhvert videresendt til Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen, heretter omtalt som KUF-komiteen, for en behandling før debatten og vedtaket i Stortinget. Hver enkelt av de fem fusjonene som var fremlagt av regjeringen skulle ikke behandles av Stortinget, dette ville først skje i kongelige resolusjoner initiert av styrene med flertall i den enkelte institusjon (Informant). Det var med andre ord en prinsipiell melding som kun la frem forslag og tok derfor ingen klare avgjørelser når det gjaldt fusjoner. Dette preget også arbeidet i vedtaksfasen (Informant).

Vedtaksfasen vil her omhandle deler av KUF-komiteens merknader til stortingsmeldingen, og deres tilhørende forslag. Det vil her legges spesielt vekt på de ulike aktørene som var deltakende i denne delen av prosessen og det avsluttende arbeidet frem mot vedtaket om en strukturereform 11. juni 2015. Hovedvekten vil derfor ligge på de ulike holdningene til en slik reform, hvilke deltakere som var fremtredende i denne fasen, samt hvordan de ulike problemene og løsningene ble definert.

4.5.1 Strukturreformen får politisk legitimitet

KUF-komiteen ble tildelt Meld. St. 18 (2014-2015) 7. april 2015, og avleverte sin innstilling til Stortinget 4. juni 2015. Komiteen bestod av medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti. Komiteen kom med flere merknader til stortingsmeldingen, og de ulike partiene hadde ulike merknader og forslag til oppfølginger, men det var ingen større konflikter som preget arbeidet (Informant).

Innstillingen gjennomgikk i hovedsak reformbehovet, utfordringer i universitets- og høyskolesektoren, fremtidens universitets- og høyskolesektor, finansieringen av høyere utdanning og forskning, styring, ledelse og administrasjon, forholdet mellom universitets- og høyskolesektoren og instituttsektoren, samt andre kvalitet fremmede virkemidler (Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen [KUF-komiteen], 2015). Det var ingen store konflikter knyttet til temaene som var diskutert, og en viktig faktor kan være at meldingen klarte å overbevise om at det var behov for en reform. Det var stor enighet om diagnosen som ble stilt, og det ble med det en felles enighet om at noe måtte gjøres. Det var ikke nødvendigvis slik at sammenslåinger var det eneste løsningsalternativet, men det var det flertallet og regjeringen jobbet mot. Dette preget nok også komitearbeidet (Informant).

Deltakere og beslutningsmuligheter

I vedtaksfasen var det først og fremst Stortinget som spilte en avgjørende rolle. Sektoren hadde gitt sine innspill i utredningsfasen, og det var nå opp til Stortinget om meldingen og strukturreformen skulle vedtas. Samarbeidspartiene hadde i utgangspunktet flertall for reformen, men det var viktig å få støtte fra noen av de andre opposisjons-partiene på politikken som var utformet (Informant). KUF-komiteen var enig i at det måtte gjøres endringer og at diagnosen man stilte samsvarte med andre evalueringer og utredninger i sektoren. De var derfor tilfredse med at regjeringen la frem en stortingsmelding som tok opp problematikken rundt strukturen i universitets- og høyskolesektoren (KUF-komiteen, 2015: 3).

Stortingsmeldingen som ble lagt frem pekte på flere forhold som det var åpenbar enighet om at man måtte ta tak i. Denne enigheten gjaldt både blant de politiske partiene og blant store deler av sektoren. Man kan derfor tenke seg at dette var avgjørende for at det forekom såpass lite diskusjoner rundt de ulike forslagene som ble fremmet. Sektoren selv hadde gitt innspillene, og dette skapte de forutsetningene man trengte for at man kunne skape sterkere fagmiljøer (Informant). Det var en dialogbasert prosess fra start til slutt, og dette var noe også motstanderne

av reformen satte pris på. Det var derfor muligheter til å komme med innspill i de ulike delene av prosessen og det var viktig å inkludere alle de relevante partene i en åpen dialog (Informant). Den felles forståelsen for at noe måtte gjøres var nok avgjørende både da KUF-komiteen la frem sin innstilling og da Stortinget sluttet seg til hovedlinjene knyttet til strukturreform og sammenslåing av institusjoner i universitets- og høyskolesektoren (Informant). Under listes de ulike problemene, merknadene og løsningene komiteen og stortinget hadde til stortingsmeldingen i forkant av vedtaket.

Problemer og løsninger

De problemene og løsningene som ble definert under komitearbeidet og under høringen i Stortinget er tett knyttet opp mot de utfordringene og løsningsforslagene som ble definert under utredningsfasen og til slutt listet opp i Meld. St. 18 (2014-2015). Generelt var det som tidligere nevnt relativt stor enighet om at kvaliteten i universitets- og høyskolesektoren trengte et løft, og de fleste partiene støttet forslaget at løsningen på problemet var en strukturreform (Informant). Deler av opposisjonen var noe mer kritisk, og spesielt Senterpartiet var redd det hele skulle føre til en stor grad av sentralisering og var derfor bekymret for regionale utfordringer (Informant).

Komiteen var tilfreds med at stortingsmeldingen la vekt på at samfunnsutviklingen gir et reformbehov. De viste til at høyere utdanning og forskning var viktige drivkrefter og redskaper i de fremtidige omstillingene man står overfor, og at de har et sammenfattende samfunnsoppdrag. De mente derfor at det var behov for langsiktige planer knyttet til forskning og høyere utdanning, og at man må ta høyde for usikkerheten rundt morgendagens arbeidsmarked. Senterpartiets medlem hadde et par egne bemerkninger og var bekymret for kvaliteten og den geografiske tilgangen til høyere utdanning når regjeringen foreslår en stor sammenslåing av ulike institusjoner. Videre mente medlemmet at meldingen hadde en for ensidig vektlegging av enkelte svakheter og ikke tok høyde for den fremragende forskningen institusjonene oppnår. Medlemmet kritiserte også at det mangler en bevisst høyskolepolitikk, og at meldingen setter universitetsstatus som alternativ for strukturendringer (KUF-komiteen, 2015: 3-4).

Komiteen sluttet seg til strukturreformens målsetting om å skape «utdanning og forskning av høy kvalitet, robuste fagmiljøer, god tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet, regional utvikling, verdensledende fagmiljøer og effektiv ressursbruk». Flertallet av komiteen, bestående av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og

Venstre, legger vekt på at det har vært en grundig prosess i forkant av meldingen ble fremlagt, og at problemstillingene meldingen uttrykte hadde vært diskutert og drøftet i mange år før arbeidet med en strukturreform startet. Flertallet sier seg enig i vurderingene om sektorens utfordringer, og mener det er nødvendig å foreta strukturelle endringer. Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti er enige i at målet med en strukturprosess bør være å oppnå høyere kvalitet knyttet til forskning, utdanning og studentoppfølging. De problematiserer at regjeringen «har sagt at målet for strukturprosessen skal være økt kvalitet i universitets- og høyskolesektoren, men har unnlatt å gi noen definisjon av hva de legger i kvalitetsbegrepet». Og mener at det er et for stort fokus på det å fusjonere, og mindre på å fremforhandle løsningene i forkant av fusjon. Arbeiderpartiet støtter endringen fra SAK til SAKS, og etterlyser et sterkere fokus på arbeidsdeling og konsentrasjon. Senterpartiet mente at man har gått feil inn i prosessen, at fusjoner har blitt et hovedmål og at man presser frem tvangssammenslåinger av høyskoler. Det at det tidligere har vært stor skepsis til fusjon i institusjonene og fagmiljøene, og at det nå er flere som har valgt å gå sammen frivillig, er noe medlemmet stiller seg positiv til. Sosialistisk Venstreparti er enig i at en tydeligere arbeidsdeling vil kunne øke utdanningstilbudet (KUF-komiteen, 2015: 5-6).

Komiteen peker videre på at det er mye positivt ved norsk høyere utdanning og forskning, men at sektoren ikke er organisert på best mulig måte for å møte de utfordringene man står overfor i fremtidens samfunn. Stortingsmeldingens analyse av de utfordringene man står overfor er noe komiteen støtter, med unntak av Senterpartiet (KUF-komiteen, 2015: 9).

Fremtidens universitets- og høyskolesektor må i følge komiteen være basert på faglig kvalitet både i utdanning og forskning. De peker på at SAK-prosessen ikke må stoppe opp på grunn av sammenslåing, og at det bør legges ytterligere vekt på samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon. Kvalitetskriteriene i stortingsmeldingen blir ansett som et godt bilde på en institusjons styrker og svakheter, men at enkelte institusjoner kan ha bedre forutsetninger for å få bedre resultater på visse indikatorer enn andre. Dette må derfor tas i betraktning. Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti presiserer viktigheten av at disse kvalitetskriteriene faktisk påvirker institusjonenes virksomhet, og ikke kun blir til hinder for banebrytende forskning og ytterligere byråkratisering (KUF-komiteen, 2015: 10, 12).

Videre sier komiteen seg i hovedsak enig i, bortsett fra noen bemerkninger fra mindretallet, den politikken som regjeringen har utarbeidet (Informant). Mindretallet, Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti la frem til sammen åtte forslag knyttet til videre arbeid fra regjeringens side. Komiteen hadde forøvrig ingen større merknader,

og rådet derfor Stortinget til å vedta Meld. St. 18 (2014-2015) – om konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i universitets- og høyskolesektoren (KUF-komiteen, 2015: 18-19).

Løsningene departementet hadde kommet opp med skapte som sagt ingen større diskusjoner, men de måtte tåle noe kritikk rundt dette med at de hadde startet med en strukturmelding, da hovedargumentet deres var at kvaliteten i universitets- og høyskolesektoren måtte forbedres. Selv oppfattet ikke departementet dette som et problem da disse to problemstillingene hang tett sammen. Strukturen ville til slutt bygge oppunder bedre kvalitet (Informant).

4.5.2 Vedtaket om strukturreform

En av de viktigste faktorene som skilte denne strukturreformen fra andre strukturreformer var kanskje først og fremst knyttet til at kartet over de ulike institusjonene ikke var tegnet opp på forhånd. Kunnskapsdepartementet hadde selvfølgelig gjort seg opp noen tanker over hvilke institusjoner som hadde behov for sammenslåinger og som kunne passe sammen, men i bunn og grunn var det opp til den enkelte institusjon (Informant). Hadde man gått inn i en mye klarere styrt prosess, med temaer som campusbeliggenhet, styresammensetning, lokasjon, og der man tvang sammen institusjoner ville nok prosessen ha vært annerledes og man ville nok ha møtt mye mer motstand. Man dro nytte av at endringene skulle initieres av institusjonene selv (Informant).

Da innstillingen fra KUF-komiteen var satt på dagsordenen 11. juni 2015 gjennomgikk man flere av de samme punktene man allerede hadde lagt vekt på som utfordringer og løsningsforslag. Forslagene som mindretallet i KUF-komiteen ble stemt over, men ikke vedtatt av Stortinget. Komiteens innstilling om å vedta Meld. St. 18 (2014-2015) ble enstemmig vedtatt (Stortinget, 2015). Strukturreformen var nå et faktum.

Selv om det i samme periode har vært snakk om strukturreformer i mange andre sektorer og man kan kalle det en «strukturreform-trend», så er det stor sannsynlighet for at denne reformen hadde skjedd uavhengig av andre sektorer. Det hele var svært overmodent. Men det kan hende det gikk lettere fordi den sittende regjeringen i perioden 2013-2017 hadde flere strukturreformer, og at det var et kjent konsept og mer stemming for det. Men flere oppfattet det som at det var nødvendig med endring (Informant). Flere evalueringer av norsk forskning pekte på nettopp utfordringene knyttet til at vi har veldig mange fagmiljøer samtidig som vi som nasjon er veldig få. Internasjonal konkurranse fordret at man måtte bli sterkere og mer robuste (Informant).

5. Forklarende analyse

5.1 Introduksjon

Under kapittel 4 ble første del av studiens problemstilling gjort rede for ved en deskriptiv analyse av beslutningsprosessen frem mot vedtak om strukturreform i universitets- og høyskolesektoren. De sentrale deltakerne og beslutningsmulighetene ble definert og prosessens problemer og løsninger identifisert i hver av de gitte beslutningsfasene. Dette kapittelet vil derfor ta for seg del to av problemstillingen og forsøke å forklare hvordan slike store, strukturelle reformer vokser frem og blir vedtatt ved hjelp av teorier om organisasjoner og beslutningsprosesser. Med andre ord er det her ønskelig å se på hvilke faktorer som har vært med på å innvirke på prosessen, og hvordan dette kan forklares. Er det slik som mange teorier om reform hevder, at disse først og fremst skjer på bakgrunn av streng politisk planlegging, kontroll og bevisste tiltak? Eller vil andre teorier om forhandling, kompromisser og tilfeldige strømmer kunne bidra til å forklare ytterligere hvordan en slik reform har vokst frem?

Overordnet sett forventes det at prosessen har vært initiert, styrt og kontrollert av politisk og byråkratisk ledelse i Kunnskapsdepartementet, Regjeringen og deler av Stortinget i den gjeldende perioden. I den forbindelse er det også å forvente at organisasjonstenkningen og handlingene har vært preget av en hierarkisk-rasjonell modell på beslutninger, men det forventes også at øvrige perspektiver om forhandlinger og garbage can kan gi ytterligere forklaringer på hvorfor nettopp en slik prosess har vokst frem. Dette både når det gjelder å støtte opp om det hierarkiske perspektivet, og som ytterligere forklaring til utviklingen av prosessen. Hvordan prosessen er organisert er svært avgjørende, og de ulike forholdene som preger beslutningstakingen vil være betydningsfullt for utfallet av reformen.

For å forklare beslutningsprosessen vil kapittelet her ta utgangspunkt i de tre beslutningsmodellene som ble presentert i kapittel 2, og knytte dette videre sammen med funnen gjort i den deskriptive analysen. Hver beslutningsmodell vil derfor systematisk gjennomgås i lys av de tre beslutningsfasene, og trekke frem sentrale deltakere, beslutningsmuligheter, problemer og løsninger som kan forklares ut ifra det gitte perspektivet. Forventningene til hver modell og oppfyllelsen av disse vil bli oppsummert i hver sin modell. Til slutt i kapittelet vil beslutningsmodellenes samlede forklaringskraft oppsummeres. Hovedfunnene vil videre diskuteres i kapittel 6, der det avslutningsvis vil gjøres en oppsummering og videre trekkes linjer opp mot problemstillingen.

5.2 En hierarkisk-rasjonell prosess?

Med utgangspunkt i en hierarkisk modell på beslutningsprosesser forventes det som sagt at prosessen frem mot vedtaket om en strukturreform er sterkt preget av hierarkisk kontroll. Regjeringspartiene, med ledelsen i Kunnskapsdepartementet i spissen, vil i lys av dette styre prosessen fra begynnelse til slutt. Deltakelsesrettigheter og beslutningsmuligheter vil derfor vært sterkt preget av aktørenes formelle stilling, og er sterkt kontrollert av ledelsen som tildeler de ulike rollene. Det vil være stor enighet om problemer og løsninger, og alle elementene i prosessen ser organisasjonen som et instrument. Valgene tas på bakgrunn av rasjonelle vurderinger der det legges vekt på ulike konsekvenser.

5.2.1 Agendasettingsfasen

Da regjeringen Solberg trådte til makten i oktober 2013 la de som sagt frem en politikk der de blant annet satte et fokus på høyere utdanning og forskning. Samarbeidspartiene Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre hadde i forkant av Stortingsvalget samsnakk om hvordan de ville løse utfordringene dersom de kom til makten, og var derfor enige om hva som skulle gjøres. Det var et flertall innad i partiene for å sette i gang arbeidet, og man satte nå en pause på den tidligere SAK-politikken. Agendasettingsfasen var her preget av klar politisk deltakelse fra regjeringspartiene, og etterhvert med Kunnskapsdepartementet som ledende aktør.

Strukturreformen ble for alvor satt på agendaen da kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen gikk på talerstolen på den årlige kontaktkonferansen mellom departementet og universitets- og høyskolesektoren januar 2014. I talen presiserte Isaksen at kvaliteten i norsk høyere utdanning og forskning varierer for mye, og for å forbedre dette måtte man ha en gjennomgang av strukturen og finansieringen i sektoren. Derfor ble det lansert at det skulle settes i gang et arbeide med en stortingsmelding om struktur. Målet om høyere kvalitet og bedret struktur skulle derfor være virkemiddelet for å oppnå dette.

Som den historiske gjennomgangen i starten av kapittel 4 viser, har det lenge vært argumentert for en reduksjon i antall offentlige høyere utdanningsinstitusjoner, der sammenslåing lenge har vært et løsningsalternativ. Flere forslag har vært forsøkt gjennomført, men da Solberg-regjeringen trådte til makten ble det en klarere styring fra politisk hold. I tråd med den hierarkisk-rasjonelle modellen styres deltakelsesrettighetene her av formelle stillinger og plikter, og atferden formes av den formelle normative strukturen (Egeberg, 1984: 30, 35). Forslaget kom fra politisk ledelse, og ble lagt frem av kunnskapsministeren som spiller en

sentral rolle overfor sektoren. Man erstattet den tidligere bottom-up politikken, og viste nå en mye klarere hierarkisk styring i den første fasen av beslutningsprosessen. Beslutningsmuligheten var derfor et resultat av en endring i politisk ledelse, som gikk inn for en strengere politisk styring av sektoren.

Problemløsning er ofte i lys av den hierarkisk-rasjonelle modellen knyttet til offentlige beslutninger, og avgjørelsene som tas er et resultat av en klar gjennomgang av ulike målsettinger, preferanser, handlingsalternativer og konsekvenser (Olsen, 1978: 78; Roness, 1997: 65). I agendasettingsfasen er det tydelig at Regjeringen Solberg og samarbeidspartiene i forkant hadde gjort seg opp en klar mening, og gjennomgått sektorens utfordringer før de besluttet å sette i gang arbeidet med Stortingsmeldingen. Mellom partiene i posisjon har det etter funnene i kapittel fire vært klart at det lenge hadde vært en enighet og klar struktur rundt hvilke problemer det var viktig å ta tak i og hvilke løsningsalternativer de mente var viktig å gjennomføre. De problemene og løsningene som settes på agendaen blir i følge et hierarkisk-rasjonelt perspektiv først reelle etter at myndighetene har akseptert at noe må gjøres (Howlett et al., 2009: 101,103; Kingdon, 2014: 90-91), noe som man absolutt ser tegn på her.

Strukturendringer som det viktigste løsningsalternativet er også i tråd med et hierarkisk-rasjonelt perspektiv, da organisasjonen er et instrument for måloppnåelse (Egeberg, 1984). Initiativet til en strukturreform er derfor i klart i tråd med de forventningene man har til en hierarkisk-rasjonell modell på beslutningsprosesser. Dette stemmer overens med en hierarkisk struktur der ledelsen tar et initiativ, og dette videreføres nedover i systemet (Kingdon, 2014: 31). Første fase i beslutningsprosessen er kort oppsummert klart preget av en hierarkisk struktur der organisasjonen, eller her de ulike utdanningsinstitusjonene, ses som et instrument for å oppnå bedre kvalitet. Problemet er en for fragmentert sektor, og løsningen var derfor en strukturell endring. Ideene om sammenslåing var ikke nye, men regjeringen tok nå klarere tak i hvordan man styrte politikkområdet og la derfor ned en strengere politikk.

5.2.2 Utredningsfasen

I utredningsfasen var det tydelig at departementet tok stor del i utredningsarbeidet, og noe som kan ha fungert som en kontrollmekanisme i lys av den hierarkisk-rasjonelle modellen. Og strukturen for hvordan arbeidet skulle foregå var på forhånd satt opp av politisk ledelse. Selv om det i den deskriptive analysen kom klart frem at flere aktører fikk delta og si sin mening vil det her allikevel argumenteres for at departementet opprettholdt kontrollen over hvordan situasjonen utspilte seg.

Styringsgruppen som ledet arbeidet var nedsatt av departementet for å videre analysere forholdene i sektoren, gi forslag til forbedring av prosessen og utarbeide stortingsmeldingen. Den hierarkisk-rasjonelle modellen passer her godt til å forklare dette da deltakelsesrettighetene er styrt av den politiske ledelsen, og der også den politiske ledelsen selv deltar i arbeidet. Man tok videre utgangspunkt i NOU 2008: 3 da det var stor enighet om at problemene Stjernø-utvalget hadde definert fremdeles var gjeldene. Denne overordnede enigheten om problemene viser at man på et tidlig tidspunkt hadde oversikt over hva man ønsket å gjøre, og at man gjennom evalueringer av tilstanden i sektoren tidlig forstod at man nå måtte gjøre en endring i politikken på feltet.

Da Kunnskapsministeren sendte ut sitt oppdragsbrev til de statlige høyere utdanningsinstitusjonene ble sektoren selv hovedaktør for det videre arbeidet. Det ble her lagt opp til at institusjonene selv skulle evaluere sitt eget arbeid og sin egen struktur opp mot gitte kriterier, og med det finne forbedringspotensialer og eventuelle fusjonspartnere. Sektoren fikk derfor delta i stor grad på egne premisser, og det var opp til hver enkelt om de ønsket å gjennomføre strukturelle endringer. Overordnet sett vil ikke dette ses som en hierarkisk styrt del, da såpass mye av arbeidet var opp til institusjonene selv. Allikevel er det viktig å påpeke at departementet fremdeles satt i førersetet og var svært aktiv i utredningsarbeidet.

Ideen om at organisasjonen er både instrumentet og løsningen, og at reorganisering er et av midlene ledelsen kan ta i bruk for å kontrollere beslutningsprosessen (Christensen, 1994: 23; Howlett et al., 2009: 134-135) passer godt til arbeidet i utredningsfasen. Politisk ledelse rettet oppmerksomheten rundt strukturen og kvalitetsproblemene i sektoren, og tildelte store deler av ansvaret til aktører med reell ekspertise, nemlig institusjonene selv. Gjennom dette arbeidet ble sektoren selv gitt muligheten til å selv ta del i hvordan dette skulle utformes, men med klare instruksjoner fra statens side.

Stortingsmeldingen som ble resultatet av utredningsarbeidet bar preg av både enighet om problemer og løsninger. Sektoren selv hadde kommet med forslag til fusjoner, og kun de som hadde blitt enige om sammenslåing ble nevnt i meldingen. Selve meldingen bærer mindre preg av hierarkisk styring da de klare forslagene man kom opp med kun var ment som forslag og ikke ville bli tvunget igjennom dersom aktørene på et senere tidspunkt ikke ønsket å gjennomføre fusjonen.

Mye av arbeidet forelå allerede før meldingen ble påbegynt, og enigheten rundt problemene og løsningene gjorde at prosessen var lite konfliktylt. Sammenliknet med andre reformer kan man derfor tenke seg at det var avgjørende at man allerede visste mye om problemene også i forkant av utredningen og det derfor ikke kom opp noen store nye

problemstillinger. Departementet var førende for denne fasen, og jeg vil derfor konkludere med at man ser klare trekk av at den var hierarkisk styrt, og at det ble tatt veloverveide rasjonelle valg. Allikevel er det flere faktorer som kan ha vært med på å påvirke utfallet, noe som kommer tydeligere frem under de andre beslutningsmodellene.

5.2.3 Vedtaksfasen

I en hierarkisk-rasjonell beslutningsmodell forventer man at vedtaksfasen er preget av stabilitet, enighet og valget blir tatt på bakgrunn av en rasjonell vurdering. Det er den politiske ledelsen som sitter med ansvaret, og kontrollerer denne fasen av beslutningsprosessen (Christensen, 1989: 187; Howlett et al., 200:144). Dette stemmer godt overens med hvordan den siste delen av prosessen utspilte seg.

Stortinget hadde den sentrale rollen, og da regjeringen med sine samarbeidspartier hadde flertall, var fasen preget av kontroll og lite uenighet. KUF-komiteens arbeid la klare føringer for vedtaket i Stortinget, og da det var en generell enighet om tiltakene meldingen foreslo gikk også avstemningen rolig for seg. Problemene og løsningene som ble definert var de samme som hadde preget hele prosessen, men noen nye vurderinger og løsningsforslag ble foreslått. Da ingen av disse hadde flertall førte det ikke til noen endringer.

Blant de aktørene som her var sentrale var medlemmene i KUF-komiteen. Disse ble aktivert gjennom formelle prosedyrer og verv, noe som igjen er i tråd med den hierarkisk-rasjonelle modellen. Den formelle strukturen i Stortinget bygger også opp under dette perspektivet, der et klart flertall var for vedtak om en strukturreform. Beslutningsmulighetene var her derfor sterk preget av at de som initierte til endringsprosesser, også var de som hadde flertall, samt at det som kapittel 4 viser var en svært overmoden problemstilling.

Problemene som ble definert holdt seg stabile gjennom alle fasene, og organisasjonstenkningen ligger derfor fast. Løsningsalternativene forble de samme, og i lys av det hierarkisk-rasjonelle perspektivet kan man anse at prosessen var styrt ovenfra og ned. Det er tydelig tegn på at prosessen knyttes til en instrumentell organisasjonstenkning, og at løsningsalternativene og valgene som blir tatt har vært rasjonelle og veloverveide.

Tabell 2: Utfylt modell basert på *Tabell 1* i kapittel 2. En oversikt med utgangspunkt i de empiriske forventningene tilknyttet den hierarkisk-rasjonelle modellen på beslutningsprosesser.

	Deltakere og beslutningsmuligheter	Problemer og løsninger
Agendasettingsfasen	<u>Forventning:</u> Den politiske ledelsen og Kunnskapsdepartementet setter problemet på agendaen og tar initiativet til en strukturreform.	<u>Forventning:</u> Den politiske ledelsen har klare løsninger for problemene i sektoren, og disse målene vil prege initiativet om å starte arbeidet frem mot en reform.
	<u>Oppfylles forventningene?</u> Ja.	<u>Oppfylles forventningene?</u> Ja.
Utredningsfasen	<u>Forventning:</u> Begrenset deltakelse som er regulert av en formell struktur fastsatt av politisk ledelse.	<u>Forventning:</u> Stor enighet om problemer og løsninger. De valgalternativene som evalueres er i tråd med politiske målsettinger.
	<u>Oppfylles forventningene?</u> Ja (delvis).	<u>Oppfylles forventningene?</u> Ja (delvis).
Vedtaksfasen	<u>Forventning:</u> Preget av stabil deltakelse av politiske aktører der ledelsen tilslutt fatter en beslutning på bakgrunn av hva de tidligere fasene har kommet frem til.	<u>Forventning:</u> Stor grad av enighet, og beslutningen tas på bakgrunn av en rasjonell vurdering.
	<u>Oppfylles forventningene?</u> Ja.	<u>Oppfylles forventningene?</u> Ja.

5.3 En forhandlingsprosess?

I lys av en forhandlingsmodell på beslutningsprosesser vil man som tidligere nevnt forvente at prosessen er preget av en rekke ulike aktører, og der den sentrale ledelsen i Kunnskapsdepartementet mer eller mindre styrer situasjonen. Det vil derfor finnes deltakere som både er tilhengere og motstandere av prosessen, tilknyttet både politiske partier, interesseorganisasjoner og ulike forvaltningsnivå. De strukturelle rammene for deltakelse er førende for prosessen, men tilsier ikke nødvendigvis at situasjonene er fullstendig kontrollert

og oversiktlig. Åpenhet, forhandlinger, diskusjon og uenigheter vil prege situasjonen, og de ulike problemene og løsningene som blir definert er sterkt preget av deltakernes interesser. Valgene tas på bakgrunn av den vinnende koalisjon, og resultatet preges av politisk gjennomførbarhet.

5.3.1 Agendasettingsfasen

Ut ifra en forhandlingsmodell vil initiativet til en reform først og fremst være et resultat av at visse aktører mener at situasjonen ikke er tilfredsstillende. Det vil her være klare konfliktlinjer mellom de ulike aktørene, og det er ikke nødvendigvis enighet om at det faktisk foreligger et problem. Den dominerende koalisjonen vil på bakgrunn av maktgrunnlaget som foreligger komme med et krav om endring, og problemet settes med det på agendaen.

Fasen var i denne delen av prosessen mindre preget av åpenhet og inkludering, og initiativet til endring ble tatt av politisk ledelse. Deltakerne var derfor først og fremst regjeringspartiene og deres samarbeidspartier, og det er lite som tyder på at mange andre aktører var inkludert i diskusjonene rundt det politiske initiativet. Allikevel er det viktig å presisere at det var samsnakkert mye mellom samarbeidspartiene, og at de med det kan ha forhandlet seg frem til en løsning før politikken ble initiert. Både de offentlige dokumentene og informantene fra ulike deltakergrupper presiserte at man lenge hadde vært enige om at det forelå store kvalitetsproblemer i sektoren. Med andre ord var det både politisk og i sektoren stor enighet om at noe måtte gjøres. Løsningsalternativene var derimot noe mer omdiskutert.

Selv om det er forventet at slike beslutningsprosesser krever mye forhandling fra start til slutt (Christensen, 1994: 25), er det lite som tyder på at det oppstod klare konfliktpunkter i første del av prosessen. Det er heller ingen tegn som tyder på at initiativet er et resultat av stor politisk uenighet, konflikt og dragkamp mellom ulike interessenter. Teorien tilsier at problemet settes på agendaen av den vinnende koalisjonen. Dette stemmer delvis da det skjedde en endring da regjeringen Solberg trådte til makten. Allikevel var ikke problemet nytt, og det var mange som tidligere hadde forsøkt å løse dette både gjennom forslag til sammenslåinger og andre strukturelle endringer. Det som var nytt var forslaget om en enda sterkere politisk styring.

5.3.2 Utredningsfasen

Til tross for det tidlige argumentet om en hierarkisk-rasjonell styrt prosess, så er store deler av utredningsfasen preget av forhandlingstrekk. Som nevnt i kapittel 2 vil utredningsfasen i lys av

en forhandlingsmodell være preget av de deltakende aktørenes preferanser og interesser, og hvilket utfall man får er sterkt preget av hvilke aktører som var aktivert. Det er klare regler og struktur som preger hvilke midler man har til rådighet. Det hele handler om avtaler og koalisjoner (March, 1984: 152, 161; Roness, 1997: 71).

Som vist i kapittel 4 og under den hierarkisk-rasjonelle forklaringen på beslutningsprosessen, er utredningsfasen i beslutningsprosessen frem mot vedtaket om en strukturreform sterkt preget av en åpen prosess der relevante aktører har blitt invitert til å delta. Gjennom oppdragsbrevet fikk sektoren selv en sentral rolle, og kunne derfor komme med informasjon om strukturelle forhold, innspill til den videre politikktutforming og konkrete forslag til sammenslåinger. Både fra politisk side og i sektoren har det fremkommet at det gjennom hele fasen var en åpen dialog, og der sektoren selv skulle få bestemme hvordan kartet skulle se ut. Med andre ord kan man si at den hierarkiske styringen har litt mindre forklaringskraft, og forhandlingsperspektivene er mer fremtredende.

Utallige møter mellom institusjonene og politisk ledelse tilsier at det har vært mye forhandling og diskusjon underveis, men lite tyder på at det har oppstått store konflikter. Informantene var tydelige på at både de som var for og imot reformen var enige om at løsningen om å inkludere sektoren var svært heldig. Det var derfor ingen store overraskelser underveis, og man fikk derfor en mer kontrollert og oversiktlig prosess.

Det er tydelig at deltakerne i denne fasen er aktører med sentrale og relevante roller. Universitets- og høyskolesektoren har her spilt en sentral rolle, og utarbeidet flere av forslagene stortingsmeldingen tar opp. En slik fase vil normalt sett preges av motsetninger, noe det også tildels har vært tegn på. Ikke alle aktørene ønsket sammenslåinger, enten det var i tilknytning til regionale forhold eller størrelsene på institusjonene, men på grunn av den åpne dialogen og frivilligheten knyttet til fusjoner oppstod det ingen store maktkamper. Prosessen var derfor mer oversiktig og kontrollert sammenlignet med hva man kunne forvente ut ifra perspektivene knyttet til en forhandlingsmodell.

Regjeringens defineringsmakt ble i lys av denne modellen svekket. De beholdt den overordnede kontrollen, men forhandlingen mellom partene og utfallet av sammenslåingene var opp til sektoren selv. Aktørene valgte selv om de ønsket å delta, og man kan si at regjeringen derfor inngikk kompromisser for å styrke at de fremdeles hadde kontroll over prosessen og til slutt klarte å gjennomføre arbeidet.

5.3.3 Vedtaksfasen

I forhandlingsmodellen, som forklart i kapittel 2, vil en beslutning eller et vedtak først og fremst fattes fordi det er politisk gjennomførbart. Hvis man for eksempel knytter dette til den rødgrønne regjeringens SAK-politikk, var dette deres måte å få gjennomført strukturelle endringer. Vedtaket i 2015 om en strukturreform var noe annerledes. Møtene i KUF-komiteen ga de deltakende partimedlemmene mulighet til å si sin mening om prosessen og meldingen som var utarbeidet, men viste seg å gi få endringer. Flertallet av komite-medlemmene var enige i det arbeidet som var gjort, og de løsningene som ble presentert. Forhandlingsmodellen kan derfor kun forklare deler av vedtaket, og arbeidet i forkant av høringen i Stortinget. Beslutningen tas som perspektivet tilsier av politiske ledelse, og flertallet i Stortinget. Forhandlingene i vedtaksfasen hadde liten innvirkning på selve beslutningen, og det var arbeidet i forkant som var avgjørende. Man kan si at valget ble tatt på bakgrunn av en vinnende koalisjon i den grad at denne bestod av flertallet i Stortinget. Resultatet er ikke direkte preget av hva som var politisk gjennomførbart, kun indirekte i tidligere faser av prosessen. Når man først kom til vedtaksfasen var mesteparten av arbeidet allerede avklart.

Tabell 3: Utfylt modell basert på *Tabell 1* i kapittel 2. En oversikt med utgangspunkt i de empiriske forventningene tilknyttet forhandlingsmodellen på beslutningsprosesser.

	Deltakere og beslutningsmuligheter	Problemer og løsninger
Agendasettingsfasen	<u>Forventning:</u> Initiativet tas av aktører som mener situasjonen ikke er tilfredsstillende. En åpen agendasetting der deltakerne kommer fra ulike områder og representerer ulike interesser.	<u>Forventning:</u> Problemet anses som konfliktfylt, og det er aktørenes maktgrunnlag som setter premisser for løsningsalternativene.
	<u>Oppfylles forventningene?</u> Nei, ikke direkte.	<u>Oppfylles forventningene?</u> Nei.

Utredningsfasen	<u>Forventning:</u> Åpen deltakelse, der både politikere, sektoren og andre interessenter er representert. Beslutningsmulighetene er et resultat av åpenhet, dialog og forhandling.	<u>Forventning:</u> Motsetninger og dragkamper mellom partene. Problemene og løsningene som blir definert kan være motstridende. Valgene tas på bakgrunn av den vinnende koalisjon, og resultatet preges av politisk gjennomførbarhet.
	<u>Oppfylles forventningene?</u> Ja.	<u>Oppfylles forventningene?</u> Ja (delvis).
Vedtaksfasen	<u>Forventning:</u> Beslutningen vil til slutt tas av politisk eller sentraladministrativ ledelse, men er sterkt preget av tidligere forhandlinger mellom partene.	<u>Forventning:</u> Problemer og løsninger er et resultat av kompromisser, forhandlinger og koalisjonsdannelser. Valgene tas på bakgrunn av den vinnende koalisjon, og resultatet preges av politisk gjennomførbarhet.
	<u>Oppfylles forventningene?</u> Ja (delvis).	<u>Oppfylles forventningene?</u> Ja (delvis).

5.4 En garbage can prosess?

Beslutningsprosesser sett ut ifra en garbage can modell vil forventes å være knyttet til tvetydighet og tilfeldigheter. Prosessen vil her være preget av åpenhet og ustabil deltakelse og der det generelt er lite strukturelle rammer, og sentral ledelse kun delvis styrer situasjonen. Deltakere kan være politiske partier, sektoren, interesseorganisasjoner og mer tilfeldige interessenter. Problemer og løsninger er ofte skiftende, og varierer ut ifra hvilke aktører som er tilstede under de ulike fasene. Disse vil ikke nødvendigvis være som i en rasjonell modell der løsninger følger problemer, men det kan være en situasjon der løsningene allerede finnes, og er på leting etter problemer de kan være svaret på. Beslutningene som til slutt fattes er en sammenkobling av de ulike strømmene som har preget prosessen, og er derfor strekt preget av tilfeldigheter.

5.4.1 Agendasettingsfasen

Som presisert i kapittel 2 vil agendasettingsfasen i lys av en garbage can modell på beslutningsprosesser være preget av at ulike strømmer møtes, og gjennom det skaper mulighet for at et initiativ kan tas. Det er en åpen fase der mange ulike løsninger og problemer blir presentert og diskutert, og det løsningsalternativet som til slutt blir valgt kan sies å være noe tilfeldig og preget av blant annet de ulike deltakerne som var tilstede. Agendasettingen vil derfor ikke nødvendigvis være like strukturert, og løsninger og problemer kan derfor presenteres om hverandre. Starten på en beslutningsprosess forekommer først der det forekommer eksogene, tilfeldige og tidsavgrensede strømmer av deltakere, beslutningsmuligheter, problemer og løsninger (March, 1984: 200).

Deltakerne i agendasettingsfasen er ikke tilfeldige, men er aktører med klart definerte roller. Det som kan anses som en større tilfeldighet er knyttet til beslutningsmuligheten. Som kapittel 4 viste har både sektoren og politikken lenge vært klar over kvalitetsproblemene, og tidligere løsningsalternativer har også vært knyttet til struktur. Med andre ord har alle faktorene foreligget i lang tid, men man har ikke sett helt tilsvarende initiativer blitt tatt tidligere. Det som endret seg nå var tiltredelsen av en ny regjering. I lys av en garbage can modell kan man derfor se at de ulike strømmene nå møttes og gjorde det mulig å fatte en beslutning. Fasen anses fremdeles som hierarkisk styrt, men forklaringen på hvorfor det nå var mulig å sette i gang arbeidet med en ny og strengere politikk kan forklares ved mer tilfeldige hendelser mellom de ulike strømmene. Flere av informantene påpekte nettopp det at vi fikk en ny regjering, og en statsråd fra et stort parti som Høyre, var avgjørende for at initiativet ble tatt og problemet for alvor ble satt på agendaen.

5.4.2 Utredningsfasen

Garbage can modellen er som vi har sett preget av løst koblede prosesser, og utredningsfasen vil i lys av denne ikke være et unntak. Det er mye som tyder på at både den hierarkisk-rasjonelle modellen og forhandlingsmodellen gir mye forklaring til denne fasen, men på visse områder kan man se klare tegn på at den åpne strukturen er noe mer uklar og flytende. Dette gir igjen mer uklare deltakelsesrettigheter og plikter (Jacobsen & Thorsvik, 2013: 339).

Deltidsdeltakere har vært fremtredende i denne delen av prosessen. Universitets- og høyskolesektoren har her spilt en sentral rolle, noe de ikke har gjort i samme grad i de andre delene av prosessen. Fasen preges derfor av et fokusskifte, og legger derfor opp til en større

deltakelse nedenfra og opp. De strømmene som har vært tilgjengelige og som derfor kan anses som avgjørende for hvilke handlingsalternativer og beslutningsmulighetene som blir presentert, knyttes først og fremst til aktørene. Stortingsmeldingen nevner først og fremst de som sier seg villig til å se på sammenslåing, og suksesshistorien blir derfor en realitet da man ikke går nærmere inn på tvang.

Temaet og problemene har som poengtert lenge vært overmodent, noe som kan ha gjort prosessen mye enklere. Sammenkoblingen av strømmer kan derfor forklare hvorfor det ble gjennomført flere fusjoner, og at man opplevde en mer positiv holdning til sammenslåing enn tidligere. Flere prosesser og samtaler var allerede satt i gang gjennom SAK-samarbeidet, men regjeringsskiftet og politiske endringer førte til at flere faktisk ble gjennomført. Ideen om strukturreform var noe som også preget andre sektorer, både nasjonalt og internasjonalt, og var en løsning man gjennomført ulike steder.

5.4.3 Vedtaksfasen

Tvetydighet og ustrukturert deltakelse er noe som ville prege siste del av beslutningsprosessen dersom den er beskrevet i lys av en garbage can modell. Hele prosessen er preget av at ulike beslutningsmuligheter flyter fritt rundt i organisasjonen, og deltakere, problemer og løsninger er tilstede ved tilfeldigheter. Utfallet blir derfor avhengig av hvilke strømmer som er tilstede (Christiansen & Nørgaard, 2018: 261; Kingdon, 2014: 85-86).

Koblingen av deltakere, beslutningsmuligheter, problemer og løsninger ga til slutt muligheten til å fatte et vedtak, men det er lite som tyder på at dette skjedde ukontrollert og ved tilfeldigheter i den siste fasen av beslutningsprosessen som her har blitt studert. Fasen er preget av begrensninger, og de deltakerne som er sentrale innehar vesentlige posisjoner.

Tabell 4: Utfylt modell basert på *Tabell 1* i kapittel 2. En oversikt med utgangspunkt i de empiriske forventningene tilknyttet garbage can modellen på beslutningsprosesser.

	Deltakere og beslutningsmuligheter	Problemer og løsninger
Agendasettingsfasen	<u>Forventning:</u> Initiativet er et resultat av en deltakerstrøm og en beslutningsstrøm som møtes. Der fasen er åpen og gir mulighet for deltakelse.	<u>Forventning:</u> Åpenhet og tilfeldigheter skaper rom for å fremme forskjellige problemer og løsninger.

	<u>Oppfylles forventningene?</u> Ja (delvis).	<u>Oppfylles forventningene?</u> Ja (delvis).
Utredningsfasen	<u>Forventning:</u> Deltids-deltakere og åpenhet rundt beslutningene. Lite styrt. De strømmene som er tilgjengelig på det gitte tidspunktet vil være avgjørende for beslutningsmulighetene.	<u>Forventning:</u> Kobler sammen problemer og løsninger som støtter deltakernes interesser. Tilfeldige løsningsalternativer som er preget av løsninger på andre fagområder.
	<u>Oppfylles forventningene?</u> Ja (delvis).	<u>Oppfylles forventningene?</u> Ja (delvis).
Vedtaksfasen	<u>Forventning:</u> Flere aktører er med på å fatte beslutningen, uten definerte rammer, som er et resultat av en sammenkobling av ulike problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter.	<u>Forventning:</u> Problemene og løsningene som blir definert er et resultat av tilfeldige hendelser og sammenkoblinger.
	<u>Oppfylles forventningene?</u> Nei.	<u>Oppfylles forventningene?</u> Nei.

5.5 Beslutningsmodellenes samlede forklaringskraft

Beslutningsprosessen knyttet til vedtaket om en strukturreform i universitets og høyskolesektoren er som vi har sett en prosess preget av faktorer som kan forklares ut ifra ulike perspektiver. Hvert perspektiv har sin forklaringskraft, og sammen kan de ulike perspektivene hjelpe til med å forstå større deler av hvordan denne strukturreformen har vokst frem.

Som kapittel 4 viste har den historiske konteksten vært avgjørende for hvordan prosessen utviklet seg på flere områder. Først og fremst er dette knyttet til utredningen gjort av Stjernø-utvalget, da denne fremdeles var gjeldene og pekte på de samme problemene som man opplevde i 2013. Utredningen stilte på daværende tidspunkt en diagnose det var stor politisk enighet om, men løsningsforslagene den kom med var noe kontroversielt for den daværende rødgrønne regjeringen. Da Solberg-regjeringen trådte til makten i oktober 2013 var det allerede diskutert både i sektoren og blant de politiske partiene at det nå måtte skje en endring. SAK-politikken hadde nådd sitt potensiale, og det var nå på tide med endret strategi.

Agendasettingsfasen var som vi har sett først og fremst vært preget av en sterk hierarkisk styring, noe som også var forventet da reorganisering og reforminitiativ er forventet å komme fra politiske og administrative eliter. Første skritt i denne fasen var knyttet til Sundvolden-plattformen, der regjeringen satte utviklingen i sektoren på pause, og varslet en gjennomgang av utviklingstrekkene. Kunnskapsminister Isaksen annonserte tre måneder senere at arbeidet med Meld. St. 18 (2014-2015) skulle settes i gang, og tok gjennom dette for alvor initiativet til en strukturreform. Initiativet var politisk, selv om sektoren også hadde sendt ut signaler om at det var ønskelig med en klarere politisk styring.

Et viktig aspekt er derfor hvorfor dette skjedde nå og ikke tidligere? Den historiske konteksten tilsier at problemene lenge har vært identifisert, og løsningsalternativene eksperter har presentert har vært strukturelle endringer og sammenslåinger. I denne fasen vil det også være klart at mer tilfeldige prosesser og sammenkobling av ulike strømmer kan forklare hvorfor det skjedde en endring. Da den nye regjeringen ble dannet hadde man på forhånd snakket om hvordan dette skulle løses dersom man kom til makten. Det var derfor politisk enighet mellom partiene. Gjennom regjeringsskiftet ble det derfor skapt en mulighet, og man kan derfor si at de ulike strømmene av deltakere, problemer og løsninger skapte en beslutningsmulighet som man ikke hadde hatt tidligere. Ideene hadde vært tilstede lenge, men først gjennom sammensetningen av en ny regjering og en ny statsråd lot det seg gjøre å ta initiativet til en strukturreform. Forhandlingsmodellen med klare forventninger om konflikt, motstand og kompromisser har mindre forklaringskraft her. Det er tydelig at prosessen var klart initiert av politisk ledelse, med innslag av tilfeldige prosesser som gjorde det mulig å sette i gang arbeidet med en reform.

Utredningsfasen har i følge både forkjempere og motstandere av reform vært ansett som en åpen og inkluderende prosess. Ut ifra den hierarkisk-rasjonelle modellen kan man se at den politiske ledelsen og Kunnskapsdepartementet har vært klart førende, både gjennom nedsetting av en styringsgruppe for utarbeidelsen av stortingsmeldingen, oppdragsbrevet til institusjonene, og ikke minst gjennom klare målsettinger for den videre utviklingen i sektoren. Man benyttet seg av sektorens egne vurderinger, og skapte med det en kultur for innspill og initiativ, men som var klart styrt av ledelsen. Aktørene som blir aktivert er av stor relevans for prosessen, og ledelsen ser dette som et virkemiddel for å enklere få gjennomført sin politikk. Dette stemmer overens med en instrumentell og rasjonell tankegang.

I tillegg til at den generelle prosessen var hierarkisk styrt ser man at forhandlingsmodellen på beslutningsprosesser her kan forklare mye av arbeidet som ble gjort. Perspektivet legger også vekt på en ledelsesbasert prosess, der man åpner opp deltakelse og

forhandling om mulige løsningsalternativer. Jeg vil si at sektoren her fikk en mye større rolle, og at forhandlingsmodellen derfor forklarer godt hvordan denne fasen utviklet seg. Det ble lagt opp til at institusjonene selv fikk velge hvordan fusjonsprosessen skulle foregå, og om de i det hele tatt ønsket å fusjonere. Sektoren styrte forslagene, og det var heller ingen forslag til sammenslåing nevnt i stortingsmeldingen som ikke var fremmet av institusjonene selv. Selv om fasen ikke bar preg av åpen konflikt og uenighet så var det tydelig at ved å inkludere sektoren i denne åpne prosessen inngikk man et kompromiss. Man oppnådde en større enighet og støtte til sammenslåing, og ingen overraskelser skapte uro da meldingen ble presentert.

I lys av garbage can modellen kan det tilføyes at tilfeldige prosesser i forkant av utredningsfasen videre har virket inn på hvordan dette utviklet seg. Ved å ta inn deltidsdeltakere fra sektoren har man skapt muligheter for samarbeid, og en overmoden problemstilling knyttet til kvalitetsutfordringer gjorde også at store deler av sektoren selv også ønsket endringsprosesser. Fasen er først og fremst preget av forhandling og hierarkisk styring, men tilfeldigheter knyttet til hvilke deltakere som initierte sammenslåing vil også ha innvirket på resultatet som ble presentert i stortingsmeldingen.

Vedtaksfasen er først og fremst preget av en hierarkisk styring, der kun innslag av forhandling spiller inn i KUF-komiteens arbeid. Regjeringspartiene og samarbeidspartnerne deres hadde flertall, og derfor lå det heller ikke an til store forhandlinger og kompromisser på bekostning av ønskede endringer. Det var heller ingen større tilfeldigheter som preget prosessen, og aktørene som var tilstede hadde klare posisjoner og roller.

6. Avslutning

6.1 Introduksjon

Studien har her beskrevet og analysert beslutningsprosessen frem til vedtaket om strukturreform i universitets og høyskolesektoren 11. juni 2015. Målet med studien har vært å gjennomføre en deskriptiv analyse der de ulike deltakerne, beslutningsmulighetene, problemene og løsningene har blitt definert innen de ulike beslutningsfasene av prosessen. Videre har målet vært å identifisere ulike trekk ved denne prosessen, og se dette i lys av teoretiske beslutningsmodeller knyttet til trekk fra et hierarkisk-rasjonelt perspektiv, et forhandlingsperspektiv og et garbage can perspektiv. De sentrale aktørene, deres rolle i prosessen, de ulike beslutningsmulighetene og problemene og løsningene som ble definert har så blitt diskutert i lys av disse beslutningsmodellene.

Under følger en gjennomgang av problemstillingen og studiens hovedfunn. Forventningene knyttet til at studien vil gi støtte til en hierarkisk styrt prosess vil videre bli diskutert, samt en drøfting av hvorvidt tilføringen av de andre teoretiske perspektivene kan skape en sterkere forklaringskraft. Avslutningsvis vil jeg gjennomgå de teoretiske implikasjonene, generaliseringsgrunnlaget knyttet til denne og liknende studier, og vurdere hvordan videre forskning kan bidra til ytterligere forståelse av reformprosesser.

6.2 Hovedtrekk og svar på problemstillingen

Studien har lagt stor vekt på deltakere, beslutningsmuligheter, problemer og løsninger innenfor hver enkelt fase, og disse har derfor fungert som et rammeverk for både den deskriptive og forklarende analysen. Rammeverket har gjort det mulig å gi en oversiktlig beskrivelse av prosessen som ledet frem mot vedtaket om en strukturreform i universitets- og høyskolesektoren, og gjort det enklere å strukturere informasjonen i lys av de utvalgte perspektivene.

Problemstillingen studien har tatt utgangspunkt i har to ulike aspekter. Det deskriptive aspektet knyttes til en detaljert beskrivelse av prosessen og hvordan denne har vokst frem. Analysen har derfor forsøkt å identifisere nettopp de sentrale deltakerne, beslutningsmulighetene, problemene og løsningene som har kommet opp gjennom de ulike beslutningsfasene. Det forklarende aspektet har videre forsøkt å forklare dette gjennom å se på

hvordan og hvorfor slike prosesser oppstår i lys av teoretiske modeller knyttet til organisasjonsteori og beslutningsteori.

6.2.1 Deskriptive hovedtrekk – hva kjennetegner prosessen?

Helt fra initiativet om en gjennomgang av de strukturelle forholdene i universitets- og høyskolesektoren var tatt, var man enige om at antall høyere utdanningsinstitusjoner måtte reduseres. Og som den historiske introduksjonen i kapittel 4 viste var både problemene knyttet til en fragmentert sektor med behov for økt kvalitet, og løsningsalternativer knyttet fusjonering av utvalgte institusjoner en diagnose man lenge hadde vært enige om. Det som nå var forandret var den politiske ledelsens rolle i det hele.

Da regjeringen Solberg trådte til makten initierte de en endring i sektoren for økt kvalitet, og besluttet at strukturen i sektoren skulle gjennomgås. Kunnskapsdepartementet satte derfor i gang arbeidet med stortingsmeldingen *Struktur for kvalitet*, og inviterte de høyere utdanningsinstitusjonene til å delta. Fokuset på kvalitetsproblemer, og strukturelle endringer som løsningsalternativ var gjennomgående i hele prosessen, og det var en overordnet enighet både politisk og i sektoren om at noe måtte gjøres. Aktørene skiftet noe underveis, men den politiske ledelsen i departementet viste klar styring av prosessen og deltok i alle fasen frem mot vedtaket. Avgjørelsen om en strukturreform ble tatt med flertall i Stortinget, med sektorens egne forslag og initiativ til sammenslåinger.

Den deskriptive analysen viser hvordan den norske universitets- og høyskolesektoren har utviklet seg, og hvorfor den i dag består av 10 universiteter og 11 statlige og vitenskapelige høyskoler. Den viser bakgrunnen for hvordan sektoren har gått fra å være mange, små og desentraliserte, til å bli større, robuste enheter gjennom politisk initierte endringsprosesser.

6.2.2 En hierarkisk styrt prosess preget av forhandling, åpenhet og noen tilfeldigheter?

De ulike beslutningsmodellenes forklaringskraft på beslutningsprosessen har allerede blitt diskutert i kapittel 5, da både ved å se på hvert enkelt perspektiv og ved å benytte en mer utfyllende strategi. Her følger derfor kun en kort oppsummering av funnene knyttet til deltakere, beslutningsmuligheter, problemer og løsninger.

Deltakere og beslutningsmuligheter

Til tross for at de ulike teoretiske modellene har gitt ulike forklaringer på beslutningsprosessen, kan det argumenteres for at den hierarkisk-rasjonelle modellen har stått sentral i alle beslutningsfasene. Dette gjør seg spesielt gjeldene når det kommer til de ulike deltakerne og beslutningsmulighetene som oppstod. I agendasettingsfasen, utredningsfasen, og vedtaksfasen var det tydelig at politisk og sentraladministrativ ledelse styrte både initiativ, arbeid med meldingen og var førende under diskusjoner i Stortinget.

Deltakerne som var sentrale underveis i prosessen hadde klart definerte roller og var regulert av en formell struktur fastsatt av politisk ledelse. Gjennom oppdragsbrevet fra Kunnskapsdepartementet ble sektoren invitert inn i prosessen, med klare oppgaver, og fikk derfor muligheten til å påvirke det fremtidige arbeidet. Ut ifra forhandlingsmodellen kan man si at det å trekke inn sentrale deltakere fra sektoren ga gode grunnlag for diskusjon og forhandling, og skapte svært mye samarbeid mellom departementet og de høyere utdanningsinstitusjonene. Dette kan derfor sies å ha fremmet den hierarkiske prosessen blant annet gjennom å fungere som et middel for å oppnå de forhåndsatte målene.

Beslutningsmulighetene som oppstod var både et resultat av hvilke deltakere som var tilstede, forhandlingene mellom departement og sektor, og mer tilfeldige prosesser. Fra en garbage can modell på beslutningsprosesser kan vi se at nettopp det at vi i 2013 fikk en ny regjering var avgjørende for at initiativet til reform ble tatt. Ulike strømmer av deltakere, beslutningsmuligheter knyttet til reform, problemer knyttet til kvalitet og løsninger knyttet til fusjoner hadde lenge vært identifisert, men det var først da regjeringen Solberg trådte til makten at man fikk en mer konkret strategi. Videre har ønsket om endring fra sektorens side vært avgjørende. Uten villighetene, de selverklærte sammenslåingsforslagene og støtten til de politiske initiativene er det vanskelig å tro at prosessen skulle klare å bli gjennomført så suksessfullt som den har gjort.

Studien viser altså at til tross for inkludering av sentrale aktører i utredningsfasen, og tildels i vedtaksfasen og komitéarbeidet, satt regjeringen og departementet i førersetet og hadde god kontroll på hvordan det hele utartet seg både når det gjaldt deltakelsesrettigheter og beslutningsmulighetene som oppstod.

Problemer og løsninger

De overordnede problemdefinisjonene og løsningsalternativene har gjennomgående vært de samme fra start til slutt, og det har derfor vært stor enighet om både mål og midler fra

departementets side og fra sektoren. Da det lenge hadde vært enighet om at sektoren stod overfor svært mange utfordringer knyttet til kvalitet, og dette hadde vært sentrale problemstillinger helt siden Stjernø-utvalget kom med sin diagnose i 2008, så var det hele svært overmodent politisk sett.

Beslutningsmodellen knyttet til en hierarkisk-rasjonell modell forklarer derfor svært godt hvordan situasjonen ble definert. Organisasjonstenkningen knyttet til rasjonalitet og en mål-middel-tankegang var gjennomgående i prosessen, og løsningsalternativene var derfor klart preget av struktur. Til tross for innslag av forhandling og noe deltidsdeltakelse fra sektoren var det fremdeles departementet som satt i førersetet. Forhandlingsperspektivet viste derfor at også sektoren var enig i målene og løsningene som var satt, og gjennom å selv bidra til diskusjoner rundt hvordan de ulike løsningsalternativene rundt sammenslåing skulle være, styrket man ledelsens tillit og rolle.

Selv om initiativet til dels kan sies å være et resultat av møtet mellom tilfeldige strømmer, og at man ikke nødvendigvis ville hatt samme resultat dersom man hadde en statsråd fra et annet parti, så er bærer prosessen i seg selv lite preg av tilfeldigheter. Det at så mange aktører ønsket å slå seg sammen var kanskje noe uventet. Allikevel var det hele i tråd med de overordnede målsettingene, og etter all sannsynlighet et resultat av langvarige kvalitetsproblemer, tilstandsrapporter som pekte på at noe måtte gjøres, og ikke minst det at sektoren fikk spille en avgjørende rolle i utredningen.

6.2.3 Konklusjon

Både den deskriptive og den forklarende analysen, og oppsummeringene over, viser at store deler av prosessen har vært preget av trekk knyttet til den hierarkisk-rasjonelle beslutningsmodellen. Og den politiske og administrative ledelsen i Kunnskapsdepartementet var klart førende i alle beslutningsfasene. Dette støtter oppom tidligere studier som har vist at det nettopp er politiske og administrative eliter som initierer, kontrollerer og iverksetter reorganisering eller reform (Christensen, 1994: 19-20). Beslutningsprosessen knyttet til en reform i universitets- og høyskolesektoren har her ikke vært et unntak, til tross for at det er en sektor preget av stor selvstendighet og autonomi.

Men i likhet med studier om hvordan offentlige organisasjoner etableres, vedlikeholdes og endres, kan også denne studien sies å ikke bare kunne forklares ut ifra enfaktorforklaringer (Christensen, Egeberg, Læg Reid & Aars, 2014: 233; Christensen et al., 2015: 214). I visse situasjoner kan den hierarkiske styringen, tidligere forhandlinger og tilfeldigheter knyttet til

valgresultater gi beslutnings- og endringsprosesser som man ikke ville endt opp med dersom ikke alle faktorene var tilstede. Nettopp dette beskriver godt hvordan flere ulike teoretiske perspektiver sammen gir styrket forklaringskraft til studien. Bruken av en utfyllende strategi har derfor gitt økt forklaringskraft til studien, og gjort det mulig å påpeke svært viktige påvirkningsfaktorer for prosessen.

Forhandlingsmodellen forklarte mye av utredningsarbeidet, og det ble åpnet opp for stor deltakelse fra andre aktører ut over de politiske rammene. Det var sektoren som styrte forslagene, og satt derfor med stor makt knyttet til defineringen av de ulike sammenslåingene. Dette kan sies å ha virket positivt for den hierarkiske ledelsen, da åpenhet og inkludering ga mindre konflikt, og større støtte til reformforslaget. Videre var også tilfeldigheter avgjørende for hvordan prosessen vokste frem. I lys av garbage can modellen ble det lagt vekt på tilfeldighetene rundt hvem som tok initiativet til strukturendringer. Problemene og løsningene hadde lenge vært identifisert, men det var først ved et regjeringsskifte at man virkelig fikk satt i gang endringsprosessene.

Til tross for overføring av defineringsmakt til sektoren som deltidsdeltakere, og tilfeldigheter knyttet til hvordan initiativet ble tatt beholdt den politiske ledelsen kontrollen og styringen gjennomgående i prosessen. Dette viste seg både gjennom en prosess preget av lite konflikt og uenighet, initiering av flere sammenslåinger enn forventet, og ikke minst at såpass mange til slutt stilte seg bak reformforslaget.

6.3 Implikasjoner og veien videre

6.3.1 Teoretiske implikasjoner og generalisering

Studien har benyttet teorier knyttet til organisasjoner og beslutningsprosesser i offentlig sektor for å beskrive og forklare beslutningsprosessen frem mot vedtak om en strukturereform i universitets- og høyskolesektoren. Disse forklarer hvordan prosesser blir påvirket av formelle og uformelle strukturer, av forhandlinger, kompromisser og konflikt, og av tilfeldige strømmer av deltakere, beslutningsmuligheter, problemer og løsninger.

Da generalisering ikke har vært et direkte mål i studien vil det heller ikke her brukes mye tid på å diskutere dette. Det er allikevel verdt å nevne at da det her er benyttet veletablerte forskningsmetoder og teoretiske perspektiver, kan studiens funn bidra til forskning generelt på beslutningsprosesser, og mer detaljert knyttet til utviklingen av universitets- og høyskolesektoren.

Studiens forventninger om at slike beslutningsprosesser er hierarkisk styrt og funnene som er gjort her, kan sies å bidra til forskningen på reorganisering og reformprosesser. Slike antakelser og oppfyllelsen av forventningene kan ses som en gjennomgående trend, og studien føyer seg derfor inn i rekken av studier som har avdekket de samme tendensene (se blant annet Christensen, 1994). Studiens implikasjoner kan også sammenliknes med liknende studier om strukturreformer, som for eksempel Kommunereformen og Nærpolitireformen, og sammen gi videre implikasjoner for hvordan fremtidige beslutningsprosesser vil utarte seg.

6.3.2 Veien videre

Som nevnt innledningsvis er studier av reformprosesser viktige for å oppnå bredere kunnskap om innflytelsesforhold i offentlige organisasjoner og beslutningsprosesser, gi bidrag til organisasjonstenkningen, og gi ytterligere forklaring til de senere effektevalueringene av politiske beslutninger. Beslutningsprosesser er avgjørende for det endelige resultatet, og det er derfor viktig å identifisere hvem som er med på å fatte disse beslutningene, hva man fatter beslutninger om, hvordan disse beslutningene fattes og hvorfor disse aksepteres eller ikke (Olsen, 1978: 78). Et slik fokus gir innsikt i maktforholdet generelt i samfunnet, en innsikt denne studien ønsker å bidra til.

Studien har vist kompleksiteten knyttet til initiativ om strukturendringer i høyere utdanningsinstitusjoner. Videre har det vist at til tross for at den langsiktige utviklingen i sektoren i Norge kan ses som en lang rekke med statlige styrte reformer, så vil man se at dersom man graver dypere i prosessen finnes både forhandlingstrekk og tegn på tilfeldige strømmer. Da det tar flere år før man virkelig kan måle effektene av strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren, så vil man kunne bruke denne studien til å antyde mulige utsikter.

For det første er det relevant å se på forholdet mellom strukturendringer og kvalitet, og hvor realistisk det er at disse endringene ene og alene vil forbedre problemene man har sett i sektoren til nå. Videre studier bør derfor fokusere på nettopp å måle effektene av reformen, og om de gitte strukturendringene faktisk har gitt bedret kvalitet og en mindre fragmentert sektor. For det andre kan det også være interessant å se effektene av denne strukturreformen i sammenheng med liknende reformer som legger vekt på enten sentralisering eller strukturendringer. Blant disse kan for eksempel Kommunereformen og Nærpolitireformen gi et interessant perspektiv. Videre vil det være spesielt interessant å se om man også fremtidige strukturreformer finner de samme teoretiske implikasjonene, og om forventningene om en hierarkisk styrt prosess også er gjeldene for disse.

Avslutningsvis vil det være spesielt interessant å følge strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren videre, og da spesielt legge vekt på det overordnede målet om å forbedre kvaliteten. Etterprøving av reformen vil derfor være spesielt interessant å se på, samt sammenlikne utviklingen både i et nasjonalt og et internasjonalt perspektiv. Det vil da være viktig å legge vekt på både tidligere utfordringer, utviklingen og nåværende kvalitetsforhold. Slike studier vil kunne supplere til funnene gjort her, og man vil derfor oppnå enda bedre forståelse og kunnskap om hvilke mekanismer og faktorer som gjør seg svært gjeldene for utviklingen av universitets- og høyskolesektoren i tiden fremover.

Litteraturliste

- Aberbach, J. D. & T. Christensen (2014) Why Reforms So Often Disappoint. I *American Review of Public Administration*, Vol 44 (1), (s. 3-16).
- Aberbach, J. D. & B. A. Rockman (2002) Conducting and Coding Elite Interviews. I *Political Science and Politics*, Vol 35 (4), (s. 673-676).
- Andersen, S. S. (1997) *Case-studier og generalisering. Forskerstrategier og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bleiklie, I. (1996) Politiske nettverk og den universitetspolitiske arena. I Bleiklie, I. (Red.) *Kunnskap og makt. Norsk høyere utdanning i endring* (s. 49-65). Oslo: Tano Aschehoug.
- Bleiklie, I. (2009) Norway: From Tortoise to Eager Beaver. I Paradeise, C., E. Reale, I. Bleiklie & E. Ferlie (Red.) *University Governance. Western European Comparative Perspectives* (s. 127-152). Dordrecht: Springer Netherlands.
- Bryman, A. (2004) *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T. (1989). Forutsetninger og effekter: Restrukturering av den sentrale helseadministrasjonen i Norge. I Egeberg, M. (Red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap* (s. 186-206). Oslo: Tano.
- Christensen, T. (1994). *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: Tano.
- Christensen, T., M. Egeberg, P. Lægreid & J. Aars (2014) *Forvaltning og politikk* (4. utg.) Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., M. Egeberg, P. Lægreid, P. G. Roness & K. A. Røvik (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christiansen, P. M. & A. S. Nørgaard (2018) *Demokrati, magt og politik i Danmark* (3. utg.) København: Gyldendal
- Cohen, M. D., J. G. March & J. P. Olsen (1972) A Garbage Can Model of Organizational Choice. I *Administrative Science Quarterly* Vol. 17 (1), (s.1-25).
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1979) People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance. I March, J. G. & Olsen, J. P. (Red). *Ambiguity and Choice in Organizations* (s. 24-37). Oslo: Scandinavian University Press
- Dahl, R. & C. E. Lindblom (1992) *Politics, Economics & Welfare*. New Brunswick, N. J: Transaction Publishers

- de Boer, H., J. File, J. Huisman, M. Seeber, M. Vukasovic & D. F. Westerheijden (2017). Structural Reform in European Higher Education: An Introduction. I de Boer, H., J. File, J. Huisman, M. Seeber, M. Vukasovic & D. F. Westerheijden (Red.) *Policy Analysis and Structural Reforms in Higher Education. Process and Outcomes* (s. 1-28). Hentet fra: <https://link-springer-com.ezproxy.uio.no/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-42237-4.pdf>
- Egeberg, M. (1981) *Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Bergen: Universitetsforlaget
- Egeberg, M. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum - Norli.
- Elken, M. & N. Frølich (2017). Pulling the Plug in the Bathtub: The Big Consequences of a Small Change in Norwegian Higher Education. I de Boer, H., J. File, J. Huisman, M. Seeber, M. Vukasovic & D. F. Westerheijden (Red.) *Policy Analysis and Structural Reforms in Higher Education. Process and Outcomes* (s. 95-117). Hentet fra: <https://link-springer-com.ezproxy.uio.no/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-42237-4.pdf>
- Enderud, H. (1976) *Beslutninger i organisasjoner: I adfærdsteoretisk perspektiv*. København: Fremad.
- Frølich, N., E. Hovdhaugen & L. I. Terum (2014) Kvalitet, kapasitet og relevans. I Frølich, N., E. Hovdhaugen & L. I. Terum (Red.) *Kvalitet, kapasitet og relevans. Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning* (s. 15-24). Oslo: Cappelen Damm As.
- George, A. L. & A. Bennett (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press
- Gerring, J. (2007) *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gornitzka, Å. (2009). Styringsreformer i høyere utdanning i Europa – politiske ambisjoner mellom omgivelsespress og sektortradisjoner. I *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol. 25 (s. 129-158) Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2016) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget
- Harman, G. & K. Harman (2003) Institutional Mergers in Higher Education: Lessons from International Experience. I *Tertiary Education and Management*, Vol.9(1), (s. 29-44).
- Hellevik, O. (2011) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7 utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Howlett, M., M. Ramesh & A. Pearl (2009) *Studying Public Policy: Policy cycles and policy Subsystems* (3. utg.). Don Mills, Ont: Oxford University Press.
- Jacobsen, D. I. & J. Thorsvik (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget

- Jenssen, S. (2001) Transforming Politics: Towards New or Lesser Roles for Democratic Institutions? I Christensen, T. & P. Læg Reid (Red.), *New Public Management. The transformation of ideas in practice* (s. 289-300). Burlington: Ashgate
- John, P. (1998). *Analyzing Public Policy*. London: Pinter
- Kingdon, J. W. (2014) *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2. utg.) Harlow, Essex: Pearson Education Limited.
- Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen [KUF-komiteen] (2015) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forsknings- komiteen om konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* (Innst. 348 S (2014–2015)). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-348.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2000) *Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning* (St.meld. nr. 27 (2000-2001)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/eebf61fb4a204feb84e33355f30ad1a1/no/pdf/a/stm200020010027000dddpdfa.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2014a) *Bedre kvalitet i høyere utdanning*. [Tale/Innlegg]. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bedre-kvalitet-i-hoyere-utdanning/id751716/>
- Kunnskapsdepartementet (2014b) *Forskningsbarometeret og Tilstandsrapporten*. [Tale/Innlegg]. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Lanseringskonferansen-Forskningsbarometeret-og-Tilstandsrapporten/id758899/>
- Kunnskapsdepartementet (2014c) *Kvalitet først og fremst* [Tale/Innlegg]. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kvalitet-forst-og-fremst/id749237/>
- Kunnskapsdepartementet (2014d) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024* (Meld. St. 7 (2014–2015)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e10e5d5e2198426788ae4f1ecbbbbc20/no/pdfs/stm201420150007000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2014e, 19. november) *Ny struktur i høyere utdanning* [Nyhetsbrev]. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Ny-struktur-i-hoyere-utdanning/id2340938/>
- Kunnskapsdepartementet (2014f, 26. mai) *Oppdrag til statlige høyere utdanningsinstitusjoner: Innspill til arbeidet med framtidig struktur i universitets- og høyskolesektoren* [Oppdragsbrev]. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/brev/strukturemeldingen_oppdragsbrev_til_statlige_utdanningsinstitusjoner.pdf
- Kunnskapsdepartementet (2014g) *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2014*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/rapporter/tilstandsrapport2014_endelig_versjon.pdf

- Kunnskapsdepartementet (2015a) *Konsentrasjon for kvalitet — Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren* (Meld. St. 18 (2014-2015)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/86d1e31e78b44de6a3a15e913b092bf4/no/pdfs/stm201420150018000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2015b) *Kontaktkonferansen 2015. Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksens tale til Kontaktkonferansen for universiteter og høyskoler 2015* [Tale/Innlegg]. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kunnskapsministerens-tale-til-kontaktkonferansen-2015/id2362101/>
- Kyvik, S. (2009). The dynamics of change in higher education: expansion and contraction in an organizational field. I *Higher education dynamics*, Vol. 27. (s. 189-205). New York: Springer.
- Kyvik, S. (2014) Utviklingen av universitets- og høyskolesystemet i et europeisk perspektiv. I Frølich, N., E. Hovdhaugen & L. Terum (Red.) *Kvalitet, kapasitet og relevans. Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning* (s. 80-94). Oslo: Cappelen Damm As.
- Kyvik, S. & B. Stensaker (2016) Mergers in Norwegian Higher Education. I Pinheiro, R., L. Geschwind & T. Aarrevaara (Red.) *Mergers in Higher Education. The Experience from Northern Europe* (s. 29-42). New York: Springer.
- Kvale, S. & S. Brinkmann (2017) *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.) Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Larsen, I. M. (2016): *Organizing change – the structural reform in Norwegian higher education sector* [Tale/Innlegg]. Paper presentert på 38th EAIR-Forum, 31.08-03.09.2016. Birmingham.
- Larsen, C. A. & J. G. Andersen. (2004). *Magten på Borgen. En analyse af beslutningsprosesser i større politiske reformer*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Larsen, I. M. & B. Stensaker (2003) Innledning. I Larsen, I. M. & B. Stensaker (Red.) *Tradisjon og tilpasning. Organisering og styring av universitetene* (s. 11-18). Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Lilleker, D. G. (2003) Interviewing the political elite: Navigating a potential minefield. I *Politics*, Vol 23(3), (s. 207-214).
- Lund, T. (2002) *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub
- March, J. G. (1984). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happens*. New York: The Free Press.
- March, J. G. & J. P. Olsen (1979) Organizational Choice under Ambiguity. I March, J. G. & J. P. Olsen (Red.) *Ambiguity and Choice in Organizations* (s. 9-23). Oslo: Scandinavian University Press

- March, J. G. & J. P. Olsen (1983) Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government. I *American Political Science Review*, Vol. 77 (s. 281-297). Hentet fra: https://www-jstor-org.ezproxy.uio.no/stable/1958916?sid=primo&origin=crossref&seq=1#metadata_info_tab_contents
- Mogalakwe, M. (2006) The Use of Documentary Research Methods in Social Research. I *African Sociological Review*, Vol. 10 (1), (s. 221-230).
- NOU 2000: 14 (2000) *Frihet med ansvar - Om høgre utdanning og forskning i Norge*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b27a1ef056e64f9d85e3a93460710ac4/no/pd/fa/nou200020000014000dddpdfa.pdf>
- NOU 2008: 3 (2008) *Sett under ett - Ny struktur i høyere utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b45efd2ef1d4960a73a2bc7d0e9ec98/no/pd/fs/nou200820080003000dddpdfs.pdf>
- Olsen, J. P. (1972) Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice. I *Scandinavian Political Studies*, Vol.7(A7), (s. 45-62).
- Olsen, J. P. (1978). Folkestyre, byråkrati og korporativisme – skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv. I Olsen, J. P. (Red.) *Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet* (s. 13-114). Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1988a) Administrative Reform and Theories of Organization. I Campbell, C. & B. G. Peters (Red.), *Organizing Governance. Governing Organizations* (s. 233-254). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Olsen, J. P. (1988b) *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Riis, O. (2012) Kvalitet i kvalitative studier. I Jacobsen, M. H. & S. Q. Jensen (Red.) *Kvalitative utfordringer* (s. 345-374). København: Hans Reitzel Forlag
- Roness, P. G. (1997). *Organisasjonsendringar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roness, P. G. (2009) Handling theoretical diversity on agency autonomy. I Roness, P. G. & H. Sætren (Red.) *Change and continuity in public sector organizations* (s. 45-62). Bergen: Fagbokforlaget.
- Simon, H. A. (1965) *Administrative Behavior. A study of Decision-Making Processes in Administration Organization*. New York: The Free Press.

- Smeby, J. C. (2003) Endrede rammebetingelser for universitetene. I Larsen, I. M. & B. Stensaker (Red.) *Tradisjon og tilpasning. Organisering og styring av universitetene* (s. 19- 34). Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Statsministerens kontor (2013) *Sundvolden-plattformen. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Stensaker, B. & I. M. Larsen (2003) Universiteter i krise? I Larsen, I. M. & B. Stensaker (Red.), *Tradisjon og tilpasning. Organisering og styring av universitetene* (s. 172-189). Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Stortinget (2015) *Møte torsdag den 11. juni 2015 kl.10. Dagsorden* (nr. 87) [Møtereferat]. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2014-2015/s150611.pdf>
- Sætren, H. (1983) *Iverksetting av offentlig politikk: en studie av utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo 1960-1981*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Søtorp, M. H. (2019) *Dokumentstudiers begrensninger og intervjuets kvalitetsbidrag* (Oppgave i forskningsmetodologi, STV4020). Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Tansey, O. (2007) Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. I *Political Science & Politics*, Vol 40(4), (s. 765-772).
- Teisman, G. R. (2000) Models for research into decision-making processed: on phases, streams and decision-making rounds. I *Public Administration*, Vol. 78 (4), (s. 937-956).
- Tjora, A. H. (2017) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Yin, R. K. (2014) *Case Study Research. Design and Methods*. Los Angeles: SAGE

Vedlegg

Vedlegg 1: Informantliste

Ingvild Marheim Larsen	<i>Kunnskapsdepartementet</i>	07.05.2019
Petter Aasen	<i>Universitets- og høyskolesektoren</i>	08.05.2019
Toril Johannesen	<i>Kunnskapsdepartementet</i>	10.05.2019
Kristin Vinje	<i>Medlem av KUF-komiteen (Høyre)</i>	13.05.2019
Pål Andreas Pedersen	<i>Universitets- og høyskolesektoren</i>	13.05.2019
Marianne Aasen	<i>Medlem av KUF-komiteen (Arbeiderpartiet)</i>	15.05.2019

Vedlegg 2: Informasjonsskriv

Forespørsel om deltakelse i intervju som del av en masteroppgave

Mitt navn er Maria Hesleskaug Søtorp, og er masterstudent ved Universitetet i Oslo, institutt for statsvitenskap. Våren 2019 skriver jeg ferdig min masteroppgave etter en periode med pause fra studiene. Oppgaven omhandler prosessen frem mot vedtaket om en strukturreform i universitets- og høyskolesektoren i juni 2015. Det er her ønskelig å kartlegge de ulike aktørenes rolle i de ulike delene av prosessen, og jeg har valgt å ta utgangspunkt i å forklare agendasettingsfasen, utredningsfasen og beslutningsfasen. Masteroppgaven tar sikte på å få en bedre forståelse og innblikk i prosessen ved å forklare denne i lys av teorier om organisasjoner og beslutningsprosesser.

I forbindelse med denne oppgaven ønsker jeg å intervju sentrale personer som har vært medvirkende i de ulike delene av prosessen, enten i tilknytning til departement, politiske posisjoner eller roller i universitets- og høyskolesektoren. Intervjuene vil først og fremst bli benyttet til å utdype de politiske dokumentene som allerede ligger tilgjengelig om prosessen. Spørsmålene vil derfor i hovedsak dreie seg om de aktuelle aktørenes rolle i prosessen, og hvilke problemer og løsninger som har kommet opp i forbindelse med dette arbeidet.

Under intervjuene vil det bli benyttet lydopptak og gjøres notater, etter samtykke fra informantene. Intervjuet er beregnet å vare opp til 1 time, og avtale om tid og sted skjer direkte med den enkelte. Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt, og sitater og utsagn vil ikke knyttes direkte til den enkelte informant dersom det ikke foreligger en klar bekreftelse på dette. Deltakelse i studien er frivillig, og informantene kan når som helst trekke sitt samtykke uten å oppgi noen begrunnelse. Skulle man ønske å trekke seg vil alle opplysninger om informanten bli anonymisert. Opplysninger om deg vil kun bli behandlet basert på ditt samtykke. Prosjektet avsluttes i august 2019, og alle notater og lydopptak vil bli slettet når oppgaven er ferdigstilt.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Dersom det er ønskelig å delta eller om du har ytterligere spørsmål til studien, er jeg tilgjengelig på tlf. [REDACTED] eller mail [REDACTED]. Min veileder, Kristoffer Kolltveit ved institutt for statsvitenskap, kan kontaktes på mail [REDACTED].

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS.

Med vennlig hilsen

Maria Hesleskaug Søtorp

Masterstudent ved Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap