



UIT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Institutt for samfunnsvitenskap (ISV)

Strukturreformer – suksess eller fiasko?

En studie av Solberg-regjeringens kommunereform og strukturreform i høyere utdanning.

—

Mats Johansen Beldo

Masteroppgave i Organisasjon og Ledelse ... Mai 2018



Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
Forord	4
Sammendrag	5
1 Innledning	9
1.1 Tema.....	9
1.2 Valg av problemstilling.....	11
1.3 Oppgavens disposisjon.....	12
2 Teori.....	13
2.1 Organisasjonsteori i offentlig sektor.....	13
2.2 Valg av teoretiske perspektiver	14
2.2.1 Det som perspektivene skal forklare.....	14
2.3 Det instrumentelle perspektivet.....	15
2.3.1 Hovedtrekk	15
2.3.1 Formell struktur som styringsverktøy	16
2.3.2 Handlingslogikk basert på formålsrasjonalitet	17
2.3.3 Hierarki versus forhandling.....	18
2.3.4 Oppsummering.....	19
2.3.5 Forventninger om funn.....	19
2.4 Det kulturelle perspektivet	21
2.4.1 Hovedtrekk	21
2.4.2 Handlingslogikk basert på «passende atferd».....	22
2.4.3 Endringer i et kulturelt perspektiv.....	22
2.4.4 Oppsummering.....	23
2.4.5 Forventninger om funn.....	24
2.5 Det institusjonelle perspektivet	25
2.5.1 Hovedtrekk	25

2.5.2	Institusjonaliserte omgivelser	26
2.5.3	Handlingslogikk basert på press og ønsker fra omgivelser	26
2.5.4	Oppsummering.....	27
2.5.5	Forventninger om funn.....	28
3	Reformer og endringer av offentlig virksomhet.....	29
3.1	Reformer og endringer	29
4	Metode	31
4.1	Valg av metode.....	33
4.1.1	Kvalitativ metode.....	33
4.1.2	Litteraturstudie.....	34
4.1.3	Dokumentanalyse som metode	35
4.2	Gjennomgang av innsamlet data.....	37
4.2.1	Kildekritikk: Utfordringer ved dokumentanalyse som metode	38
4.3	Studiens styrke og svakheter	39
5	Reform 1 - Solberg-regjeringens kommunereform	42
5.1	Bakgrunnen for reform.....	42
5.2	Sentrale aktører i prosessen	43
5.3	Fase 1 – Agenda setting 2013 – 2014, Initiering av kommunereformen	44
5.4	Fase 2 – Formuleringsfasen 2014 – 2015, Målsettinger for kommunereformen	46
5.5	Fase 3 – Implementeringsfasen 2015-2017, Prosessene i kommunereformen	48
5.4.1	2014-2015 kunnskaper og erfaringer fra sammenslåingsprosesser	50
5.5	Oppsummering	52
6	Reform 2 – Struktur for kvalitet.....	54
6.1	Bakgrunnen, tynnsmurte ressurser i en spredt sektor	54
6.2	Hvilken rolle spiller høyere utdanningsinstitusjoner i en regional sammenheng? ...	55
6.3	Sentrale aktører i prosessen	56
6.3.1	Aktørenes handlingsrom i prosessen.....	57

6.4	Fase 1 – Agenda setting 2013 – 2014, Initiering av strukturreformen	58
6.5	Fase 2 – Formuleringsfasen 2014 – 2015, Målsettinger for strukturreformen.....	59
6.6	Fase 3 – Implementeringsfasen 2015-2017, Prosessene i strukturreformen.....	61
6.7	Oppsummering	64
7	Utviklingstrekk ved reformer, forklaring på form og innhold	66
7.1	Gjennomføring av reformarbeid.....	67
8	Reformene i lys av de teoretiske perspektivene.	69
8.1	Reformene i lys av et instrumentelt perspektiv	69
8.1.1	Kommunereform med fraværende ledelse, forhandlinger og maktesløshet.....	70
8.1.2	Strukturreform med styring og enhetlig ledelse.....	73
8.1.3	Funn.....	74
8.2	Reformene i lys av et kulturelt perspektiv	76
8.2.1	Kommunereform med kulturell motstand mot endring av struktur	76
8.2.2	Strukturreform med en felles identitet.....	78
8.2.3	Funn.....	80
8.3	Reformene i lys av et institusjonelt perspektiv.....	82
8.3.1	Kommunereform med motstand i omgivelsene.....	82
8.3.2	Strukturreform med flere initiativtakere.....	84
8.3.3	Funn.....	85
9	Drøfting av reformenes innhold og prosess	87
9.1	Sammenfallende målsettinger for reformene	88
9.2	Like strukturelle aspekter ved reformene.....	90
9.3	Makt eller maktesløshet i reformvedtakene?.....	91
10	Konklusjon	94
	Referanseliste	98
	Fotnoter og øvrige nettkilder	101

Forord

Avslutningen og innleveringen av masteroppgaven markerer for meg en slutt på en lang og god studenttilværelse. Samtidig er nettopp å levere dette, starten på noe nytt.

Som de fleste skriveprosesser har denne vært preget av opp- og nedturer, dette vil jeg beskrive med ett dikt som jeg har holdt nært og kjært det siste året. Opplevelsen av å skrive masteroppgave, føles ganske nøyaktig slik disse ordene beskriver det så vakkert:

*(...) og selv om livet føles best i medvind
blir sveisen kulere i motvind.*

@smakavpoesi

Masteroppgaven er skrevet i ett hektisk år, som student ved Universitetet i Tromsø – Norges Arktiske Universitet, samtidig som jeg har tilbragt tiden som leder av Norsk studentorganisasjon. Selv om jeg er ett år på overtid nå, så har det for meg vist seg at en grundig skrivepause er nyttig i ny og ned både for å arbeide med skriveglede og motivasjon, samt få tid til å fordype seg i temaet jeg skriver om. Nå er det viktigheten av å være ferdig som gir meg en ro i kroppen.

Takk til veileder og mentor Synnøve Jenssen.

En stor takk til Kristine Fiksen for god veiledning og korrektur i innspurten.

Takk også til min kjære mor Lena, min far Lars, lillebror Magnus og mine fantastiske besteforeldre Eva, Jan, Arvid og Lillian. Uten deres støtte og motiverende pågang ville jeg aldri klart å finne frem motivasjonen til å skrive ferdig.

Sammendrag

Temaet jeg har valgt belyser en viktig side ved norsk offentlig politikk, reformer. Reformstudier og studier av reorganiseringsprosesser har i lang tid vært et viktig forskningsområde innenfor organisasjonsteorien. Slike studier bidrar til å gi oss kunnskap om hvordan det offentlige organisasjonsapparatet utvikles og endres. Denne studien er et bidrag til denne forskningstradisjonen, da målet med studien er å identifisere likhetene og forskjellene i to store strukturreformer, Solberg-Regjeringens kommunereform og strukturreform av høyere utdanningssektoren. Kan forskjellene bidra til å forklare om, og i så fall, hvorfor strukturreformen var lettere å gjennomføre?

Ved å analysere offentlige utredninger og stortingsproposisjoner tilknyttet ulike faser av reformprosessene, har oppgaven identifisert hvilke aktører som har vært sentrale eller delaktige i agenda-settings fasen, formuleringsfasen og implementeringsfasen av strukturreformene.

Selv om endringer og reformer er ønsket, kan det likevel være grunner til at reformer ikke blir gjennomført, eller ikke får det forventede utfallet som reformatorene ønsket seg. Forskning som presenteres utdypende i oppgaven viser at endringer i statsforvaltningen kan være særlig vanskelig. Litteraturen peker spesielt på utfordringer ved implementering av reformer i statens kjerneoppgaver. I prosessen kan det oppstå konflikter om hvordan implementeringen av reformtiltakene skal organiseres, den ønskede retningen for reformen kan bli borte og legitimiteten for innføringen av reformene kan svekkes.

Reformene analyseres i lys av tre organisasjonsteoretiske perspektiver som har blitt valgt for å forklare prosessene i reformen. En instrumentell tilnærming til reformer analyserer evnen til politisk kontroll og klar organisasjonstenkning samtidig som denne tilnærmingen forutsetter rasjonelle konklusjoner når det gjelder både årsaksforhold og effekter av den ønskede endringen. Et kulturelt, eller klassisk institusjonelt-perspektiv, problematiserer de instrumentelle forutsetningene og den underliggende mål-middel-rasjonaliteten og framhever de muligheter og begrensninger som ligger i etablerte kulturer tradisjoner i organisasjoner. Det institusjonelle perspektivets forklaringskraft beskriver hvordan skiftende verdier i omgivelsene påvirker organisasjoner og dens omgivelser. Dette perspektivet står i sterk kontrast til det instrumentelle perspektivet hvor tanken om en enhetlig aktør står sterkt.

Hva var likhetene og forskjellene i reformenes innhold og målsetninger.

Felles for de to reformene var at de skulle endre strukturer som har vært skapt over lang tid. Det har vært etablerte sannheter i sektorene at organiseringen av kunnskaps- og kommunesektoren ikke har vært hensiktsmessig i møte med nye utfordringer for sektorene. Samtidig har strukturendringer vært noe begge sektorer har vært tilnærmet skjernet for frem til Solberg-Regjeringen overtok makten høsten 2013. Forskjellen ligger ved at mål-middelsammenhengen ikke nødvendigvis foreligger klart i implementeringsfasen i kommunereformen i forhold til strukturreformen når vi sammenligner med de øvrige perspektivene som er brukt i oppgaven.

Hvem var aktørene i prosessene, var de åpne eller lukkede prosesser?

Felles ved beslutningsprosessene i forkant av reformene var at beslutningstakerne i regjeringspartiene som stod bak reformene hadde definert ett, eller flere, mål som skulle løses. Både i det instrumentelle og kulturelle perspektivet ser vi at prosessene i reformene har vært lukket i agenda-settings fasen, men har blitt åpnet opp i initieringsfasen og implementeringsfasen. Kun den øverste politiske ledelsen var besluttsende organ da behovet for reformene ble definert, samtidig som politiske ledelse har initiert fasene i prosessene i forkant av reformene og i selve initieringen av reformarbeidet. I lys av det institusjonelle perspektivet ser vi også at ledelsen er beslutningstakeren bak reformen ved at de definerer ett, eller flere, mål som skal løses. Men at aktører påkobles prosesser ettersom den utfolder seg. Vi ser også i dette perspektivet at sammenslåingsprosesser og endringer i sektorene kan ha flere initiativtakere som for eksempel lokal ledelse ved institusjonene eller at kommuner selv finner fram til at de ønsker sammenslåinger.

Utover i prosessene, da særlig implementeringsfasen, har flere aktører vært koblet på, både i form av lokale aktører som kommuner, fylkesmenn, rektorer, direktører og nasjonale aktører som forskningsinstitutter og flere politiske partier.

Var strukturreformen lettere å gjennomføre?

Reformers resultat kan endres underveis som følge av prosessens konfliktnivå.

En mulig årsak til at strukturreformen lykkes kan være at den iverksettende ledelsen har bidratt til å skape en legitimitet og identitet som har stimulert til sammenslåing i universitets- og høyskolesektoren samtidig som Regjeringen har holdt sosial og politisk kontroll på implementeringsfasen. I Kommunereformen har organisasjonskulturen, selve identiteten til kommunene, i flertallet av kommunene blitt opplevd så unik og spesiell at sammenslåinger

ikke har vært mulig uten styring fra Regjeringen. Når ledelsen samtidig skyver sammenslåingsansvaret nedover i sektoren og flytter regien til bottom-up implementering har det ført til det er naturlig å tro at reformen ikke har vært i samsvar med hva Regjeringen så for seg i forkant. Det er naturlig å anta at reformen ønsket ett større omfang av antall sammenslåinger i forhold til hva resultatet har blitt. I strukturreformen derimot har de sentrale aktørene i prosessene holdt kontroll på implementeringsfasen og holdt den lukket. Det har kun vært åpnet for høringsinnspill til reformprosessene men ikke inkludering av flere beslutningsaktører. Ved å holde prosessen lukket i strukturreformen, har man klart å beholde sosial og politisk kontroll på sammenslåinger, noe som har ført til at reformen i et instrumentelt perspektiv kan anses som å være en suksess. Kommunereformens amputerte resultat kan tilskrives Regjeringens manglende styringsvilje i å presse igjennom reformen, ledelsen har møtt motstand i sine planer fra aktører i arbeidet, innenfor og utenfor kommunesektoren av aktører som har ulike oppfatninger av hva ledelsen ønsket på å endre, og hvilke problemer som faktisk skal løses.

«Hva var likhetene og forskjellene i implementeringen av Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren i forhold til Kommunereformen? – kan forskjellen forklare om, og i så fall, hvorfor Strukturreformen var lettere å gjennomføre?»

For det første har reformprosessen i strukturreformen vært grunnleggende god fra et normativt instrumentelt synspunkt hvor endring er ledelsens ansvar. Aktiviseringen av aktører i reformprosessen og definerings av løsninger som reformen tar sikte på å løse har vært kontrollert både politisk og sosialt av ledelsen på en god måte. Dette har vært mulig ved at Regjeringen har kunne holdt en sterk regi på hvilke aktører som har tatt del i prosessen. Dette har bidratt til å tydeliggjøre den konkrete mål-middel-sammenhengen som er bakgrunnen for hvorfor Regjeringen initierte reformen. Der kommunereformen har presentert en ny struktur som løsningen på problemet, har man i strukturreformen argumentert hvorfor ny struktur er nødvendig med å konkretisere nye finansieringsmodeller, nye resultatstyringskomponenter og nye oppgaver til institusjonene, disse endringene ble i strukturreformen ble presentert som et middel for å oppnå målene Regjeringen så for seg da de satt policyen for reformen i forkant av prosessen. Da Kunnskapsdepartementet startet prosessen ble den raskt forankret i åpen dialog mellom sektorens ledelse og institusjonene. Sammen vedtok departementet og statsråden som eier av institusjonene hvilke utredningsmuligheter de underlagte institusjonenes styre og ledelse skulle få benytte seg av. Min vurdering er at dette viser en styringsdyktighet og en klokhet i å inkludere flere aktører i prosessen, noe som bidrar til tillit i

et kulturelt perspektiv og gjør at endringer enklere lar seg implementeres. Jeg ser dette som en viktig kausal forklaring til reformens vellykkethet.

For det andre kan vi videre forklare *hvorfor* dette har bidratt til en god gjennomføring er det naturlig å konkludere med at Regjeringen ved Kunnskapsdepartementet og Statsråden i spissen har tatt ansvar gjennom å skape identitet hos institusjonene som har stimulert til samhandling i prosessen hvor reformen har blitt sett på som den akseptable handling for å løse problemene sektoren står ovenfor. Regjeringen har i Strukturreformen belyst utfordringene og konsekvensene (kostnaden) ved en ineffektiv struktur. Dermed blir det lettere skape oppslutning rundt målet om å finne sammen i sterke enheter.

For det tredje har det institusjonelle perspektivet bidratt til å forklare det eksisterende handlingsrommet til gjennomføringen av Strukturreformen i en vellykket form. Årsaken ligger blant annet utgangspunkt for holdninger til endringer i sektoren. Det at partiene i det politiske landskapet i over to tiårs perioder har vært enige om utfordringene i sektoren bidrar til at utfordringene ble ansett som kollektivt-orienterte problemer, noe som har vært helt nødvendig for å få på plass flere initiativtakere til prosessen. Dersom Regjeringen ikke hadde klart å mobilisere i takt med omgivelsene er det nærliggende å anta at reformen ville i likhet med kommunereformen blitt amputert fra visjon til vedtak.

1 Innledning

1.1 Tema

Temaet jeg har valgt belyser en viktig side ved norsk offentlig politikk: reformer.

Norge har historisk sett vært en passiv reformator, men utbredelsen av NPM på 1900-tallets andre halvdel har satt fart på prosessene også her til lands. Mål og resultatstyring med fokus på effektivitet og kvalitet er en setning som har runget gjennom mange departementskontorer og etater i årenes tid. Eksempelene er mange, politireform, NAV-reform, reformen av luftfartsverket (AVINOR) og sykehusreform; nye oppgaver tillegges, andre flyttes, kommuner og institusjoner reorganiseres, fusjoneres eller nedlegges.

Når store endringer i viktige strukturer og samfunnsinstitusjoner vedtas, forventer vi som passive og aktive tilskuere at endringer vedtas med et kraftig hint av utestemme. Er det slik at store reformene i tunge offentlige sektorer kan bli blodige og brutale ressurskamper mellom ledelsen og alle berørte aktører fra topp til bunn i systemet? Eller kan de foregå som sømløse endringer med felles forståelse og sterke følelser av endringsvilje både internt i sektorene og eksternt i institusjonens omgivelser?

Felles for store endringer i offentlig politikk er at de presenteres av en Regjering. Stortingsvalget 2013 gav et borgerlig flertall på Stortinget, og nytt lederskap betyr som regel nye ideer, nye visjoner og nye mål. Felles for endringer i Regjeringen og utskiftning av statsråder er at nye mål presenteres, noe som kan utlyse reformer.

Det er slik at endringer og reformer kan være ønsket, men det kan likevel være grunner til at reformer ikke blir gjennomført, eller at de ikke får det forventede utfallet som reformatorene ønsket seg. Aberbach og Christensen peker på at endringer i statsforvaltningen særlig kan være vanskelig. De trekker særskilt opp utfordringer ved implementering av reformer i statens kjerneoppgaver. I prosessen kan konflikter om hvordan implementeringen av reformtiltakene skal organiseres oppstå, den ønskede retningen for reformen kan bli borte og legitimiteten for innføringen av reformene kan svekkes (Aberbach & Christensen, 2014). Disse utfordringene bør også sees i sammenheng med størrelsen og bredden på reformer, store endringer i organisasjoner kan i større grad føre til mostand mot endring.

I denne masteroppgaven vil jeg belyse endringer i offentlig politikk ved gjennomføringen av to store reformer i statsforvaltningen som ble vedtatt av Stortinget i 2017.

Kommunereformen ble «solgt inn» til folket med mål om styrkede lokaldemokrati som kan ivareta velferd, sikre verdiskapning og trivsel. Samtidig har en Strukturreform blitt vedtatt med mål om styrkede institusjoner som kan sikre kvalitet i forskning og utdanning uavhengig av hvor i landet institusjonen er plassert.

Felles for de begge var at de skulle endre strukturer som har vært skapt over lang tid. Det har vært etablerte sannheter i sektorene at organiseringen av kunnskaps- og kommunesektoren ikke har vært tilstrekkelig i møte med nye utfordringer for sektorene. Samtidig har strukturendringer vært noe begge sektorer har vært tilnærmet skjermet for frem til Solberg-Regjeringen tok makten høsten 2013.

Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen har kunnet presse frem fusjonsvedtak ved å argumentere for at noen vil bli for små til å stå alene og ikke vil greie å hente resultatbaserte inntekter i det nye universitetslandskapet. Forskjellen fra kommunereformen vedtatt sommeren 2017 er verdt en refleksjon. I kommunene blir man premiært for å være liten, og man straffes knapt økonomisk av å levere dårlige resultater. Kostnaden ved en ineffektiv struktur bæres litt av et dårligere tjenestetilbud, og mest av overføringer fra fellesskapet.

Men har implementeringen av strukturreformen skilt seg vesentlig fra kommunereformen? Fellesnevnerne for begge reformene er at de er satt i verk av den samme regjeringen og det er relativt like begrunnelser for begge reformer: større og mer robuste enheter for kvalitet og fremtidens tjenestebehov. Begge reformene behandler endringer av samfunnsviktige institusjoner, kommuner og høyere utdanningsinstitusjoner og begge reformene har regionale trekk ved seg ved at de omfatter hele det vide landet vårt. På grunn av at reformene nylig har blitt gjennomført, er det ikke mulig å bygge studien på offentlige evalueringer. Derfor har jeg avgrenset oppgaven til å inkludere litteratur fra ulike forskningsinstitusjoner som viser til erfaringer fra tidligere prosesser i sektorene, og redegjør for prosessene og innholdet i reformene basert på de offentlige utredningene som Regjeringen har iverksatt.

Oppgavens mål er å forklare likhetene og forskjellene i reformenes innhold og målsetninger, om reformene ble gjennomført i åpne eller lukkede prosesser og beskrive hvilke var aktører som var involvert. Og til slutt vurdere hvorvidt strukturreformen var enklere å gjennomføre enn kommunereformen.

1.2 Valg av problemstilling

Reformstudier kan grupperes i ulike kategorier, og man deler gjerne inn i to hovedkategorier. For det første kan man foreta analyser av selve reformprosessen og for det andre kan man analysere effekten av slike prosesser (Christensen, 2015).

En sentral antakelse er at det er en viktig sammenheng mellom politisk *organisering* av offentlig sektor og *innholdet* i den offentlige politikken generelt. Derfor ser jeg det som viktig å studere hvordan offentlige organisasjoner er organisert, hvordan de blir vedlikeholdt i form av ansvarsoppgaver og endring av offentlig forvaltning.

Hensikten med denne studien er å undersøke den førstnevnte kategorien ved reformstudier, reformprosessen i seg selv. Helt spesifikt skal jeg ta for meg Solberg-regjeringens kommunereform og strukturreform for høyre utdanning. Kan vi ved å se på reformprosessen forklare om implementeringen av strukturreformen i høyere utdanningslandskap har vært mer vellykket enn kommunereformen?

Spørsmålet oppgaven tar sikte på å svare på er;

«Hva var likhetene og forskjellene i implementeringen av Strukturreformen i universitets- og høgskolesektoren i forhold til Kommunereformen? – kan forskjellen forklare om, og i så fall hvorfor, Strukturreformen var lettere å gjennomføre?»

For å svare på dette har jeg i tillegg til problemstillingen etablert tre forskningsspørsmål som skal bidra til å kunne konkludere på problemstillingen.

1) «Hva var likhetene og forskjellene i reformenes innhold og målsetninger.»

Det sentrale spørsmålet blir med dette å undersøke likheter mellom reformenes innhold og målsetninger.

2) «Hvem var aktørene i prosessene, og var det en åpen, eller lukkede prosess?»

Det sentrale her blir å identifisere aktørene i prosessene, var reformene preget av åpne eller lukkede prosesser? Dette kan ha innvirkning på reformenes respons blant objektene som skal endres.

3) «Var Strukturreformen reformen lettere å gjennomføre?»

Denne problemstillingen legger opp til en redegjørelse for påstanden om at strukturreformen var enklere å gjennomføre i problemstillingen. Kan vi trekke konklusjoner ut i fra den teoretiske drøftingen om at operasjonaliserte reformer er enklere å gjennomføre?

1.3 Oppgavens disposisjon

Først vil jeg presentere teorien som skal brukes i analysen av empiri med organisasjonsteoretiske og statsvitenskapelige briller. I teorikapitlet presenterer jeg også de teoretiske perspektivene og de forventninger til funn en kan utlede på basis av teorien. Deretter vil jeg redegjøre kort for reformer og offentlig politikk generelt, hvordan skjer endringer i offentlig sektor, peke på vanskeligheter og viktigheten av reformer og reformprosesser. Deretter vil jeg kort presentere valg av metode. Jeg vil forklare bakgrunnen for valg av kvalitativ tilnærming, gå igjennom hvilke valg jeg har tatt av datagrunnlag for oppgaven og hvordan innsamling av empiri og gjennomgang av empirien har blitt gjennomført. Jeg vil også si noe om oppgavens validitet og relabilitet, samt overførbarhet til andre reformstudier og problemstillinger innenfor fagfeltet.

Etter presentasjon av teori og metode, vil jeg gi en oversikt over reformene. Jeg vil presentere målsetninger for reform 1 (kommunereform) samt innholdsmessige aspekter ved denne. Deretter følger reform 2 (strukturereform) hvor målsettinger og innholdsmessige aspekter ved reformen også presenteres. Analysen av reformene i lys av de teoretiske perspektivene blir presentert i kapittel 7. Deretter vil målsettingene for reformene diskuteres, strukturelle aspekter og innholdsmessige aspekter ved reformene sammenlignes i kapittel 9, her vil jeg diskutere hvorfor forskjellen i resultatet av reformene er så sprikende, og om de er sprikende i utgangspunktet. Drøftingen er gjennomført basert på de datagrunnlag og de teoretiske perspektiver som er presentert i oppgaven.

Perspektivene er ikke valgt for å utelukke hverandres forklaringer men heller fungere i symbiose for å få en bedre forståelse av reformprosessene i offentlig sektor. Dette vil gjøre det mulig å forstå større deler av det empiriske materialet i oppgaven. Jeg vil i oppgaven først og fremst være empirisk orientert, men ønsker å bruke teorien som et bakteppe for tolkningen av de empiriske funnene.

Jeg forsøker ikke å trekke frem hvilke perspektiver som egner seg best til forklaring av problemstillingen, men å se perspektivene hver for seg. De peker de på ulike elementer og trekk ved endring av offentlige organisasjoner, og er komplementære. Derfor bruker jeg alle perspektivene i oppgavens analyse. Diskusjonen vil belyse de ulike perspektivenes forklaringskraft.

Helt avslutningsvis vil oppgavens konklusjon presenteres, her vil jeg redegjøre for funn og hvordan oppgavens problemstilling besvares i lys av analyse av teori og empiri.

2 Teori

Kapitel to må sees i sammenheng med kapittel tre hvor de sammen vil bidra til en forklarende og helhetlig forståelse for endringsprosessene i offentlig politikk og arbeidet med reformer. I dette kapitlet vil jeg kort redegjøre for bruken av organisasjonsteori i offentlig sektor, videre vil jeg vil redegjøre for mine valg av teoretiske perspektiver for å besvare oppgavens problemstilling.

2.1 Organisasjonsteori i offentlig sektor

Organisasjonsteori for offentlig sektor er i stor grad basert på demokratiteori og teorier om beslutningsatferd i formelle organisasjoner. Med formelle organisasjoner mener jeg blant annet departementer, direktorater, kommuner og andre forvaltningsorganer. Den kollektive betegnelsen for offentlig sektor gjør fortsatt at virksomhetene skiller seg litt fra hverandre når vi går i dybden. Men fellesnevneren for formelle organisasjoner er som nevnt tidligere at de er eksplisitt opprettet med målet om å ivareta kollektive interesser og oppgaver. Christensen mfl. (2015) trekker frem at det særegne med slike formelle organisasjoner er at de har etablert stabile atferdsmønstre, ressurser og belønninger knyttet til den virksomheten de skal utføre (Christensen mfl. 2015).

Offentlige organisasjoner handler ofte om kontekster og sammenhenger som er komplekse, hvor konkrete forventninger til mål, verdier, normer og interesser som skal prioriteres ikke er helt klare. Utgangspunktet for teoretiske tilnærminger på feltet fokuserer på hvordan de «levende» offentlige virksomhetene fungerer i praksis i et samspill mellom det Christensen (2015) nevner som strukturelle, legale bindinger, omgivelsesfaktorer, interne tradisjoner, kulturer og aktiv styring fra ledelsens side. På bakgrunn av dette er det ikke tilstrekkelig å se på kun indre forhold i offentlige organisasjoner, kanskje særskilt når man studerer forvaltningen i seg selv, hvor dens organisering ofte er direkte styrt fra aktivt politisk lederskap. Det er også viktig å trekke frem at offentlige organisasjoner som kommuner ikke bare tilpasser seg, men også påvirker endring selv, både politisk og sosialt. Derfor er det i organisasjonsteoretiske rammeverk ikke bare viktig å se på organisasjoners struktur, men også konsekvensene av skiftende relasjoner mellom offentlig forvaltning, valgte politikere, domstoler og andre aktører i organisasjonens omgivelser. Dermed vil den offentlige politikens påvirkning av samfunnet være avhengig av hvilke ressurser offentlig sektor som helhet har til disposisjon, og av hvordan ressursene samordnes og prioriteres (Christensen mfl. 2015). Organiseringen og virkemåten til offentlige organisasjoner kan derfor ikke sees

kun med et nøytralt teknisk perspektiv, men må sees med politiske øyne. Her er samspillet mellom strukturelle trekk, kulturelle bindinger og omgivelsenes innvirkning på organisasjonen viktig å analysere for å forstå endring.

2.2 Valg av teoretiske perspektiver

Når store politiske enheter øker styringskapasiteten, havner man noen ganger i det dilemmaet at man svekker styringsrepresentativitet. Slike avveininger står sentralt i store politiske reformer som for eksempel sykehusreformen fra 2002 og nå i kommunereformen. I denne oppgaven blir oppmerksomheten særlig rettet mot organisering, hvem som styrer organiseringen og fremtidig styringskapasitet som mål i seg selv, og en viss grad mot representativitet. Videre vil jeg konkretisere denne tilnærmingen i å presentere tre perspektiver på utforming av offentlig politikk og endring av offentlige virksomheter. Perspektivene blir presentert hver for seg med forventninger om funn fra hvert forklarende perspektiv i analysen. Perspektivene behandles både i teoridelen og analysedelen, hovedsakelig hver for seg, men jeg vil diskutere og påpeke hvor og hvordan de samvirker og utfyller hverandre. Sammen er de komplementære for å forstå endringsprosesser i offentlig sektor og arbeid med store strukturelle reformer. Dette vil gjøre det mulig å forstå større deler av det empiriske materialet i oppgaven.

2.2.1 Det som perspektivene skal forklare

Hvordan kan vi avgrense organisasjonsteorien for offentlig sektor fra øvrig organisasjonsteori? Måten å selektere dette på er å velge hva vi skal beskrive og hva som skal forklares. De tre perspektivene som presenteres i denne studien har ulike tilnærminger til spørsmålene oppgavens problemstilling for reformstudier, og bidrar sammen til å finne forskjellige innfallsvinkler på hvordan vi skal forstå reformer i offentlig forvaltning. En instrumentell tilnærming til reformer analyserer evnen til politisk kontroll og klar organisasjonstenkning samtidig som den bygger på rasjonelle konklusjoner når det gjelder både årsaksforhold og effekter av den ønskede endringen. Et kulturelt, eller klassisk institusjonelt-perspektiv – problematiserer de instrumentelle forutsetningene og den underliggende mål-middel-rasjonaliteten som framhever de muligheter og begrensninger som ligger i etablerte kulturer tradisjoner i organisasjoner (Christensen mfl. 2015).

Det institusjonelle perspektivets forklaringskraft ligger i å underbygge hvordan skiftende verdier i omgivelsene påvirker organisasjoner og dens omgivelser. Dette perspektivet står i sterk kontrast til det instrumentelle perspektivet hvor tanken om en enhetlig aktør står sterkt.

2.3 Det instrumentelle perspektivet

«Endringer på bakgrunn av rasjonelle mål-middel-vurderinger»

2.3.1 Hovedtrekk

I et instrumentelt perspektiv fremstilles det at offentlige organisasjoner kan oppfattes som redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå visse mål som blir sett på som viktige for samfunnet (Christensen mfl. 2015)

Organisasjoner er som regel sammensatt av ulike posisjoner og underenheter, disse kan være delt opp og samordnet på ulike måter helt avhengig av hvordan organisasjonen er strukturert. Når det gjelder organisasjonsstruktur tar vi gjerne utgangspunkt i en byråkratisk modell med sterke rutiner for arbeidsdeling og hvilke tjenesteveier en skal benytte seg av. Slike definerte strukturerer etablerer en handlingslogikk, i det instrumentelle perspektivet er denne fremstilt som en definert konsekvenslogikk basert på mål-middel rasjonalitet hvor valget av løsning er basert på de framtidige konsekvenser handlingen vil føre med seg (Christensen mfl. 2015).

Dette perspektivet refereres også til i noen sammenhenger som det «rasjonelle» perspektivet, forklaringen bak dette ligger i at organisasjoner og deres medlemmer handler *formålsrasjonelt* ved utføringen av sine arbeidsoppgaver (Christensen mfl. 2015). Jeg ønsker å påpeke innledningsvis at ideen om organisasjoner som rasjonelle aktører kan tilknyttes en rasjonell beslutningsmodell, men den beskriver ikke tingenes tilstand. Den er heller en idealmodell: man *bør* fatte beslutninger rasjonelt. Dermed tar modellen utgangspunkt i at organisasjoner er enhetlige aktører der deltagerne er enige om mål og strategier, dette blir et konstruert bilde av enighet og strømlinjeformede beslutninger.

Denne formålsrasjonaliteten viser til at aktørene har klare og konsistente mål for organisasjonene, dermed har de også teoretisk sett full oversikt over alle mulige alternativer til løsninger og deres konsekvenser (målte effekter) på målene. I dette perspektivet kan man dermed anta at handlinger basert på rasjonelle kalkulasjoner gir ønsket effekt.

I praksis er det ikke nødvendigvis slik at det er mulig å oppnå fullstendig kunnskapsgrunnlag over alle mulige konsekvenser for fiasko og suksess. Dermed er det heller ikke mulig å oppnå

full rasjonalitet. Derfor etableres begrepet *begrenset-rasjonalitet* i dette perspektivet (Christensen mfl. 2015). Offentlige organisasjoners mål er ofte veldig generelle, altomfattende og komplekse, noe som kan føre til at delmålene blir inkonsistente og handlingslogikken ustabil. Dette innebærer at aktørenes kunnskapsgrunnlag om alternative strategiers oppmålte effekter og konsekvensene av disse er ufullstendige, dermed er det ikke mulig å operere med full rasjonalitet (Christensen mfl. 2015).

Denne rasjonaliteten er det som danner de formelle strukturene i organisasjoner. De formelle strukturene er bakgrunnen for at vi kan se og analysere organisasjoner som redskaper i de instrumentelle tilnærmingene til offentlige organisasjoner. Den formelle strukturen i organisasjoner er knyttet til differensierte posisjoner, retningslinjer og tjenesteveier som definerer hvem som skal gjøre hva, og hvordan oppgavene skal løses (Christensen mfl. 2015). I dette perspektivet er strukturen i organisasjoner viktig i seg selv, fordi den er noe fast, noe som kan utformes i tråd med skiftende behov slik at organiseringen er mest mulig effektiv for å løse målene. I neste avsnitt vil jeg skissere hvordan strukturelle trekk påvirker hva organisasjonen gjør, og hvordan aktørene tenker og handler.

2.3.1 Formell struktur som styringsverktøy

Hvem som skal gjøre hva, hva man kan gjøre internt, eller hva man kan gjøre på vegne av organisasjonen er definert gjennom hvilke formelle roller og posisjoner organisasjonsmedlemmene har. Regler og rutiner for hva som skal gjøres har som regel upersonlige trekk ved seg og er definert gjennom organisasjonskart, stillingsinstrukser, regler og – sist men ikke minst – lover. Organisasjonsstruktur oppleves ofte som noe stort, innholdsløst og byråkratisk, men det er den formelle strukturen i organisasjoner som påvirker hvordan organisasjoner fungerer og hvordan oppgavene blir utført. Dette bidrar til at strukturelle trekk påvirker faktiske handlinger (Christensen mfl. 2015). Den formelle strukturen forsyner medlemmer av organisasjonen med avgrensede mål og hensyn som skal vektlegges, dermed filtreres informasjonen om alternativer og konsekvenser av handlinger. På denne måten kan ledelsen ha sterk kontroll over informasjonskanalene og tjenesteveiene som aktørene må følge i deres arbeid med organisasjonsendringer. Dette bidrar til at ledelsen i organisasjoner kan benytte strukturen som verktøy for å begrense handlingsvalgene i organisasjonene, samtidig skaper nettopp dette med en bundet struktur økt kapasitet for måloppnåelse i organisasjonen. Som Christensen (2015) påpeker kan dermed rasjonaliteten til aktørene på organisasjonsnivå styrkes gjennom strukturelle trekk fordi de både begrenser og

muliggjør formålsrasjonell handling (Christensen mfl. 2015). I denne oppgaven er organisasjonsstrukturen i statsforvaltningens relevant, der kommunene og institusjonene (organisasjonsmedlem) er en underliggende del av organisasjonen «Staten» der Regjeringen (ledelse) foreslår endringer og stortinget (styret) vedtar disse. Bakgrunnen for denne strukturen er den underliggende hierarkiske og juridiske oppbygningen av statsforvaltningen.

2.3.2 Handlingslogikk basert på formålsrasjonalitet

Organisasjoner har som regel mål de ønsker å oppnå eller realisere i fremtiden. Et *problem* i denne sammenhengen kan defineres som en oppfattet avstand mellom hvilken organisering man ønsker og hvordan organiseringen er i dag. Problemløsning vil da innebære handlinger knyttet til å redusere, eller eliminere denne avstanden. Et annet begrep for dette er formålsrasjonelle-handlinger som nevnt tidligere i 2.3.1.

For å kunne forstå forklaringer som tar utgangspunkt i et instrumentelt syn på organisasjoner, altså kartlegging av mål og mål-middel-forståelser hos aktørene, hvilke valg handlinger bygger på og om resultatet av handlingene er i samsvar med det aktørene ønsker, er det viktige å etablere hvilke elementer som inngår i en slik *konsekvenslogikk*. Christensen (2015) etablerer fire elementer som beskriver handlingsrasjonaliteten i det instrumentelle perspektivet;

- 1) For det første identifiseres problemet, hvilket mål er det man ønsker å oppnå?
- 2) Deretter undersøkes alternative strategier og måter for å oppnå målet på, hvilke handlinger har man mulighet for å foreta seg?
- 3) Deretter forsøker man å predikere konsekvenser av de ulike handlinger som står til rådighet.
- 4) Til sist velger man den handlingen knyttet til utføringen av oppgaven som innebærer den beste løsningen på grunnlag av rasjonelle kalkulasjoner om mulige konsekvenser (Christensen mfl. 2015), altså suksess versus fiasko.

Denne konsekvenslogikken bygger på den begrensede rasjonaliteten som presentert i 2.3.1. Dermed kjenner aktørene kun til et sett av alternative strategier og konsekvenser og beslutningsgrunnlaget bli ufullstendig. Av dette følger den unngåelige konsekvensen at organisasjoner velger den strategien som gir en tilfredsstillende løsning på problemet og ikke nødvendigvis den optimale løsningen.

2.3.3 Hierarki versus forhandling

Så langt har jeg lagt mest vekt på organisasjoner som enhetlig aktører preget av rasjonelle valg opp mot forente felles mål, og som nevnt i forrige avsnitt preges strukturen i organisasjoner av fokus på tjenesteyting, tjenesteveier, prosesser og arbeidsdeling. Derfor bør vi sette et skille mellom to varianter av det instrumentelle perspektivet om hvordan man forholder seg til organisasjoner som instrumenter og hvordan strukturen opererer. Den første varianten er den *hierarkiske* hvor organisasjoner blir sett på som enhetlige systemer og det legges vekt på mål og kunnskaper om mål-middel-sammenhenger hos ledelsen i organisasjonen, eller for andre organisasjonen er verktøy for (Christensen mfl. 2015). I ett hierarkisk perspektiv har disse aktørene makt til å definere og oppnå sine fastsatte mål. I en hierarkisk tilnærming legges hovedvekten på hvordan beslutningshierarkiet henger sammen i organisasjonene. Her vil vi finne en klar og tydelig nivådeling, nesten en formell *beslutningsstruktur* som skiller aktørene vertikalt gjennom hierarki, eller horisontalt gjennom nettverk og sektorinndeling. I statsforvaltningen er et hierarki ofte tydelig gjennom Regjering-Storting-Departement-Samfunnsinstitusjoner der beslutningene følger en hierarkisk top-down struktur. I et instrumentelt perspektiv er Staten en tung enhetlig organisasjon med tydelige tjenestelinjer og enhetlig forståelse.

Ulike grupper i organisasjoner kan være opptatt av å ivareta ulike, og til dels motstridende mål, samt at organisasjonen kan i tillegg forholde seg til andre organisasjoner med motsatte mål og egne interesser. En annen variant av det instrumentelle perspektivet er *forhandlings*-varianten. Ut fra en forhandlingsvariant oppfatter vi organisasjoner som koalisjoner der hver av aktørene handler formålsrasjonelt ut fra sine egne respektive interesser, ikke bare som egne selvstendige aktører. Når man står ovenfor flere begrenset rasjonelle aktører der beslutningene har blitt fattet i ulike grupperinger med delvis eller fullstendig motstridende interesser, er det prekäert å etablere vinnende koalisjoner. På bakgrunn av denne maktfordelingen kan ingen aktører på egenhånd ivareta sine interesser og realisere sine mål. Utfallet av endringsprosesser vil da være påvirket av at man forhandler seg frem til kompromisser mellom flere aktører (Christensen mfl. 2015). Politikk, stat og forvaltning er en slik arena for forhandlinger og konfliktløsning på tvers av interesser. I utformingen av politikk og reformer er det sentralt å forstå aktørenes interesse- og maktfordeling om man skal analysere reformprosesser.

2.3.4 Oppsummering

I et instrumentelt perspektiv iverksettes arbeidet med reformer fra ledelse, i denne setting vil da kommunereformen iverksettes av Regjeringen som øverste politisk ledelse. Ved å analysere organisatoriske og institusjonelle endringer i et instrumentelt perspektiv fremstilles gjennomføringen av endringene som en planlagt og styrt prosess. Årsaken til at reformer iverksettes er at de oppfattes av aktørene som løsninger på et problem, en reform blir da av ledelsen sett på som en formålsrasjonell handling for å løse et problem. Slike handlinger iverksettes på bakgrunn av en mål-middel-vurdering og ønsket oppnådd effekt.

I et politisk perspektiv på samfunnet oppstår det stadig problemer som må løses. Et eksempel, og grunnlaget for masteroppgaven, er problemene som er identifisert i den kommunale sektoren av sittende politisk ledelse. Er kommunene, gitt dagens kommunestruktur, robuste nok til å gjennomføre de tjenester og oppgaver de er pålagt å gjennomføre? Og vil endring av strukturen være en riktig løsning? Dette er spørsmål som kan generere en reform i ett instrumentelt perspektiv.

Kort sagt er det i et instrumentelt perspektiv ledelsen som handler formålsrasjonelt ved bestemmelsen om å iverksette og i utførelsen av reformer. Reformarbeidet organiseres på grunnlag av ledelsens vurdering av mål-middel-sammenhenger (Christensen mfl. 2015)

2.3.5 Forventninger om funn

Ut i fra det jeg har presentert om det instrumentelle perspektivets tilnærming til endringer av offentlige organisasjoner kan vi forvente at endringene – altså reformene – er noe som har vært ønsket og planlagt av sektorenes øverste politiske ledelse, Regjeringen.

Regjeringen har definert problemer som skal løses og identifisert nødvendigheten for to omfattende reformer. På bakgrunn av dette kan vi forvente at aktørene i beslutningsprosessen består av regjeringspartienes øverste politiske ledelse og politisk tilsatt ledelse i de berørte departementene, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Den underliggende formålsrasjonaliteten ved bestemmelsen av reformene er konsentrert rundt ledelsens syn på offentlige organisasjoner som verktøy for tjenester til innbyggere og brukere av dem.

Ut fra en hierarkisk variant forventes det at aktiverings- og defineringsprosessen har vært gjort av ledelsen, og at de sentrale beslutningstakere som har kontroll på hvilke aktører som deltar nedover i prosessene, i tillegg ved at de sentrale beslutningsaktørene har kontroll på handlingsalternativene i prosessen. Vi må regne med at organisasjonsendringen var ønsket

og planlagt av aktører som har hatt makt til å definere hva som er problemer med dagens struktur og hvordan problemet skal løses.

I en forhandlingsvariant vil vi forvente at vi kan finne spor om at endringer blir påvirket av forskyvninger i maktforhold, interesser og allianser, eller hvordan prosessene har blitt gjennomført noe som igjen vil ha effekt på resultatet. Basert på perspektiver i forhandlingsvarianten kan vi også forvente at det oppstår uklarhet, eller uenighet i målsetninger og hvilke virkemidler som skal brukes. Dette er på grunn av at aktører med motstridende interesser kan bruke informasjonen handlingene besluttes fra som politisk ammunition mellom ulike aktører og interessenter. Informasjon og begrunnelser for endring mellom aktørene i forhandlingsvarianten er sjelden nøytral. Derfor vil det være motsetninger mellom aktørene i statsforvaltningen – eller mellom politiske partier i om det er behov for endring eller ikke. Her har aktørene forhandlet seg frem til enighet om hvilke mål som skal løses og hvilke virkemidler en skal benytte seg av. Dette kan komme i uttrykk i at reformen ikke er en «catch-all» reform, men som heller iverksettes kun i noen deler av organisasjonen, f.eks. ved at ikke alle kommuner eller undervisningsinstitusjoner inngår.

Felles for begge variantene og perspektivet som helhet er at det er en klar sammenheng i hva ledelsen ønsker å endre, og hva som faktisk blir endret etter at reformen er implementert. Det vil være tydelige preg av mål-middel-sammenhenger hvor de sentrale aktørene, regjeringen, som står bak reformen har politisk kontroll over prosessen noe som kommer til uttrykk i samhandlingen med andre aktører på tilsvarende, og lavere nivå i organisasjonen altså – staten og den øvrige forvaltningen.

Konkrete forventinger til funn for hvert av oppgavens forskningsspørsmål:

- 1)** Den formelle strukturen kan brukes til styringsverktøy, og muligheten til å bruke dette vil variere mellom reformene pga. at hierarkiene og styringsstrukturen er ulike mellom sektorene.
- 2)** Prosessen i begge reformene er lukket. Dersom øverste ledelse er besluttende organ, vil Regjeringen handle formålsrasjonelt basert på deres mål-middel vurderinger.
- 3)** Vi kan forvente at en klar definisjon av problemet vil bidra til å forenkle reformprosessen, særlig dersom det er en logisk sammenheng mellom problemet og strukturendringer som en god løsning på dette.

2.4 Det kulturelle perspektivet

«Endringer på bakgrunn av passende atferd og egne behov»

2.4.1 Hovedtrekk

En kulturell handlingslogikk står i sterk kontrast til en instrumentell handlingslogikk der mål ofte er gitt og de formelle strukturene opererer som virkemidler for å oppfylle målsetningene som presentert i kapittel 2.3. En kulturell handlingslogikk kjennetegnes av at mål oppdages underveis og uformelle normer, verdier og identiteter det utvikles gradvis (Christensen mfl. 2015).

For å forklare kulturelle trekk ved organisasjoner er det viktig å sette opp et skille mellom *organisasjon* og *institusjon*. Den amerikanske organisasjonstenkeren Philip Selznick (1957) definerer institusjonelle trekk som at organisasjoner etablerer uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle som allerede eksisterer, da snakker man om *institusjonaliserte organisasjoner* (Selznick, 1957). Resultatet av dette er betydelig mer komplekse, mindre fleksible og i mindre grad tilpasningsdyktige organisasjoner. Dette kan forklares ved at institusjonaliserte organisasjoner «avstives» av et kulturelt rammeverk. Når man forbinder kulturen i en organisasjon med distinkte, uformelle normer og verdier, betyr det at man legger vekt på det som samler og integrerer aktørene i organisasjonene.

Men selv om organisasjoner avstives på bakgrunn av de institusjonaliserte normene som dannes over tid, tilegnes organisasjoner også nye kvaliteter, for eksempel et sterkere sosialt fellesskap og en sterkere identitet i organisasjonen, noe som kan gjøre organisasjoner i stand til å løse flere oppgaver og på en bedre måte. Disse kollektive normene og verdiene er med på å skape en oppfatning om hva som er «passende atferd», denne moralske rammen bidrar til betingelser for høy grad av tillit og felles verdier i organisasjoner (Christensen mfl. 2015).

I og med at arbeidet med reformer handler om endring, må også lederskapet i et kulturelt perspektiv bidra til å skape identitet for reformen. I et kulturelt perspektiv vektlegges en åpnere beslutningsprosess, dette innebærer at flere aktører deltar i prosessen og at færre føringer legges på aktørene. Kulturelle virkemidler kan brukes til å stimulere organisasjonsmedlemmer og andre aktører til samordning og samarbeid. I arbeidet med kommunereformen ser vi at Regjeringen har tatt i bruk kulturelle virkemidler både i form av symboler og retoriske virkemidler for å bygge ned barrierer og konfliktlinjer mellom aktører i reformprosessen. Hvordan kulturen er innrettet for å møte endringer og handle i gitte

situasjoner betinger også hvordan organisasjonen klarer å koble kultur og endring. Dette kan bidra til å skape tilhørighet og endre identiteten lokalt i organisasjoners medlemsmasse.

2.4.2 Handlingslogikk basert på «passende atferd»

Når en organisasjon blir institusjonalisert dannes en moralsk ramme for hva som defineres som «passende atferd». Beslutningsprosesser i det kulturelle perspektivet kalles den grunnleggende handlingslogikken som er knyttet til endringer av organisasjoner og organisasjonskultur for «passende atferd» (Christensen mfl. 2015). Når beslutninger skal tas i offentlige organisasjoner vil man ut i fra denne logikken, til forskjell fra den instrumentelle, ikke handle primært rasjonelt ut fra instrumentelle argumenter om hva som er konsekvensene for gitt handling. Beslutninger tas basert på hva som er oppfattet som akseptabel atferd innenfor organisasjonens etablerte verdier og normer. Men hvordan skal man forstå hva som er de institusjonaliserte handlingsmønstrene – kulturen – i en organisasjon? Christensen (2015) forklarer det slik at organisasjonskulturen «(...) sitter i veggene, og som de ansatte kan lære noe om og internalisere – sosialiseres til – etter en viss tid i institusjonen» (Christensen mfl. 2015).

Men selv om organisasjoner har en godt etablert og utviklet organisasjonskultur som preges av konsistente og godt integrerte regler, kan vi ikke se bort fra kompleksiteten som preger offentlig politikk. De politiske systemenes kompleksitet kan føre til inkonsistente beslutninger. Politiske komplekser defineres med at det finnes konkurrerende definisjoner av hvilke holdninger og handlinger som er kulturelt «passende», i denne oppgaven kan det best presenteres som ulike holdninger og konflikter mellom posisjon- versus opposisjonspartier på Stortinget. Denne kulturelle inkonsistensen kan skape problemer for ledelsen i organisasjoner men også tilby fleksibilitet. Dersom handlingslogikken undergraves og det skapes usikkerhet om hvilke handlinger som er passende, eller at ledelsen må kjempe harde kamper for å få igjennom sine mål, kan det føre til at ulike handlemåter framstår som lite forskjellige og flere hensyn kan tas samtidig (Christensen mfl. 2015), noe vi ofte finner i politiske dokumenter og reformer vedtatt av stortinget.

2.4.3 Endringer i et kulturelt perspektiv

I det kulturelle perspektivet er spørsmålet om endringer samsvarer med eksisterende normer og verdier i organisasjonen avgjørende for om de aksepteres eller forkastes. Organisasjoner kan gjerne tilpasse seg pålagte endringer fra ledelsen så lenge de ikke oppleves som for

kontroversielle av organisasjonene(s)-medlemmer (Christensen mfl. 2015).

I det kulturelle perspektivet benyttes også andre organisasjoners og aktørers erfaring flittig i endringsarbeidet. Erfaringer brukes i arbeidet ved at reformatorene ser på erfaringer fra lignende prosesser i andre land, organisasjoner og fra andre aktører i arbeidet for å se hvordan deres erfaringer kan være beskrivende for den aktuelle endringen, dette kalles for å «kontekstualisere» endringer (Christensen mfl. 2015). En slik kontekstualisering av erfaringer kan også komme til uttrykk ved at endringsaktører identifiserer relevant kunnskap og relevante ideer for å omforme dem til en kontekst som er aktuell for endringen, altså strukturreformer i denne oppgaven. I boken «trender og translasjoner» (Røvik, 2007) tar Røvik opp hva som skal til for å lykkes i å oversette disse erfaringene inn i nye organisasjoner. Evnen til å identifisere relevant kunnskap, relevante ideer og hvordan man omformer disse til å tilpasses egen situasjon antas å være meget viktig for innovasjon og endrings suksess (Røvik, 2007). Dersom det ikke lykkes å kontekstualisere oppskrifter på endringene kan det føre til at endringer mislykkes.

2.4.4 Oppsummering

Som vi har sett skiller det kulturelle perspektivet seg fra det instrumentelle. I et kulturelt perspektiv vektlegges en åpnere beslutningsprosess, dette innebærer at flere aktører deltar i prosessen og at færre føringer legges på aktørene. Vi ser altså i motsetning til det instrumentelle perspektivet at kulturperspektivet har en større dynamikk i hvordan endringer og reformer kan tilpasses. I det instrumentelle perspektivet ser vi på beslutningsprosesser som lukkede arenaer for styring – og ikke ledelse. I et kulturelt perspektiv kan en slik lukket beslutningsprosess sees på som å ikke gi aktørene mulighet til å forandre sine preferanser ved å oppnå nye innsikter rundt spørsmålet. En av fordelene med en bred beslutningsprosess er at man får mange ulike innspill som belyser forskjellige sider ved problemstillingen som skal utredes. Samtidig ser vi at reformer kan møte mye motstand dersom ledelsen ikke bygger broer mellom ulike kulturelle elementer og bidrar til integrasjon ved å tillate kulturelt eller politiske mangfold. Ledelsen i et kulturelt perspektiv har et todelt ansvar, ved at de enten skal verne, utvikle og forvalte de etablerte uformelle normene og verdiene i organisasjonen, samtidig som ledelsen skal bidra til utvikling og endring.

I dette perspektivet vil identiteten og de kulturelle handlingsmønstrene over tid danne stabilitet og gjøre organisasjoner motstandsdyktige, spesielt overfor endringer som kan sies å bryte med den etablerte identiteten i organisasjonene. Derfor bidrar det kulturelle perspektivet

til å forklare motstand mot endringer. Organisasjoners identitet kan ikke krenkes, endringer skjer i stor grad som tilpasning og utvikling der nye mønstre vokser frem der de gamle oppløses. De er ikke et resultat av bevisst handling, men som naturlig og ikke planlagt tilpasning (Selznick, 1997).

2.4.5 Forventninger om funn

I det kulturelle perspektivet kan det forventes at endringer i organisasjoner er ønsket av en ledelse som ser nødvendigheten av reformer. Endringen kan også til dels initieres av underliggende sektorer som føler at det har oppstått trusler mot den etablerte kulturen i organisasjonen. Ut i fra dette kan aktørene i prosessen jobbe for gjennomføring av reformer, men også imot dem. Aktører og interessenter kan argumentere for at kulturen i organisasjonen, kommunen eller institusjonen er så unik og spesiell og derfor ikke kan foreta en sammenslåing med andre enheter.

Vi kan også forvente at beslutningene som fattes i dette perspektivet handler i samsvar med erfaringsbaserte regler som har vist seg å fungere tidligere i liknende situasjoner, basert på en kontekstualiseringsprosess. Det er heller ikke nødvendigvis en klart sammenheng mellom hva ledelsen ønsket som utfall av endringen, og hva som faktisk blir resultatet av vedtaket eller effektene når reformen har blitt gjennomført. Resultatet avhenger av hva som anses som den «passende» atferden i handlingslogikken. I noen organisasjoner kan det være passende å handle ut fra etablerte tradisjoner og betraktninger på hva som er nyttig her-og-nå, mens det i andre kan handlingsprosessen være preget av rasjonell logikk og en klar mål-middel-orientering fra ledelsen.

Avslutningsvis vil vi forvente at ledelsen og de sentrale aktørene bak beslutningsprosesser og reformvedtakene til en viss grad har politisk kontroll over reformen, ledelsen vil bidra til å *lede* ved å skape identitet samt at kulturelle incentiver og virkemidler kan brukes til å stimulere til oppslutning for reformarbeidet.

Konkrete forventninger til funn for hvert av oppgavens forskningsspørsmål:

- 1) Reformene er like i den grad at endring av den formelle strukturen er styringsverktøy i seg selv, endring i struktur bidrar til å løse de identifiserte problemene.
- 2) Aktørene bak reformens iverksetting er øverste politiske ledelse. Beslutningsprosessen er i utgangspunktet lukket ved at en knipe pre-definerte aktører har tilgang på prosessen. Implementeringsfasen kan farges av flere aktører nedover i organisasjonens systemer.
- 3) Ut i fra dette kan aktørene i prosessen jobbe for gjennomføring av reformer men også imot

dem. Aktører og interessehavere kan argumentere for at kulturen i organisasjonen kommunen eller institusjonen er så unik og spesiell og derfor ikke kan foreta en sammenslåing med andre enheter. Reformers resultat kan forandres som følge av prosessens konfliktnivå.

2.5 Det institusjonelle perspektivet

«Endringer som resultat av press fra skiftende omgivelser»

2.5.1 Hovedtrekk

Det institusjonelle – eller åpne, perspektivet som det også er kjent som, har fokus på sosialt skapte normer innad organisasjoner, og mellom organisasjoner og deres omgivelser. Scott og Davies (2007) trekker frem resonnetet med at organisasjoner ikke er alene om å bli institusjonaliserte, men at organisasjoner befinner seg blant institusjonaliserte omgivelser. Disse omgivelsene konfronterer organisasjoner med hvordan de bør være organisert og utformet (Scott & Davies, 2007).

Selznick (1957) tar utgangspunkt i offentlige organisasjoner som langsomt tilpassende, både i forhold til ytre og indre forhold i organisasjonenes liv. Selznick mener at en gradvis tilpasning gjennom å adaptere forventningene til indre og ytre press skaper en distinkt kultur i organisasjoners sentrale normer og verdier (Selznick, 1957). I Selznicks tankegang er perspektivet bygget rundt tanken om at omgivelsene truer organisasjoners identitet og derfor må utfordres ved bruk av nye strategier for å håndtere endrede omgivelser og omgivelsenes press på organisasjonen. I denne masteroppgaven vil jeg ikke se på omgivelsene som direkte truende for organisasjonene i seg selv men hvordan press fra omgivelsene er med på å utvikle trekk ved organisasjoner i en symbiose. Dette bygger i noen grad opp under det ny-institusjonelle domenet i organisasjonsteori. Der det kulturelle – klassisk institusjonelle perspektivet fokuserer på verdier og normer som har grodd fram over tid *internt* i organisasjoner, er det åpne – institusjonelle perspektivet mer opptatt av verdiene som de skiftende omgivelsene legger på institusjonen.

Organisasjoner må forholde seg til disse normene for organisasjonsutforming og forsøke å inkorporere og reflektere disse utad, selv om det ikke nødvendigvis fører til at organisasjoner klarer å gjøre sine tjenesteoppgaver mer effektivt. Der kulturen i organisasjoner setter fokus på verdier og normer som har grodd fram over tid, og gir organisasjoner unike identiteter, danner det åpne perspektiver premisset om at omgivelsene former organisasjoner likt, i alle fall utsiden av organisasjonene, derfor kan de oppfattes som like, selv om de er forskjellige

innad. Christensen mfl. 2015).

2.5.2 Institusjonaliserte omgivelser

Organisasjoner kan ikke overleve etter effektivitetsorientering alene, men må søke til sine omgivelser. De institusjonelle omgivelsene som offentlige organisasjoner må forholde seg til er som regel svært sammensatte. Ulike deler av den interne organisasjonen kan være rettet inn mot spesifikke områder og ulike eksterne aktører. Derfor må de søke aksept, eller legitimitet fra for eksempel nasjonale myndigheter. Derfor må organisasjoner ofte forholde seg til mange ulike, gjerne inkonsistente og over tid skiftende oppskrifter på hvordan de bør se ut.

I det institusjonelle perspektivet ser man for seg at det eksisterer en form for gjensidig avhengighet mellom organisasjoner og deres omgivelser, endringer i organisasjoner kan initieres fra flere hold, for eksempel internt ved påvirkning av egne aktører, for eksempel ansatte, eller eksternt som endring som kommer av press fra de institusjonaliserte omgivelsene. Organisasjonsteoretikere som Selznick (1957) og Scott med Davies (2007) viser i sin argumentasjon om institusjonaliserte omgivelser og forholdet som eksisterer mellom organisasjoner og deres omgivelser at organisasjoner i liten grad verken er fange, eller klarer å påvirke sine omgivelser. Organisasjoner er avhengige av sine omgivelser på samme måte som omgivelsene er avhengige av dem, forholdet mellom dem er utelukkende gjensidig. Det institusjonelle perspektivet benyttes ofte til å forklare hvilke forventninger og krav som stilles til organisasjoner fra organisasjoner som omgivelser. Eksempler på krav kan være økonomiske og tekniske krav på den ene siden, og kulturelle forventninger til organisasjonen basert på omgivelsenes normer og verdier. I arbeidet med reformer og endringer i offentlig sektor vil det være svært vanlig at organisasjoner ser til sine omgivelser. På tilsvarende måte som i det kulturelle perspektivet vil organisasjoner kontekstualisere erfaringer fra omgivelsene for å se om de er overførbare til sin egen situasjon.

2.5.3 Handlingslogikk basert på press og ønsker fra omgivelser

På samme måte som i det kulturelle perspektivet danner de uformelle normene og verdiene en etisk ramme for organisasjonsmedlemmene, men i det åpne perspektivet ser vi ikke bare på aktørene i organisasjonene, men organisasjonene som helhet. Derfor betyr det at organisasjonen i seg selv må forholde seg til hva som er opplevd som «passende» atferd av omgivelsene. Som nevnt tidligere benyttes det institusjonelle perspektivet til å forklare hvilke forventninger organisasjoner får stilt fra sine omgivelser. Organisasjoner som ønsker å oppnå

«aksept» i sine omgivelser må demonstrere at de lever opp til de modernitetsnormer om kontinuerlig tilpasning, framskritt og fornyelse som kommer til uttrykk ved endringer i policy, samfunnets forventninger og andre generelle ideer om hvordan organisasjoner bør se ut.

Ledelsen i organisasjoner vil i dette perspektivet initiere endringer som følge av press fra organisasjonens indre og/eller ytre omgivelser og ledelsens utfordring er at de må begrunne premissene for at endring er nødvendig. Hvorfor var det behov for fusjoner og omorganisering i høyere utdanning og kommunesektoren? Handlingslogikken bak initieringen av reformprosesser i dette perspektivet kan være at ledelsen ønsker å forme en mer robust struktur for kommuner og universiteter/høyskoler fordi det har vært lignende trender i tilsvarende sektorer i andre land med gode erfaringer, eller fordi de berørte sektorene selv har tatt initiativ til det på grunn av deres avhengighetsforhold til sine omgivelser. Basert på dette premisset kan omgivelsene definere hvilke strukturer organisasjoner bør ha og hvordan prosedyrene bør se ut for å oppfylle deres avhengighetsforhold.

2.5.4 Oppsummering

Som vi har sett befinner offentlige organisasjoner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt konstruerte normer og oppskrifter på hvordan de bør være utformet, og hvordan de bør fungere. Offentlige organisasjoner fremstår generelt som mer uttrykksfulle organisasjoner i betydningen av at de er avhengige av sitt renommé i omgivelsene. Det institusjonelle perspektivet er særlig relevant fordi reformarbeid er at offentlig sektor stadig har blitt mer utsatt for ideer og oppskrifter på «passende» organisering utenfra og har vært særlig nyttig i å forklare det gjensidige avhengighetsforholdet som eksisterer mellom organisasjoner og deres omgivelser. Som nevnt tidligere er presset fra omgivelsene med på å utvikle trekk ved organisasjoner, siden organisasjoner og omgivelsene lever og utvikles i en symbiose. Der det kulturelle-klassisk institusjonelle perspektivet fokuserer på verdier og normer som har grodd fram over tid *internt* i organisasjoner, er det åpne – institusjonelle perspektivet mer opptatt av verdiene som de skiftende omgivelsene legger på institusjonen. Ved å bruke denne sammenligningen kan vi ved det kulturelle-, og det institusjonelle perspektivet forklare hvordan orienteringen mellom mål-midler-omgivelser og kultur former reformprosessene hvor det institusjonelle perspektivet er på en måte som er mindre styrt av ledelse enn i det instrumentelle perspektivet.

2.5.5 Forventninger om funn

Med utgangspunktet i det institusjonelle perspektivet kan vi forvente at planlagte endringers gjennomføring og måloppnåelse kompliseres. Forholdet mellom problem og løsning kompliseres av at de ofte presenteres som en og samme «pakke», en ny idé om hvordan en struktur skal være på bakgrunn av erfaringer i andre sektorer eller andre land som gjør at noe har festet seg som «den riktige måten» å organisere en sektor eller institusjon. I dette perspektivet kan vi forvente at ledelsen og aktørene som ønsker endring vil påvirke organisasjonen i en ønsket retning mot implementering. I dette perspektivet er både oversetting, altså utdrag av reformer implementeres, og de-kobling av reformideen hvor den omformes i prosessen relevante utfall, med dette menes at reformer endres fra idéen til resultat. Dette betyr at vi kan legge noen forventninger til aktørene i organisasjonens endringsprosess, og de aktører i omgivelsene som har hatt særlig mye interaksjon med organisasjonen, ved at disse aktørene i utpreget grad kan ha effekt på at målene i reformene endres basert på deres forventninger, og dermed ikke gitt av ledelsen alene. I tillegg kan vi se at aktører som organisasjonen er avhengig av, kan ha betydning for endringsprosessene og de institusjonelle trekkene som utvikles i møte med reformene.

Konkrete forventninger til funn for hvert av oppgavens forskningsspørsmål:

- 1)** Målene i reformene vil da endres basert på forventninger i omgivelsene og er ikke gitt av ledelsen alene.
- 2)** Ledelsen styrer i mindre grad prosessen. Prosessen i reformene er relativt åpen, det finnes flere initiativtakere til å gjennomføre prosessene i reformarbeidet.
- 3)** Reformen er vanskelig å gjennomføre, ved at flere interessenter er med å påvirke prosessene, i og utenfor organisasjonene. Dette kan gi en mindre effektiv gjennomføring enn hva et instrumentelt perspektiv impliserer.

3 Reformers og endringer av offentlig virksomhet

I dette kapitlet vil jeg kort redegjøre for reformer og endringer og prøve å framstille ett forklarende rammeverk på hvordan fasene i utformingen av offentlig politikk er.

Når en begynner å tenke på ordet reform ser vi det ofte i sammenheng med endringer i offentlig politikk hvor reformer er tiltak mot utfordringer i det offentlige, som trenger en løsning. Forklaringen til dette kan være at noe ved dagens organisering eller tjenesteytelse oppleves som feil da de styrende makter ser at det ikke har den ønskede effekten og de ønsker å fikse det. På en annen side kan løsninger foreslås selv om ting er funksjonelt, men etter en evalueringssprosess finner man ut at det er bedre måter vi tror det kan fungere bedre og kanskje mer effektivt på.

3.1 Reformers og endringer

For offentlige organisasjoner er reformer og endringer ikke noe nytt fenomen, da de fleste offentlige organisasjoner over lengre tid har vært objekter for endringsforsøk og omorganiseringer. Et eksempel på dette er de politiske diskursene om etater skal ligge i departementer eller i frittstående direktoratene, dette er ett typisk eksempel som har preget norsk forvaltningspolitikk de siste årene.

Christensen (2015) trekker et viktig skille mellom reformer og endringer i organisasjoner. Med *reformer* menes aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre organisasjoners utforming, eller gjeldende *policy* på ett politisk område, mens *endringer* er et mer omfattende begrep som også inkluderer endringer som ikke er planlagt gjennom bevisste handlinger (Christensen mfl. 2015). Det er ikke slik å forstå at alle endringer er resultater av reformer, og det er ikke en gitt sannhet at reformer fører til endringer. Situasjoner hvor reformer ikke fører til endringer kan for eksempel forekomme ved at det oppstår iverksettelsesunderskudd slik at reformene kun blir skrivebords-ideer som aldri blir gjennomført i praksis. Men hva er egentlig kriteriet for å si at et problem er så stort at det er fundament for en stor offentlig reform? Aberbach og Christensen (2014) skisserer to ulike forklaringer på dette:

1. Det er et kollektivt-orientert problem, det er per definisjon komplekst, signifikant og har et langt perspektiv som kan håndteres med forskjellige tilnærmede måter å løse det på (Aberbach & Christensen, 2014).

2. Det er et *selektivt* problem, hvor det er større sannsynlighet for at aktører er uenige om at det er et problem i utgangspunktet. Således vil det være en økt sannsynlighet for at interessekonflikter oppstår i prosessen. Det er også en større sannsynlighet for at aktører ved bruk av symbolikk vil prøve å formulere problemet som et kollektivt problem (Aberbach & Christensen, 2014).

Hvordan skal en definere og forklare *kollektivt-orienterte* problemer og *selektive* problemer på en enkel og ryddig måte? For å utdype Aberbach og Christensens (2014) to forklaringer om hvordan kriteriene for reformen settes, er det hensiktsmessig å utarbeide et bedre rammeverk for å forklare hvordan tjenesteveien og fasene i offentlig politikk opererer. Howlett m.fl. (2009) har forsøkt å forklare dette gjennom å lage en forenklet modell om utvikling av politikk, modellen kalt «policy-syklusen» definerer fem faser på hvordan fasene i offentlig politikk fungerer.

Den første fasen i «policy-syklusen» er agenda-setting fasen – her settes ulike problemer på dagsorden av policy-aktørene, deretter kommer formuleringsfasen – her formuleres og identifiseres ulike løsningene på de problemene som er satt på dagsorden, i den påfølgende beslutningsfasen – presenteres og velges løsning på problemet sentralt. Beslutningstakere i reformer vil befinne seg på stortinget og i regjeringen, det er disse som beslutter hvilke løsning(er) en bør gå inn for. Deretter kommer implementeringsfasen – hvor vedtatt politikk blir satt ut i livet, her er det de berørte sub-systemer av politikken som er aktører, etater, departementer, kommuner. Til sist er det den avsluttende evalueringsfasen hvor hele «policy-universet» er deltakende i evalueringen av prosessen (Howlett mfl. 2009)

Når man ser på «policy-syklusen» som Howlett presenterer virker det som at fasene operer i en hierarkisk rekkefølge, men det er viktig å presisere at modellen kun er en idealmodell om hvordan offentlig politikk utformes. Det er ikke en gitt sannhet at fasene kommer i den presenterte rekkefølgen, ettersom prosessen rundt politikktutforming i maktens korridorer forløper seg på flere aktører og interessenter er det naturlig å anta at den reelle «policy-syklusen» kan hoppe over, eller mellom flere av fasene før prosessen er ferdig. Dette innebærer at mål- og defineringsfasen fort kan gå frem og tilbake etterhvert som implementeringen er i gang. Press fra ulike aktører og problemer i løpet av prosessen kan føre til at målene og midlene må forandres.

4 Metode

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for det metodiske arbeidet, hvilken framgangsmåte som ble brukt i forkant av datainnsamling og hvordan jeg skal benytte meg av dette videre i det analytiske arbeidet. Til slutt vil det bli redegjort for studiens reliabilitet og validitet

Rammen for oppgaven er presentert i innledning og den formulerte problemstillingen. Studiens oppbygning er så knyttet til problemstillingens formulering, og valg av metode har videre til hensikt å bygge opp under en god besvarelse av oppgavens problemstilling. For å sikre at oppgavens problemstilling besvares på en pålitelig og god måte, er metoden en vital del av et godt faglig og forsvarlig fundament for analysen. Når man velger hvilken metode en skal benytte seg av i en masteroppgave er det viktig å legge oppgavens tema og problemstilling til grunn for metodevalg. Valg av problemstillingen i oppgaven er som regel det viktigste en kan gjøre i en studie, derfor bør en problemstilling utformes på hvilke kunnskapshull en ønsker å identifisere.

Problemstillingen denne oppgaven tar sikte på å svare på;

«Hva var likhetene og forskjellene i implementeringen av Strukturreformen i universitets- og høgskolesektoren i forhold til Kommunereformen? – kan forskjellen forklare om, og i så fall, hvorfor Strukturreformen var lettere å gjennomføre?»

Oppgaven tar sikte på å forklare hva som er likhetene og forskjellene i implementeringene av to reformer. For å etablere en deduktiv struktur i oppgavens gjennomgang av problemstillingens kjernes spørsmål – *kan forskjellen forklare om, og i så fall, hvorfor Strukturreformen var lettere å gjennomføre?* Har jeg med dette etablert en gitt hypotese om at det allerede eksisterer en forskjell i reformenes gjennomførbarhet.

Blaikie trekker frem viktigheten av å definere et – eller flere – forskningsspørsmål i studier. Disse skal bidra til å gi oppgaven en bedre retning, noe som igjen er viktig for avgrensingen av problemstillingens konklusjon (Blaikie, 2009). Etersom problemstillingen inneholder ett *hva* er forskjellene i reformene, med et påfølgende *hvorfor* har det vært hensiktsmessig å definere noen hypoteser på funn med utgangspunkt i valget av de teoretiske perspektivene.

«Hva spørsmål krever deskriptive svar, de er utformet for å avdekke og beskrive karakteristikkene og mønstrene i spesifikke sosiale fenomener (...) hvorfor spørsmål er ute etter årsaker, eller forklaringer på disse eksisterende karakteristikkene i disse fenomen» (Blaikie, 2009).

For å bygge opp under problemstillingen har jeg valgt 3 forskningsspørsmål som sammen skal bidra til å gi ett bedre svar på problemstillingen;

1) «Hva var likhetene og forskjellene i reformenes innhold og målsetninger.»

Det sentrale spørsmålet blir med dette å undersøke likheter mellom reformenes innhold og målsetninger, er reformene sammenlignbare for å forklare problemstillingen?

2) «Hvem var aktørene i prosessene, var det en åpen, eller lukket prosess?»

Det sentrale her blir å identifisere aktørene i prosessene, var reformene preget av åpne eller lukkede prosesser? Dette kan ha innvirkning på reformenes respons blant objektene som skal endres.

3) «Var Strukturreformen reformen lettere å gjennomføre?»

Denne problemstillingen legger opp til en redegjørelse for påstanden om at strukturreformen var enklere å gjennomføre i problemstillingen. Kan vi trekke konklusjoner ut i fra den teoretiske drøftingen om at operasjonaliserte reformer er enklere å gjennomføre?

Videre er det viktig å tydeliggjøre valget av metode i oppgaven og kommunisere dette til leseren vil hjelpe leseren til å forstå hvilket grunnlag jeg har benyttet meg av for å komme frem til oppgavens resultater. I tillegg til å redegjøre for fremgangsmåten av studiet vil tydeliggjøringen av metode bidra til en større grad av etterprøvbarehet for andre som ønsker å gjøre tilnærmede reformstudier.

4.1 Valg av metode

Kvalitative og kvantitative metoder definerer gjerne et tradisjonelt skille i samfunnsvitenskapelig forskning. Denne oppgaven dreier seg om å forstå sentrale dominerende trekk ved utformingen og implementeringer av to relativt store reformer i Norsk offentlig politikk.

4.1.1 Kvalitativ metode

Felles for de fleste samfunnsvitenskapelige metoder omhandler veien mot innhenting av informasjon om en opplevd virkelighet, og hvordan informasjonen skal analyseres og tolkes. Hovedelementet går ut på innsamling, analysering og tolking av data. Metoden er enhver studies oppskrift til å finne ut om våre antagelser er i overensstemmelse med virkelighet eller ikke, derfor må metoden brukes for å sannsynliggjøre våre antagelser.

Samfunnsvitenskapelig metode deles som regel inn i kvalitative og kvantitative forskningsmetoder. Johannessen mfl. (2016) forklarer begrepene med deres egenskaper, der *kvalitet* viser til egenskaper ved forskjellige fenomener, mens *kvantitet* viser til mengde eller tall. I kvalitative metoder vil data være bestående av tekster, observasjoner, intervjuer og lignende, hvor fokuset ligger på fortolkning av disse dataene. Kvantitative metoder forholder seg til kategoriserte fenomener, data og analyse av disse. Hvilken retning en skal velge i forbindelse med sine forskningsprosjekter vil avhenge av hvilken problemstilling en har benyttet seg av. I tillegg vil tid til rådighet og tilgang på ressurser begrense hvilken metode som faktisk er gjennomførbar (Johannessen mfl. 2016).

Snarere enn å kvantifisere data, vil jeg heller forsøke å gå i dybden på tekstlig data jeg finner særlig beskrivende og forklarende for oppgavens problemstilling. Derfor har jeg valgt en kvalitativ tilnærming i masteroppgaven.

Utfordringene med kvalitative data er at de ikke taler for seg selv. Kvalitative data må analyseres og fortolkes. Disse fortolkningene bør gjøres av den eller de som har samlet inn dataen, dette fordi ens teorier og hypoteser er viktige utgangspunkter for analysen, ikke minst forskerens forståelse av situasjonen og kontekstualisere innenfor forskningsspørsmålene. Analyse og fortolkning går gjerne litt i hverandre når vi snakker om kvalitative forskningsmetoder, men jeg ønsker å påpeke noen forskjeller. Det å *analysere* noe betyr å dele opp noe i differensierte deler eller trekke frem særskilte elementer. Her er målet å finne mønster i datamaterialet, når alle data er analysert, kan forskeren trekke en konklusjon basert på hvilken problemstilling man har definert. Det å *tolke* noe betyr å kontekstualisere noe i en

større sammenheng.

Forskeren analyserer sine data, og prøver å tolke dette i en større sammenheng å forklare og forstå funnene i analysen (Johannessen mfl. 2016).

Fortolkningen står sentralt i oppgavens valgte metode. Det å kunne fortolke betyr å se ulike deler av datagrunnlaget i lys av helheten som uttrykker seg. Når jeg skal begrunne min fortolkning av en tekst er prosessen påvirket av min forståelse av konteksten. Språk, begreper og personlige erfaringer er eksempler på hva jeg som skribent tar med meg inn i min fortolkning av analysen.

I denne oppgaven vil jeg basere meg på en litteraturstudie med innholdsanalyse av dokumenter som fortolkes i lys av tre organisasjonsteoretiske perspektiver. Det er dette som lar meg trekke konklusjonen i oppgavens avslutning.

4.1.2 Litteraturstudie

En ekstremt viktig del av en masteroppgave, kanskje den aller viktigste, er å samle inn og finne de tekster som skal analyseres. Dette er på ingen måte en lineær prosess der jeg som masterskribent finner relevante tekster for å så gå videre med analyse. Prosessen kan nesten fremstå som lemfeldig i starten av masterprosessen.

Å skrive en masteroppgave er en stor og omfattende prosess for de fleste studenter. Derfor har jeg valgt å opparbeide meg noe kunnskap for å kunne fastsette noen premisser for gjennomføringen av en litteraturstudie. Fordi denne oppgaven baserer seg på sekundærdata ønsket jeg å definere litteraturstudie som metode slik Chris Hart (1998) gjør det i sin bok «*Doing a Literature Review*»

«The selection of available documents (both published and unpublished) on the topic, which contain information, ideas, data and evidence written from a particular standpoint to fulfill certain aims or express certain views on the nature of the topic and how it is to be investigated, and the effective evaluation of these documents in relation to the research being proposed.» (Hart, 1998)

I det videre ønsker jeg å redegjøre for fremgangsmåten for utvelgelse av litteratur i oppgaven

Jeg har basert meg på kvalitative data, hovedsakelig i form av vitenskapelig litteratur supplert med offentlige utredninger og stortingsmeldinger.

Det empiriske utgangspunktet for å drøfte problemstillingen er hentet fra stortingsmeldingene om reformene, disse vil bli presentert mer utdypende i kapittel 4.2, deretter suppleres det med rapporter og utredninger og å presentere kunnskaper og erfaringer fra prosessene med reformgjennomføringene. Dette gir meg muligheten til å sammenligne reformprosessene mot de erfaringer som har vært gjeldende for implementeringen av reformene og prosessene hver for seg. Dette gir meg ett godt utgangspunkt for å trekke inn de teoretiske perspektivene som jeg har presentert i kapittel 2 for å prøve å belyse hvorfor og hvordan vi kan forklare reformprosessen og forventede resultater i vedtakene av reformene. For å kunne få en best mulig drøfting og analyse av kommunereformen og strukturreformen er det viktig å se på målsettingene, prosessene og innholdsmessige aspekter ved reformene. Hvordan kan de tolkes basert på rammeverket om hvordan offentlig politikk og reformer utredes, samt hvordan de teoretiske perspektivene kan bidra til kausale forklaringer på hvorfor likhetene og forskjellene i vedtakene av reformene er som de er.

Litteraturen som har vært grunnlaget i det empiriske arbeidet har blitt lest for å vurdere dens relevans for å svare på oppgavens spørsmål, disse vil bli presentert mer utdypende i kapittel 4.2, men først vil jeg redegjøre for dokumentanalyser som metode i oppgaven.

4.1.3 Dokumentanalyse som metode

I samfunnsvitenskapelige metoder skiller vi ofte mellom to typer data. Der hvor åpne individuelle intervju og observasjoner danner datagrunnlaget refereres den innsamlede dataen som primærdata. Dokumentanalyser derimot er innsamling, behandling og tolkning av sekundære kilder. Dette fører til at forskeren har liten kontroll over innholdet i dokumentkildene og blir kun en fortolker av sekundærdata.

I dette studiet har datainnsamlingen, analysen og utvelging av tekster foregått til dels parallelt. Dette kan ha ført til at datainnsamlingen har vært lite forutsigbar og derfor ikke bygget på noen detaljert planlegging.

Empiriske undersøkelser uten analyse av dokumenter er vanskelig å forestille seg, derfor er dokumentanalyse kanskje den mest brukte metoden slik vi kjenner til den i samfunnsvitenskapen og brukes innenfor et bredt spekter av undersøkelsesområder. Empiriske analyser kan utelukkende være basert på et nærmere definert sett av dokumenter, dette gjelder f.eks. diskurs analyser, institusjonelle analyser og policy- politikk analyser.

Jeg har benyttet en kvalitativ innholdsanalyse som tilnæringsmetode i min oppgave. Der litteraturstudie går på *utvelgelsen* av litteratur for å bidra til det fortolkende rammeverket

går innholdsanalysen inn på datagrunnlaget, innholdet i dokumentene og analysen av disse. Dokumentene har blitt systematisk gjennomgått for å kunne finne informasjon om de forholdene som oppgaven ønsker å studere. I Grønmo (2015) kan dokumenters innholdsanalyse både behandles og registerets som kvantitative og kvalitative.

I *kvantitativ* innholdsanalyse vil utvelgelse av tekster gjennomføres før datainnsamlingen starter. Forskeren har på forhånd utviklet skjemaer, med kategorier som tekstinholdet vil vurderes opp mot. Tekstene analyseres av forskeren ved å merke av de kategorier som er relevante for hver tekst. En slik registrering kalles koding av tekst dersom forskeren merker kategoriene i ett kodeskjema. Denne fremgangsmåten medfører at innholdsanalysen blir strukturert samt at større mengder tekst kan behandles (Grønmo, 2015).

I en *kvalitativ* innholdsanalyse baserer man seg på en systematisk gjennomgang av dokumenter, formålet med denne gjennomgangen er å kategorisere innholdet, og registrere de data som er relevante for studiens problemstilling (Grønmo, 2015).

Kjennetegn for dokumentanalyser er at de ofte fokuserer på utvikling over en viss tidsperiode, med henblikk på å identifisere forandring innenfor ett gitt undersøkelsesområde, som foreksempel. en policyprosess eller ett historisk forløp.

I denne oppgaven benyttes dokumentanalyse som metode for å avdekke prosesser innenfor fastsettelsen av en politisk dagsorden, nemlig reform av offentlig sektor.

I oppgaven har datainnsamling, dataanalyse og utvelging av tekster foregått til dels parallelt, da jeg har lest igjennom tekstene med den hensikt å finne ut om de er relevante for oppgaven. Det har vært viktig å avklare fokus for datainnsamlingen i forkant. Dette har jeg gjort ved å prioritere i forhold til hvilket tema som er viktig og hvilke tekster som kan være relevante for oppgavens tema og problemstilling.

Det er i følge Grønmo (2015) slik at problemstillingen danner grunnlaget for hvilke data som er relevante. Slik blir problemstillingen det faste holdepunktet som gir forskeren en røde tråd gjennom datainnsamlingen, analysen og sin tolkning av disse (Grønmo, 2015).

4.2 Gjennomgang av innsamlet data.

I oppgaven har jeg benyttet meg av kvalitative metoder for innsamling av relevant data, litteraturstudie og dokumentanalyse. Hoveddelen av det empiriske materialet består av offentlige dokumenter som representerer de ulike fasene i reformenes innhold og prosess. Bruken av dokumenter i denne, og andre kvalitative studier, er svært vanlig og forekommer både i rene dokumentstudier og i kombinasjon med andre tilleggsdata som statistikk og intervjuer. I denne oppgaven har jeg kun benyttet meg av dokumentstudier ved å systematisk gjennomgå offentlige utredninger, stortingsmeldinger og forskningsrapporter fra for eksempel Kompetansesenteret for distriktsutvikling og nasjonale samt internasjonale statsvitenskapelige tidsskrifter for å skape ett oversiktsbilde av agenda-settings fasene, initierings-fasene og implementeringsfasene av to store strukturreformer.

For å samle inn datamaterialet til studiene har jeg benyttet meg av disse dokumentene som primære datakilder. Bakgrunnen for at jeg har valgt disse dokumentene er to delt. For det første foreligger det for få empiriske studier som ser på reformprosessene i sin helhet av kommunereformen og strukturreformen. Det foreligger noe forskning på enkeltprosessert av kommuner som har slått seg sammen i kommunereformen. For det andre er dokumentene hensiktsmessige i den hensikt å danne en tidslinje av de ulike fasene av reformprosessene.

- Innstilling 300 S (2013-2014) «*Innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015*» Kommunal- og forvaltningskomiteen, Stortinget.
- «*Sett under ett — Ny struktur i høyere utdanning*» Utredning fra et offentlig utvalg oppnevnt av regjeringen 24. mai 2006. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 22. januar 2008.
- Proposisjon nr.121 S (2014-2015) «*Kommuneproposisjonen 2016*» fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Proposisjon nr.96 S (2016-2017) «*Endringer i kommunestrukturen*» fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Stortingsmelding 18. (2014-2015) «*Konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i Universitets- og Høgskolesektoren*» fra kunnskapsdepartementet

Dokumentene som er presentert ovenfor er alle offentlige dokumenter som viser hvordan prosessene har foregått og hvilke temaer som har vært utredet og diskutert. Ved å se på innholdet i disse har jeg opparbeidet en god oversikt og innsikt over prosessene. Dette har

bidratt til at jeg har vært i stand til å gjøre vurderinger og avgrensninger av interessante forskningsspørsmål som er grunnleggende for å forklare oppgavens problemstilling. I utarbeidelsen av reformer i norsk offentlig politikk regnes proposisjoner, utredninger og stortingsmeldinger, som de mest sentrale i vedtaksfasene, derfor ble de også et naturlig empirisk grunnlag for studien. Ved å sette meg inn i disse dokumentene har det vært mulig å kartlegge reformprosessen basert på Howlett mfl. skisseringer av policy sykluser og hvordan offentlig politikk fastsettes, diskuteres og vedtas.

I tillegg til disse styringsdokumentene er det empiriske grunnlaget også basert på sentrale dokumenter og andre skriftlige kilder som pressemeldinger og avisinnlegg. Kilder som omhandler prosesser som er tilknyttet arbeidet med reformene.

- Kompetansesenteret for distriktsutvikling – KDU (2014) «*Kunnskaper og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing*»

Rapporten fra Kompetansesenteret for distriktsutvikling (KDU) har vært viktig for å kunne se hvordan prosesser med kommunesammenslåinger har vært de siste tiårene i Norge.

Bakgrunnen for at rapporten har blitt valgt ut til å være en del av det empiriske materialet er begrunnet med at det ikke foreligger mye konkret forskning på helheten av reformprosessene i norske sammenslåinger. Rapporten prøver å identifisere noen suksesskriterier for hvordan en kan lykkes med kommunesammenslåinger noe som kan bidra til å være en forklarende faktor i problemstillingens spørsmål når reformene gjennomgås i lys av de teoretiske perspektivene senere i oppgavens drøfting.

Hensikten med studiet av disse dokumentene har vært å få innsikt i aktører, initieringen, mål – middel utvelgelsen og implementeringsfasene av reformene. Dette valgte jeg å gjøre for å få en deskriptiv kartlegging av prosessene i begge reformene. Videre har det vært et mål å analysere dokumentene med ulike teoretiske «briller» for å fange opp ideer og muligheter til å tolke dokumentene i lys av de teoretiske perspektivene jeg har valgt ut i oppgaven.

4.2.1 Kildekritikk: utfordringer ved dokumentanalyse som metode

Enhver studie har sine utfordringer, da særlig rundt kildenes tilgjengelighet og troverdighet. Grønmo (2015) fremhever kildekritikk som spesielt viktig ved bruk av kvalitative innholdsanalyser. Forskeren må fortløpende i prosjektet vurdere kildenes tilgjengelighet, relevans, autentisitet og troverdighet. Med dette mener Grønmo at kildene må være

tilgjengelige for forskeren selv, og for kunne gjengis i følgeforskning. I tillegg må kildene belyse det problemstillingen spør om, et overordnet mål er nettopp å identifisere og registrere det innholdet som kan belyse det forsker er på jakt etter i sin problemstilling. Det kan være en særskilt utfordring å vurdere relevans for problemstillingen. Da spesielt i studier av prosesser som er underveis, og store reformer hvor endringenes effekt ikke kan måles enda. En annen del av innholdsanalyser av dokumenter som kan være en utfordring, er å analysere autentisiteten til kilden. At en kilde er autentisk omhandler troverdigheten til kildens innhold.

Jeg anser troverdigheten til de tilgjengelige kildene som meget sterke. Dette fordi de er utarbeidet av offentlige institusjoner, departementer og stortingets komiteer. Øvrige kilder som intervjuer av ulike medier og andre ressurser fra vitenskapelige tidsskrifter anser jeg også som meget sterke med tanke på deres troverdighet. Dette begrunner jeg med prosessen jeg gjorde før utvelgelsen av litteratur. Jeg utarbeidet noen kriterier for utvelgelse. Kriteriene handler om hvilke former for kvalitetssikring litteraturen har vært gjennomgått før publikasjon. Det innebærer blant annet at stoffet må være utgitt av forskere, være publisert i vitenskapelige tidsskrifter, rapporter, fagbøker, offentlige utvalg, rapporter og stortingsmeldinger. Bakgrunnen til at jeg har valgt disse kriteriene er for å ha pålitelige kilder som kan bidra til troverdighet i argumentasjonen og styrke oppgavens validitet og reliabilitet. Samlet sett mener jeg at dette bidrar til å styrke troverdigheten til studien.

Vedrørende tilgjengelighet er de utvalgte kildene for reformprosessene tilgjengelig for alle og kan lastes ned på Regjeringens nettsider. De ligger også lett tilgjengelige på Stortingets nettsider hvor hele prosessen, fra eventuelle dokument 8 forslag til stortingsvedtak ligger kartlagt med både stemmegivning, komite-merknader og tidslinje. Det har ikke vært nødvendig å måtte søke innsyn i noen dokumenter, da de alle er offentlige dokumenter alle har tilgang til, noe som kan bidra til å styrke oppgaven etterprøvbarehet.

4.3 Studiens styrke og svakheter

For å kunne belyse studiens styrke og svakheter er det nødvendig å etablere begrepene begrepen *reliabilitet* og *validitet*.

Studiens reliabilitet omhandler datamaterialets pålitelighet. I denne studien er det i mindre grad mulig å beregne denne reliabiliteten ved bruk av standardiserte metoder grunnet at det foreligger en kvalitativt, og ikke en kvantitativt, tilnærming til studien. Forfatterens betydning er stor i innsamlingen av kvalitative data og dette vil igjen prege vurderingen av studiens reliabilitet. Reliabiliteten blir som regel i flere sammenhenger byttet ut med den

troverdigheten som de empiriske funn presenterer fordi de er forankret i data om faktiske forhold. Dataen i denne studien bygger ikke på mine subjektive vurderinger av prosessene for reformene og dataene er ikke farget politisk, men innhentet av departementenes og forvaltningsorganenes objektive analyse av de faktiske forhold. Dette gjør at argumentasjonen har et likt utgangspunkt når prosessene sammenlignes og diskuteres i lys av de teoretiske perspektivene som inngår i oppgavens rammeverk.

En studies validitet omhandler empiriens gyldighet for problemstillingen som skal besvares. Innsamlede data skal treffe problemstillingen og studiens intensjon på en god måte (Grønmo, 2015). Denne oppgaven tar på sikt å undersøke hva som kjennetegner prosessen ved utformingene av reformer i offentlig politikk. Mer spesifikt hvilke instrumentelle- kulturelle- eller institusjonelle kjennetegn som kommer til uttrykk i prosessen med mål om å forklare forskjellen på den «effektive» strukturreformen av høyere utdanningssektoren og den mer «amputerte» strukturreformen av den kommunale sektoren. Oppgavens empiriske grunnlag er oversiktlige sammendrag av målsettingene, prosessene og de innholdsmessige aspektene ved begge reformene, noe som gir et tilsynelatende likt sammenligningsgrunnlag. Mine funn kan kontrolleres ved å sette de empiriske utgangspunktene opp mot hverandre og gjennomgå hvor jeg har hentet grunnlaget for sammenligning fra, noe som er godt presentert i oppgavens kapitler som omhandler empirien, noe som igjen styrker oppgaven reliabilitet.

Empirien er fordelt etter reformenes prosess og innhold, hvor analysen først sammenligner disse, før de blir knyttet opp mot de forventninger om funn som de teoretiske perspektivene utleder. Som nevnt tidligere blir da oppgavens konklusjon basert på mine egne fortolkninger av prosessene i lys av de teoretiske perspektivene. Dette vil jeg vil forsøke å være tydelig på når oppgavens konkluderende avslutninger presenteres.

Jeg ønsker å belyse noe som kan være en svakhet ved valgene av metoden, dette finner vi i selve valget av objekter i analysen. Ettersom universiteter og høyskoler er direkte underlagt et departement i form av eierstyring og etatsstyring gir det et normativt større handlingsrom for å gjennomføre endringer. Dette normative handlingsrommet kommer ikke i like stor grad frem i kommunene, fordi de ikke er underlagt noen konstitusjonell myndighet i statsforvaltningen og står representert som egne uavhengige rettssubjekter. Denne utfordringen gjenspeiler seg også i forskjellen på reformenes omfang og kompleksitet. Det er en tydelig størrelsesforskjell i form av konstitusjonelle ulikheter, økonomiske rammer, og antallet berørte aktører i disse to reformene. Selv om reformene er av ulik størrelse og kompleksitet er det mange likheter, begge er strukturelle reformer, initiert i samme periode av samme regjering, og tar for seg sentrale deler av statsforvaltningen, men det kan fortsatt være

en utfordring for oppgavens validitet at objektene, kommunene og institusjonene er av vesentlige forskjellige størrelser både økonomisk og geografisk, samt at det foreligger et ulikt eierskapsforhold i sektorene mellom departement og underliggende organer.

Det kan være en svakhet i evalueringen av kommunereformen i forhold til strukturreformen med at selve reformprosessen er bedre forklart i stortingsmeldingen som omhandler endringer i kommunestrukturen. Ettersom at reformene fortsatt er på relativt tidlige stadier av evalueringsprosessene foreligger det ikke noe godt grunnlag for å generalisere erfaringer fra andre like omfattende reformer. En annen svakhet ved studien er at den instrumentelle analysen kan være overrepresentert i den mer operasjonaliserte siden av strukturreformen i utdanningssektoren, grunnet de tydelige sammenhengene mellom mål og midler i prosessen. På tross av dette opplever jeg at metodevalget, sammen med det empiriske datagrunnlaget, støtter opp under problemstillingen min på en god måte. Selv om det er vanskelig å påpeke på kausaliteter og effekter av reformene i noen stor grad. Er jeg av den oppfatning at det framkommer noen tendenser på at det er enklere å implementere mer operasjonaliserte reformer, enn løse reformer hvor definisjonsmakten og implementeringene skyves ned fra øverste besluttende myndighet. Ved å gjøre flere evalueringer og intervjuer med relevante aktører. Kunne det bidratt til å styrke oppgavens reliabilitet og validitet. Det hadde kanskje gitt et bedre grunnlag for en kulturell- og institusjonell teoretisk analyse. Fordi jeg da ville bli gitt mulighet til å korrelere prosessene for subjektive erfaringer fra relevante aktører, men med begrunnelse i oppgavens omfangsbegrensning har jeg valgt å utelate dette.

5 Reform 1 - Solberg-regjeringens kommunereform

I dette kapitlet vil jeg først beskrive og forklare bakgrunnen for kommunereformen og forløpet av prosessen, så følger en beskrivelse av sentrale aktører. Videre bruker jeg Howletts mfl. Policy-sykluser som presentert i kapittel 3. Her presenteres agenda-settings fasen, deretter formuleringsfasen av målsettinger. Videre redegjør jeg for implementeringsfasen av reformene hvor det også presenteres en del-evaluering av tidligere sammenslåingsprosesser. Avslutningsvis redegjør jeg for reformprosessen i en oppsummering av kapitlet.

5.1 Bakgrunnen for reform

Kommunene slik vi kjenner dem oppstod i Norge i 1838, da ble landet delt opp i 392 kommuner. I 1930 hadde antallet kommuner økt betydelig, til 747, forklart ved at store avstander gjorde effektiv drift vanskelig, i tillegg til at lokalpolitiske interessemotsetninger i kommunene gjorde at flere ble stykket opp. I 1946 ble Schei-komiteen nedsatt for å vurdere kommunestrukturen, og som følge av dette arbeidet ble det satt opp retningslinjer for hvordan en kommune skal organiseres i forhold til næringsliv, tjenesteyting og befolkningsmengde. I årene som fulgte fram til 1967 hadde antallet kommuner sunket ganske vesentlig, til 454. De siste 50 årene har kommunestrukturen endret seg lite, men gradvis har antallet kommuner blitt redusert. Blant annet har flere sammenslåinger skjedd som ett resultat av Buvik-utvalgets gjennomgang av kommuner i byområder på slutten av 1980-tallet. I etterkant av Buvik-utvalgets beslutninger har motstanden mot kommunesammenslåinger sementert seg i både lokalpolitiske og nasjonalpolitiske diskusjoner.

I 1989 ble Christensen-utvalget oppnevnt for å evaluere den gjeldende kommune- og fylkesinndelingen og foreslå nye retningslinjer. Flertallet i utvalget påpekte behovet for endringer i kommuneinndelingen. Dette, sammen med motstanden mot sammenslåingene i etterkant av Buvik-utvalget, er årsaken til at den såkalte «frivillighets-linjen» ble forankret i lov den 1. juni 1995 gjennom ett stortingsvedtak der «*Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning*» (Ot.prp. nr 41 2000-2001 i Johnsen og Klausen 2006). Det samme blir gjentatt i Stortingsproposisjon nr. 66 i perioden 2002-2003 hvor det i kapittel 19.1 fastslås at kommunesammenslåinger skal skje på frivillig basis.

Det er motstridende, og samtidig interessant at «frivilighetslinjen» opposisjonen bruker i sin argumentasjon for de som er negative til reformen ikke er lovbestemt. Da Johnson og Klausens rapport ble skrevet, er ikke denne nedfelt i noen gjeldende lov. Ot.prp. nr 41 2000-2001, eller «inndelingsloven» som den også heter, sier: *«Stortinget gjer vedtak om samanslåing av fylke. Kongen gjer vedtak om samanslåing av kommunar når dei kommunane saka gjeld har slutta seg til forslaget om samanslåing. Dersom nokon av kommunane har uttalt seg mot samanslåing, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd»* (Ot.prp. nr 41 2000-2001 eller «inndelingsloven»). Med dette har Stortinget vedtatt at sammenslåinger av kommuner ikke skal iverksettes dersom de folkevalgte eller innbyggere i kommunene uttaler seg mot en foreslått sammenslåing. På den andre siden er det samtidig lovfestet at Stortinget skal være den avgjørende myndighet i saker der kommunene har uttalt seg negative til sammenslåinger.

5.2 Sentrale aktører i prosessen

Hvordan reformarbeidet er utformet, påvirker i hvilken grad og hvordan de ulike aktørene får delta i reformprosessen. Deltakelsesretten til de ulike aktørene har vært ulik og kan knyttes til de politiske nivåene i Storting og regjering, samt hierarkisk til de vertikale nivåene i forvaltningen. Aktørene i prosessen har vært aktiv i ulike deler av tidslinjen og i ulike deler av utformingen av reformen. Før partienes landsmøte i valgåret 2013 var regjeringspartienes programkomiteer med på å definere Kommunereform som ett av valgløftene, tett knyttet opp mot sentrale medlemmer av partiledelsen i Høyre og Fremskrittspartiet som initierte arbeidet. I selve agenda-settings-fasen var Regjeringen, med mandat fra valgresultatet 2013, eneste aktør helt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet nedsatte et ekspertutvalg for å gjennomgå den eksisterende kommunestrukturen vinteren 2014. Utover i reformprosessen har flere aktører blitt trukket inn i arbeidet. Kommunene har fått muligheten til å komme med sine ønsker og innspill i forkant av implementeringsfasen og fylkesmennene fikk oppdraget med å tilrettelegge lokale prosesser. Det ble etablert prosessveiledere i hvert enkelt fylkesmanns-embete etter at implementeringen var startet. Gjennom behandlingen av forslaget til ny struktur i Stortinget, har flere av opposisjonspartiene gitt sine innspill til hvordan endelig vedtak skulle bli seende ut. Derfor trekker jeg også inn Senterpartiet, Kristelig folkeparti, SV, Venstre og Arbeiderpartiet som aktører, de har i betydelig grad vært med på å utforme det endelige resultatet av reformens utforming. Følgende avsnitt beskriver hvordan premissene for reformen ble etablert gjennom definering av mål- og middelsammenhenger

5.3 Fase 1 – Agenda setting 2013 – 2014, Initiering av kommunereformen

Følgende avsnitt beskriver hvordan premissene for reformen ble etablert gjennom defineringsprosessen av mål og middelsammenhenger.

Agendaen for en stor kommunereform ble satt av sentrale aktører internt i partiene Høyre og FRP i forkant av Stortingsvalget 2013. Før regjeringsskiftet i 2013 var spørsmålet om kommunereform ikke særlig høyt oppe på dagsorden, særlig på bakgrunn av årrekker med «frivilighetslinjen», få kommunesammenslåinger siden 90-tallet og åtte år med en rødgrønn regjering med tydelige sammenslåings-motstandere (Senterpartiet/SP). En forandring i politikken satte reformen på agendaen, etter stortingsvalget 2013 var gjennomføringen av en kommunereform et av de første prosjektene regjeringspartiene Høyre (H) og Fremskrittspartiet (FRP) ble enige om. I Sundvollen-plattformen¹ står det som følger; *«Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak. Blir fattet i perioden, jf. Samarbeidsavtalen. En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelt kommune (...) Regjeringen vil invitere partiene i Stortinget til drøftelser om prosessene. Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.»*

Det er vanskelig å konkretisere noen konkrete punkter på hva som nøyaktig skulle løses gjennom kommunereformen. Den kommunale sektoren har, i likhet med andre offentlige sektorer vært en utpreget forsøkskanin for termer som gjerne knyttes til oppskrifter fra New Public Management (NPM) som økt resultat- og kontrollstyring, konkurranseutsetting og friere brukervalg av tjenester på kommunalt nivå.

Riktig nok ser vi at i fjerde kvartal 2017 var det 491.122 mennesker sysselsatt i kommune-Norge. Tar vi med den fylkeskommunale sektoren på 45.046, havner andelen

¹Sundvollen-plattformen 2013

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
f

sysselsatte i fylkes- og kommunesektoren på godt over 535.000 sysselsatte². Denne fortrinnsvis store sysselsettingen må riktig nok sees i sammenheng med utviklingen de siste tiårene der man fra sentralt hold har innført en enorm mengde nye oppgaver og velferdsordninger som skal løses på kommunalt nivå. Etter den nye kommuneloven ble vedtatt i 1993, har vi fram til i dag sett en omfattende eksperimentering av nye organisasjonsformer på både administrativt og politisk nivå (Jacobsen. 2006).

Initieringen av reformen startet vinteren 2014 da Kommunal- og Moderniseringsdepartementet nedfelte ett ekspertutvalg på bestilling fra Regjeringen. Vabo-utvalget som skulle foreslå kriterier som har betydning for god oppgaveløsning i fremtidens kommuner, altså «kriterier for en god kommunestruktur». I mandatet for Vabo-utvalget ble det fastslått at målet for reformen var «et sterkt lokaldemokrati». Bakgrunnen for denne konkrete formuleringen fra Regjeringen og Stortingets side var en usikkerhet om kommunene rett og slett var i stand til, gitt den da gjeldende kommunestrukturen, å følge opp de oppgavene de var satt til å gjøre. Ekspertutvalget har gitt råd om hvilke kriterier som bør legges til grunn ved etablering av målsettinger for en ny struktur.

Professor ved UIT – Norges Arktiske Universitet, Synnøve Jensen, påpekte utfordringer ved ekspertutvalgets mandat i en kronikk publisert i avisen klassekampen i 2014. Jensen kritiserer forslagene fra Vabo-utvalget for å være utopiske ideer om new public management (NPM), og mener forslagene utelukkende må forstås i et administrativt-/ effektivitetsperspektiv (Jensen 2014). Med kritikken mente Jensen at kriteriene som ble presentert av Vabo-utvalget kun fokuserte på effektivisering av dagens kommuner gitt dagens oppgaver, altså et bedre mål-middel-sammenheng ut fra dagens ressursbruk, og ikke hvordan en ny struktur skulle løse fremtidens utfordringer.

De foreslåtte endringene i kommunereformen bærer tydelige preg av trender innenfor NPM. Disse foreslåtte endringene skal jeg utdype i neste kapittel.

² Sysselssatte 15-74 år etter sektor og kjønn 4.kvartal 2017

<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/regsys>

5.4 Fase 2 – Formuleringsfasen 2014 – 2015,

Målsettinger for kommunereformen

Følgende avsnitt omhandler hvordan målsettingen for reformen ble og hva som ble definert som mål og middel-sammenhenger av Regjeringen.

Kommunereformens definerte mål i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S. 2014-2015) var at flere kommuner skulle slå seg sammen til større og mer robuste enheter. Dette skulle gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle de lovpålagte oppgaver som kommunene har. I tillegg skulle den nye strukturen med større enheter bidra til å gode lokalsamfunn som ivaretar viktige frivillige oppgaver. Med dette defineres «generalistkommuneprinsippet» som et utgangspunkt for reformen. Vabo-utvalgets kriterier har blitt fulgt i å sette premisser på hvordan reformen skal endre strukturen. Kriteriene på at kommunene bør ha minst 15.000 innbyggere, strukturen bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder og detaljstyringen fra statens side minskes (Vabo, 2014). Med utgangspunkt i kriteriene fra Vabo-utvalgets sluttrapport presenterte Regjeringen følgende mål for reformen i

Kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S 2014-2015):

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Regjeringen argumenterte for at større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljøer vil gi mer stabile arbeidsmiljø, samt bredde i kompetanse og tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester. Reformen vil gi muligheter for en mer profesjonalisert administrasjon og ledelse som kan gi bedre forutsetninger for innovasjon både i tjenester og arbeidsmetoder (Prop. 95 S 2014-2015). Dette vil bety at utviklingen i kjerneoppgaver som skole, barnehage og eldreomsorg får betydelige kompetanseløft og nye ressurser til å ivareta disse med et likt tilbud til innbyggerne, uavhengig av kommunestørrelse (Prop. 95 S 2014-2015). I kommunesektoren er det et viktig prinsipp at beslutningene skal fattes så nært de berørte som overhodet mulig. Målet med dette er at Staten ønsker å desentralisere flere oppgaver og å gi kommunene muligheten til å ta på seg flere oppgaver enn hva de har i dag.

En endret kommunestruktur med større kommuner vil legge grunnlaget for at

kommunen tar på seg flere oppgaver fra fylkeskommunene, fylkesmannen og staten for øvrig. Slik vil lokaldemokratiet styrkes på sikt, dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene og dermed økt lokalt selvstyre. Dette har som mål at det skal skapes en større nærhet mellom innbyggere og beslutningstakere. På sikt er det et mål at dette skal bidra til å skape større interesse for lokalpolitikk og vitalisere det lokale folkestyret (Prop. 95 S 2014-2015).

En endret kommunestruktur i seg selv skal gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som skal sikre en bærekraftig samfunnsutvikling både lokalt og regionalt. Dette er også et mål i seg selv for at kommunene skal ha muligheten til å være i stand til å løse nasjonale utfordringer.

Prop. 95 S 2014-2015 presenterer flere klare mål fra Regjeringens side om hvilke forutsetninger for struktur reformen skal føre med seg. Riktig nok er det klare forutsetninger om hvilke mål Regjeringen ser for seg kommunereformen skal oppnå. Men det foreligger ikke noen konkrete nye oppgavefordelinger eller nye arbeidsplasser i form av tjenestetilbud, robusthet økonomisk etc. Disse er kun tatt med som argumenter for reform, men presenteres ikke i de nye Kommuneproposisjonene.

Reformen skal blant annet styrke helhetlig samfunnsutvikling som gir økt styringskapasitet for utvikling av samfunnet lokalt. Derfor er det et mål at en ny struktur er tilpasset naturlige bo- og arbeidsregioner.

Overordnet legges premisset på tanken at større kommuner vil gi bedre forutsetninger for å nå målene får samfunnet.

Regjeringen presenterer økonomisk bærekraft og robusthet som et mål som vil legge til rette for økonomisk robusthet og bærekraft, samt en mer effektiv ressursbruk «innenfor de økonomiske rammer» (Prop. 95 S 2014-2015). Økonomiske solide kommuner som har god kontroll på økonomi og styring er ett viktig premiss i argumentasjonen for kommuner behovet for større kommune. Større enheter skal i prinsippet gi økt styringskapasitet og i forhold til endringer på bakgrunn av uforutsette hendelser, nøyaktig hva som menes med dette utdypes ikke i proposisjonene.

Det fremgår ikke i noen av proposisjonens målsettinger et konkret antall kommuner det er ønskelig å ende på etter at reformprosessen er ferdig. Dermed er det vanskelig å konkludere nøyaktig i hvilken grad reformen kan anses å være implementert, dog er det slik at jeg tolker en redusering på i underkant av 100 kommuner i reformen som en ikke adekvat redusering I tillegg har ett flertall store kommuner tatt initiativet til sammenslåinger, det er naturlig å anta at det var de små Regjeringen ønsket skulle finne sammen til større enheter for å få en de facto redusering av antallet samt økning på størrelse av disse kommunene ved færre

små enheter. . Det er ikke urimelig å anta at det de sentrale aktørene bak reformens idé og prosess i Regjering hadde en realistisk forhåpning om å halvere antallet kommuner om reformen fikk den gjennomføringen de håpet. Det mangler en konkretisering av *hvilke* oppgaver de nye kommunene skal løse.

5.5 Fase 3 – Implementeringsfasen 2015-2017, Prosessene i kommunereformen

Følgende avsnitt omhandler hvordan implementeringen av reformen har vært gjennomført i perioden 2015-2017.

Utgangspunktet til implementeringsprosessen var at kommunene selv skulle bestemme om, og med hvem de skulle slå seg sammen. Dette var basert på at den etablerte denne «frivilighetslinjen» skulle følges. For å bistå med dette arbeidet, bidro Regjeringen med å gi Fylkesmennene ansvar for å iverksette, og legge til rette for gode prosesser lokalt i kommunene. Dette ansvaret ble offisielt gitt i rammene for reformgjennomføringen i Kommuneproposisjonen 2015. (Prop. 95 S (2013-2014).

Selv om utgangspunktet i reformprosessen var frivillighet skrev Kommunal- og moderniseringsdepartementet i kommuneproposisjonen for 2015 at det i utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag for Stortinget ville bli lagt til grunn at enkeltkommuner som ikke ønsket å fortsette prosessen, ikke skulle kunne sette en stopper for endringer som var ønsket og ansett som hensiktsmessige sett ut fra regionale og nasjonale hensyn (Prop. 95 S (2013-2014)). Dette er i tråd med det «inndelingsloven» definerer som den konstitusjonelle beslutningsmyndighet Stortinget har til tvangssammenslåing kommuner som nevnt i kapittelets innledning. Som vil skal se, er dette noe Regjeringen også har fulgt opp i slutføringen av prosessen.

Sommeren 2014 la kommunal- og forvaltningskomiteen fram sin innstilling (Innst. 300 S (2013-2014) om kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S (2013-2014)). Behandlingen av saken i Stortinget 18.juni 2014 viste at det var bred enighet i Stortinget om behovet for reformen. Flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen ba Regjeringen om å legge til rette for at sammenslåingsprosessene, dersom de var ønsket lokal, skulle foregå raskere og mer smidig. Flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen med, sammensatt av medlemmer fra Arbeiderpartiet (AP), Høyre (H), Fremskrittspartiet (FRP), Kristelig Folkeparti (KRF) og Venstre (V), påla i sitt vedtak at: «*Fylkesmennene må fylgje opp dei kommunane som ikkje på*

eige initiativ tar nødvendig lokalt leiarskap», (jf. Innst. 300 S (2013-2014)). Dette fremstår nesten som kontradiksjon til at det samme flertallet bestående av AP, H, FRP, KRF og V var opptatt av at de skal være reell frivillighet for de kommuner som ønsket å delta i sammenslåingsprosesser. Det ble presisert også i Innst. 300 S (2013-2014) at «dersom kommuner etter en helhetlig vurdering og etter å ha innhentet synspunkter fra sine innbyggere konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt (...) er dette en konklusjon som må respekteres. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt (...) der kommuner ikke må kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.» (Innst. 300 S (2013-2014).

Flertallet på Stortinget understreket i sin innstilling og i behandlingen av innst. 300 S at alle kommuner iverksatte lokale tiltak knyttet til reformprosessen. Dette tolket kommunal- og forvaltningskomiteens medlemmer som utredningsplikt i henhold til reformen (Prop. 96 S (2016-2017)). Med dette ga Stortinget sin tilslutning til at fylkesmennene skulle få oppdraget til å tilrettelegge for gode lokale prosesser med prosessveiledere i hvert enkelt fylkesmannsembete for videre gjennomføring i reformperioden.

Etter at Stortinget hadde behandlet innstillingen sommeren 2014, fikk fylkesmennene oppdragsbrevet om endringer i kommunestruktur fra KMD. Der ble fylkesmannen bedt om å samarbeide med KS regionalt og andre relevante aktører. Daværende Kommunal- og moderniseringsminister, Jan Tore Sanner (H), inviterte høsten 2014 samtlige av landets kommuner til å ta del i prosesser med å sikte på å avklare «om» og med «hvem» kommunene skulle slå seg sammen. Statsråden viste til Stortingets vedtak og pålegg om at prosessen skulle videreføres lokalt i samarbeid med KS og fylkesmennene. Regjeringen satte fristen for de lokale vedtakene til 1. juli 2016 i Kommuneproposisjonen (Prop. 121 S (2014-2015)). Kommuner som ikke var helt ferdige, men som hadde kommet i gang med prosessene, fikk ytterlig tid til å kunne ferdigstille disse.

I prop 121 S. var det også tatt høyde for vedtak om sammenslåinger lokalt som var fattet innen februar 2017.

I innstillingen til Kommuneproposisjonen 2016 utdypet flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen hva som menes med utredningsplikten. Flertallets medlemmer bestående av AP, H, FRP, KRF og V definerte i Prop 96. S (2016-2017) definerte *utredningsplikt* som at kommuner selv skal ta aktivt initiativ til å ha dialog med aktuelle kommuner, utarbeide og vurdere aktuelle alternativer, og *om* det er mulig å vedta sammenslåinger i lokale sammenslåingsprosesser innen 1.juli samme år (Innst. 375 S (2014-2015)). Denne utdypningen tydeliggjorde hva stortingsflertallet mente at kommunene *skulle*

gjøre i reformprosessen. Dette betyr altså at utredningsplikten strakk seg til mer enn å vurdere om kommunene *kunne* fortsette alene eller ikke, men definerte at de skulle utrede *muligheten* for sammenslåinger i seg selv.

Regjeringen la opp til å gjennomføre sammenslåinger så tidlig som mulig i samarbeid med fylkesmannen og de regionale KS foretakene (KS – Kommunenes sentralforbund). Disse sammenslåingsprosessene ble lagt opp i to ulike løp i reformen. De tidligste sammenslåingene gjort før høsten 2015 ble slutført i vedtak ved kongelig resolusjon våren 2016 med iverksetting av sammenslåing fra og med 1.januar 2018.

Det andre løpet, for øvrige kommuner som ikke fant fram på egenhånd høsten 2015, ble det lagt opp til lokale vedtak om sammenslåinger innen sommeren 2016. Dette løpet ble forankret nasjonalt ved stortingsbehandlingen våren 2017 ved iverksetting av sammenslåinger med virkning fra 1. januar 2020 (Prop. 96 S (2016-2017)).

Videre ble prosessen slutført slik Stortinget og Departementet hadde bedt fylkesmennene om å gjøre, og i februar 2017 inngikk regjeringspartiene (H, FRP) og samarbeidspartene på Stortinget (KRF, V) en avtale om vedtak av kommunereformen. Etter en lang, opphetet debatt, og med alle 169 representantene tvunget til å være til stede under avstemningen i salen, ble den omstridte kommune- og regionreformen vedtatt i Stortinget 08.06.2017 med knappst mulig flertall. Vedtaket innebærer at antallet fylkeskommuner kuttes fra da 19 til 11, og de skifter navn til regioner. Samtidig reduseres antallet kommuner til 354. 11 tvangsvedtak som berører 14 kommuner måtte til for å få reformen i havn. De nye kommunene og regionene skal etter planen være på plass innen 1. januar 2020.

5.4.1 2014-2015 kunnskaper og erfaringer fra sammenslåingsprosesser

«Frivilighetslinjen» som tidligere har blitt ført av Stortinget rundt saker om kommunesammenslåinger, førte til passivitet fra utøvende myndigheter og resulterte tidligere til at svært få kommuner slo seg sammen før Solberg-regjeringens reform. Som et ledd i kunnskapsbyggingen rundt frivillige kommunesammenslåinger, satte Kompetansesenteret for Distriktsutvikling (KDU) ned en kartlegging av 14 sammenslåingsprosesser som hadde blitt gjennomført de siste tiårene. Av disse 14 prosessene endte 7 i sammenslåing av kommuner på frivillig basis og 7 endte uten vedtak om sammenslåing (KDU, 2014) Materialet fra KDUs rapport gir oss anledning til å si noe om fellestrekk og ulikheter ved sammenslåingsprosessene. Fellesnevnerne fra rapporten *før* Solberg-regjeringens reform er at begrunnelsen for frivillige kommunesammenslåinger varierer, men knyttes i stor grad til at Staten bevilger

midler til utredning eller styring fra sentrale myndigheter. Som nevnt i både Vabo-utvalgets rapporter og de ulike kommuneproposisjonene er anstrengt økonomi noe som har betydning for at incentiver fra Regjeringen i form av økt basisfinansiering etter sammenslåing kan sammen med økt resultatstyring og flere tjenester avgjørende for at prosesser med sammenslåing av kommuner blir iverksatt.

Rapporten fra KDU deler de ulike begrunnelsene for kommunesammenslåinger inn i 3 hovedkategorier (KDU, 2014):

- Innbyggermedvirkning
- Administrative og organisatoriske prosesser
- Politiske prosesser

Disse kategoriene vil jeg definere som en kategorisering av *suksesskriterier* for positive resultater (altså vedtak om sammenslåing). Rapporten fra KDU viser at prosesser hvor innbyggermedvirkning står sentralt, er sannsynlighet for at endringer blir gjennomført større enn der det kun var administrative, eller politiske prosesser som initierte sammenslåinger (KDU, 2014).

For å starte med innbyggermedvirkningen, har dette vist seg å være en viktig del av prosessen rundt positive sammenslåingsvedtak lokalt i kommunene. Det kan se ut til at en viktig faktor for å lykkes ligger i å skape engasjement rundt prosessen der en dekker de berørte medlemmers behov for informasjonsspredning for å gjør det mulig for de berørte parter for å gjøre seg opp en mening om endringsbehovet (KDU, 2014). Dette er helt i tråd med det både det kulturelle- og institusjonelle perspektivet, hvor vi ser at organisasjoners medlemmers medvirkning kan bidra til større tillit og forankring i endringsprosessene, og være utslagsgivende for om endring blir implementert eller ikke.

Videre kan både den politiske og den administrative prosessen ha like stor betydning for sammenslåingsprosessenes forankring. Administrativt lederskap kan ha betydning i form av utredninger rundt sammenslåinger og kontekstualisere disse positive, eller negative, erfaringene fra andre kommuners lignende prosesser. Her vil både sentrale og lokale politikere være viktige i å informere og debattere viktige aspekter i sammenslåinger.

Andre politiske aspekter som også kan utspille seg i sammenslåingsprosessene, er forholdet mellom kommuner som slår seg sammen, hvor de allerede har gode samarbeidsforhold. Interkommunalt samarbeid, som er utbredt i flere kommuner, bidrar til å knytte dem sammen over flere år. Dette kan bidra til at kommuner lever i et avhengighetsforhold med hverandre hvor de kanskje anser muligheten som større for å styrke de lovpålagte tjenestene til sine innbyggere om de slår seg sammen (KDU, 2014).

Fellestrekk for kommunesammenslåinger som har blitt vedtatt og gjennomført på bakgrunn av frivillig basis, er at den lokale konteksten har vært avgjørende for initieringsfasen av prosessen. Alle de syv prosessene som KDU har analysert som endte med positive vedtak, kjennetegnes av utpreget lokalt initiativ og lokalt eierskap (KDU, 2014).

Selv om interkommunale foretaksmodeller har ført til noen sammenslåingsprosesser har det også i de kommuner som *ikke* har valgt å slå seg sammen hatt en utpreget betydning. Det har hendt at de kommuner som aktivt har gått imot sammenslåing, eller at de kommuner der prosessen har blitt avbrutt, har som oftest hatt gode erfaringer med interkommunale selskaper tidligere (KDU, 2014). Dermed har man opplevd en frykt for demokratisk underskudd og mindre lokalt selvstyre i en større kommune, noe som har vært en medvirkende årsak til at man har fattet negative sammenslåingsvedtak. I sammenslåtte kommunene har dette ofte skjedd på initiativ fra innbyggerne og lokalsamfunnet, mens man i de ikke-sammenslåtte kommunene ofte fått initiativet delegert ned fra sentrale myndigheter. Dette kan oppfattes som at det har oppstått manglende og uklare premisser rundt organiseringen av tjenester og for eksempel lokalisering av nye oppgaver, noe som har ført til ett uklart, og til dels sprikende, mål-middel-sammenheng.

5.5 Oppsummering

Strukturelle trekk kan ha betydning for organiseringen av reformarbeidet innenfor offentlige virksomheter. Hvordan kan dette har vært relevant for denne reformprosessen?

Regjeringen, beslutningstakeren bak reformen hadde på forhånd definerte mål, færre og større kommuner med mer robuste og styrkede tjenestetilbud, som de ønsket å få igjennom.

Middelet for å oppnå dette var en stor reform av sektoren.

Agenda-setting fasen i starten av Regjeringsperioden 2013-2017 ble definert av en lukket gruppe med selekterte aktører fra partiene Høyre og Fremskrittspartiet når partienes valgprogram ble utarbeidet, disse har senere blitt implementert som grunnlag i erklæringen når de dannet regjering høsten 2013.

Innholdet i reformen bærer tydelig preg av en predefinert mål-middel vurdering basert på rasjonelle kalkulasjoner fra regjeringspartienes side. Det defineres *hva* som måtte endres, men innholdet i reformproposisjonen er omfattende og det eksisterer ikke ett tydelig sammenheng med *hva* som ønskes endret, og hvordan det faktisk skal gjøres. Det mangler en konkretisering av *hvilke* oppgaver de nye kommunene skal løse. Gjennom defineringsfasen har de innholdsmessige aspektene blitt etablert ved at en ny struktur må på plass. Dette kan

forankres i den rasjonelle tankegangen om at endringer i strukturelle trekk vil påvirke faktiske handlinger og tjenesteyting i kommunal sektor til en mer ønsket effektiv tjenesteyting i samsvar med hva Regjeringen ser for seg i sin regjeringsperiode. Med andre ord skisseres det i en større grad visjoner for en ønsket tilstand enn en beskrivelse av *hvorfor* endringene bør gjennomføres og *hvordan*. Dette kan vi kalle mangel på *operasjonalisering* i forslaget til reform.

Vi kan se at innslag av hierarki gjennom vertikal samordning med over- og underordning fra Regjering til departement hadde betydning allerede i startfasen av prosessen da Regjeringen bestilte ekspertutvalget fra departementet. Deretter har de underliggende forvaltningsorganene og kommunene blitt informert og inkludert etterhvert som prosessen utvidet seg til å også omhandle dem direkte.

Hendelsesforløpet i implementeringen av reformen har vært organisert i to deler. Første del av prosessen var basert på en tanke om at en bottom-up effekt ville finne sted i reformen, denne prosessen innebar at kommunene selv fant ut hvem de ønsket å slå seg sammen med. Den andre delen tilrettela for en mer hierarkisk top-down effekt hvor Stortinget slo sammen kommuner basert på Regjeringens ønsker ved bruk av tvangssammenslåinger. De frivillige sammenslåingene ville ikke nødvendigvis oppfylle de målsetningene Regjeringen hadde i reformens initieringsfase, resultatet ble også at en relativ lav andel av kommunene har valgt å slå seg sammen. Som følger av den manglende oppslutningen blant frivillige sammenslåinger, vedtok Stortinget i 2017 med knappest mulig flertall at antallet fylkeskommuner kuttet fra da 19 til 11. Samtidig ble antall kommuner redusert til 354. 11 tvangsvedtak som berører 14 kommuner måtte til for å få reformen i havn.

6 Reform 2 – Struktur for kvalitet

I dette kapitlet vil jeg beskrive og forklare forløpet bakgrunnen for strukturreformen og forløpet av prosessen. Først vil jeg redegjøre for bakgrunnen, så følger en beskrivelse av sentrale aktører. Videre følger jeg Howletts mfl. Policy-sykluser som presentert i kapittel 3. Her presenteres agenda-settings fasen, deretter formuleringsfasen av målsettinger. Videre redegjøres det for implementeringsfasen hvor det også trekkes med høyere utdanningsinstitusjoners rolle i regionale sammenhenger. Avslutningsvis redegjøres det for reformprosessen i en oppsummering av kapitlet.

6.1 Bakgrunnen, tynnsmurte ressurser i en spredt sektor

Høyere utdanningssektoren har i likhet med flere av de offentlige sektorene, for eksempel, kommunesektoren, vært gjennom store endringsprosesser de siste tiårene.

Den historiske utviklingen i institusjonslandskapet har vært preget av hyppige reduseringer i antall utdanningsinstitusjoner. På 1980-tallet var det omlag 200 høyere utdanninginstitusjoner innenfor sektoren, hvorav et stort flertall av institusjonene hadde en studentmasse på under 400 studenter.

Sektoren framstod som fragmentert, stor og u håndterbar. For å ta tak i disse problemene nedfelte Stortinget i 1987 ett offentlig utvalg som fikk til oppgave å analysere ulike alternativer til organisatoriske, og strukturelle løsninger for sammenslåinger av institusjonene i det spredte utdanningslandskapet. Utvalget ble ledet av Gudmund Hernes, som senere tok over som statsråd på 90-tallet. Dette utvalget satt seg som mål å forbedre ressursutnyttelsen ved institusjonene. Selv om Hernes og det offentlige utvalget hadde som mandat å utrede fusjoner i sektoren, økte antallet av høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner betraktelig utover 90-tallet. Daværende statsråd i Kunnskapsdepartementet, Gudmund Hernes, initierte reformer som tok sikte på å styrke departementets muligheter til å koordinere dette voksende landskapet av institusjoner (Helsvig, 2011). Dette førte til den store 94-reformen hvor 98 statlige høyskoler ble slått sammen til 26 regionale høyskoler (Helsvig, 2011). Intensjonen var at dette skulle føre til en bedre oversikt over institusjonene, og økt styringskapasitet fra departementet (Helsvig, 2011). Reformen ble evaluert i 1999 av NIFU, evaluering pekte på at kun en tredel av institusjonene i etterkant var samlokalisert og kom med hypotesen om at «store geografiske avstander kompliserer mulighetene for samarbeid og faglig integrasjon» (Norgård & Kyvik 2002).

Også den rødgrønne regjeringen forsøkte i sin tid å fusjonere høyere utdanningssektoren ved Stjernø-utvalget, ledet av tidligere rektor ved Høgskolen i Oslo Steinar Stjernø. Utvalget laget et forslag som hadde som hensikt å få til færre og sterkere enheter i sektoren. Stjernø-utvalget foreslo åtte til ti, landsdelsuniversiteter. Stjernø-utvalget karakteriserte samme problemer som i den kommunale sektoren ved at små og sårbare enheter står i veien for en hensiktsmessig ressursutnyttelse for sektoren. Forslaget falt i Stortinget og fusjonene ble skrinlagt, med unntak av noen små fusjoner. Fusjonen mellom Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Tromsø i 2009. Med påfølgende fusjon i 2013 med Høgskolen i Finnmark. Høgskolen i Oslo og Akershus fusjonerte i 2011. Høgskolene i Vestfold og Buskerud fusjonerte i 2013 med Stjernø som leder av fusjonsstyret³. Med regjeringsskiftet i 2013 ble strukturreform i sektoren nok en gang satt på dagsorden, da den ferske Kunnskapsministeren Torbjørn Røe Isaksen lanserte sin «syvpunktsplan» vinteren 2014⁴. Denne skal jeg komme tilbake til senere i kapitlet. Men før jeg begynner på gjennomgang av de ulike fasene i reformen er det nødvendig å etablere et sammenligningsgrunnlag for oppgavens problemstilling, kommunereform og strukturreform. Jeg vil derfor redegjøre for hvilken rolle utdanningsinstitusjonene har regionalt.

6.2 Hvilken rolle spiller høyere utdanningsinstitusjoner i en regional sammenheng?

For å kunne forklare hvorfor sammenligningsgrunnlaget i oppgaven bygger på strukturreform og kommunereform er det viktig å etablere noen prinsipper for sammenligning.

Ettersom kommuner er en regional aktør i den forstand at de er demokratiske sentrum i regionale strøk er det hensiktsmessig å belyse hvordan rolle utdanningsinstitusjonene har i en lik kontekst. Stjernøutvalget (2008) gikk igjennom de regionale ringvirkningene og effektene for regionene av høyere utdanningsinstitusjoners tilstedeværelse. Basert på funnene i den oppfølgende rapporten til utredningen NOU 2008:3 delte utvalget effektene inn i 8 kategorier; - *Etterspørseffekt*, basert på studenter og ansattes generering av økt etterspørsel av

³ <http://www.bokogbibliotek.no/faerre-institusjoner-hva-vil-det-bety-for-bibliotekene>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klare-prioriteringer-i-hoyere-utdanning-/id749226/>

tjenester regionalt. Positive ringvirkninger for økonomi og skatteinntjening

- *Tilbudseffekt*, tilbudet av utdanningsmuligheter øker for regionens innbyggere og tilbudet av kompetent arbeidskraft øker for det regionale arbeidslivet.

- *Magneteffekt*, institusjoner kan bidra til å tiltrekke seg mer kvalifisert arbeid til regionen.

Mer indirekte kan bedrifter velge å lokalisere seg til de områder institusjonene befinner seg.

- *Knoppskytingseffekt*, muligheten for at ansatte og studenter etablerer egne bedrifter regionalt økes.

- *Nettverkseffekt*, institusjonene er sentrale møteplasser for samfunnsaktører.

- *Kulturell miljøeffekt*, klynger av ansatte og studenter har positive ringvirkninger for kulturelle verdier i regionen

- *Politisk artikulasjonseffekt*, Bidrar til å synliggjøre å gi regionen en stemme

- *Imageffekt*, verdien i å være vertskommune eller vertsby for en institusjon med god kvalitet gir gode ringvirkninger til stedets «image».

Oppsummert kan vi se at universiteter og høyskoler virker inn på de økonomiske, kompetansemessige og kulturelle aksene i et samfunn på lik linje med det fotavtrykket kommuner også etablerer ovenfor sine omgivelser. Hvor stort disse avtrykkene kan være vil imidlertid variere av både institusjonens og regionens profil, størrelse og struktur. Denne kan igjen forme hvordan strukturen både innenfor næringsliv og utdanningstilbud blir seende ut i disse regionene.

6.3 Sentrale aktører i prosessen

Hvordan reformarbeidet er utformet, påvirker i hvilken grad og i hvor stor grad de ulike aktørene får delta i reformprosessen. Deltakelsesretten til de ulike aktørene har vært ulik. Dette kan knyttes til de politiske nivåene i storting og regjering, samt hierarkisk til de vertikale nivåene i forvaltningen, departementene og underliggende institusjoner. I et tidsperspektiv kan vi knytte aktørene i prosessen inn mot ulike deler av utformingen av reformen og ikke minst deres innpass i implementeringsfasen. Strukturereformens initierende aktører var Regjeringen, med Kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen og Statssekretær Bjørn Haugstad i spissen. Departementet og statsråden satt agendaen ved å definere syv⁵ klare

⁵ Pressemelding fra Regjeringen, Isaksens «syvpunktsplan»

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klare-prioriteringer-i-hoyere-utdanning-/id749226/>

mål som vil være førende for hva Solberg-regjeringen ville satse på innen forskning og høyere utdanning i perioden 2013-2017. Videre inviterte departementet institusjonene til å være deltakende aktører i prosessen fra høsten 2014. Institusjonene fikk komme med innspill i forkant av implementeringsfasen, her ble også andre relevante aktører som Norsk Tjenestemanns Landsforbund, Forskerforbundet, Norsk studentorganisasjon også inkludert i høringsrundene.

Proessen har vært preget av åpenhet og et mangfold av høringsinstanser.

Før jeg begynner gjennomgangen av reformprosessen er det nødvendig å trekke inn en viktig forskjell mellom strukturreformen og kommunereformen. Denne forskjellen involverer de mest sentrale aktørenes handlingsrom i prosessen, disse aktørene er, departementene, regjeringen og institusjonene. Bakgrunnen for dette er at det foreligger et ulikt eierskapsforhold i sektorene mellom departement og underliggende organer, noe som kan være signifikant for forskjellene i implementeringen av reformen.

Dette eierskapsforholdet vil følgende bli redegjort for.

6.3.1 Aktørenes handlingsrom i prosessen

Det er en markant forskjell i hvordan kommunene er organisert i forvaltningssystemet og hvordan institusjonene i UH-sektoren er underlagt departementets myndighet. Det er derfor nødvendig å redegjøre for hvilket handlingsrom aktørene i departementet og regjeringen har i forkant av reformarbeidet. For å kunne synliggjøre dette, er det nødvendig å redegjøre for gjeldene universitets og høyskolelovens utforming - Universitets- og høyskoleloven fra 2005.

«§9-1. Styret er det øverste organ ved institusjonen. Det har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og for at institusjonene drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder, og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet»

(Universitets- og høyskoleloven av 2005)

Dette kan tolkes dit at den overordnede tanken er at styret er det øverste organ ved institusjonene, men presiserer at styret er underordnet Kunnskapsdepartementet og gjeldende statsråd som *eier* av de statlige institusjonene. Dette gjør at det varierer i hvilken grad styret har hatt den reelle *styringen* og ikke *forvaltningen* av institusjonene. Dette gir rom for at en kan tolke lovparagrafen om styrets oppgaver dithen at den åpner for direkte interaksjon fra

departementet. I «Universitets- og høyskoleloven av 2005 – med kommentarer» av Jan Fridthjof Bernt, påpekes det at det er gode grunner for å tolke det slik at staten, og dermed departementet, kun hadde myndighet til å instruere i saker «(...)der de sammenhenger av loven» dette på tross av at det videre utdypes at «(...) det alminnelige utgangspunkt er Kongen, og dermed departementet, har generell instruksjons- og styringsmyndighet ovenfor alle statlige institusjoner og organer, hvis ikke annet fremgår av lov» (Bernt. 2016)

6.4 Fase 1 – Agenda setting 2013 – 2014, Initiering av strukturreformen

Følgende avsnitt omhandler hvordan premissene for reformen ble satt fram mot defineringsprosessen av mål og middelsammenhenger.

Som nevnt innledningsvis om bakgrunnen for reformen har det vært en fellesnevner i den norske universitets og høyskolesektoren at den har vært preget av høy utvikling, og høy utfordringsfaktor. Disse utfordringene har i særlig grad vært knyttet til at det har vært mange små og sårbare forskningsmiljøer og mange spredte små utdanningstilbud, hvor det har vært et stadig synkende rekrutteringsgrunnlag til.

Sammenlignet med internasjonale naboer har også Norge hatt et forringet utgangspunkt knyttet til det å fordele ressursgrunnlaget på, på bakgrunn av de spredte miljøene. Som følge av dette ble agendaen om strukturreform satt, i forkant av Stortingsvalget 2013. Dette ble gjennomført selv om det i perioden med den rødgrønne regjeringen 2005-2013 hadde vært flere fusjoner i sektoren, Den nye Regjeringen anså det som nødvendig å endre strukturen i universitets- og høyskolesektoren. Begrunnelsen for dette var at Regjeringen ønsket institusjoner med en tydelig profil og som samlet sett utgjorde et like stort mangfold blant institusjonskategorier som sektoren opererte med før meldingen om strukturreform i universitets- og høyskolesektoren ble presentert. Agendaen var satt da Kunnskapsminister presenterte arbeidet med en ny strukturmelding til en samlet sektor på kontaktkonferansen i januar 2014

«Vi har nå satt i gang arbeidet med en stortingsmelding om struktur i høyere utdanning. Målet med prosessen er å sikre høy kvalitet i alle studietilbudene i universitets- og høyskolesektoren. Vi tar sikte på at stortingsmeldingen legges fram våren 2015.

Kunnskapsminister, Torbjørn Røe Isaksen, 14.01.2014

Proessen med å heve kvaliteten i utdanningene skulle ivaretas ved at institusjonene selv utviklet en faglig og strategisk profil som bygde på egne lokale fortrinn og tilpasset deres egne roller i utdannings- og forskningssystemet. Settingen for en strukturreform var dermed satt.

6.5 Fase 2 – Formuleringsfasen 2014 – 2015, Målsettinger for strukturreformen

Følgende avsnitt omhandler hvordan målsettingen for reformen ble og hva som ble definert som mål og middel-sammenhenger av Regjeringen.

– Vi skal ikke starte strukturarbeidet med å tegne kartet. Først vil vi sette tydelige kvalitetskrav, så vil strukturen i høyere utdanning komme som følge av disse standardene. Jeg tror likevel det er sannsynlig at en av konklusjonene i prosessen vil være at vi bør redusere antallet institusjoner. Det betyr ikke nødvendigvis en reduksjon i antallet læresteder eller campuser, men kvalitetskravene må få konsekvenser for strukturen, sier Røe Isaksen⁶»
Kunnskapsminister, Torbjørn Røe Isaksen, 14.01.2014

Med dette formulerte statsråd Isaksen hvordan prosessen i reformen skulle foregå. Først skal målene defineres, så skal strukturen følge disse målsettingene.

Stortingsmeldingen om strukturreform fulgte opp sitatet fra Isaksen og på starten av den årlige kontaktkonferansen mellom departementet og institusjonene presenterte statsråden følgende mål for Stortingsmelding 18 - «Konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i universitets- og høyskolesektoren»;

- Utdanning og forskning av høy kvalitet
- Robuste fagmiljøer
- God tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet
- Regional utvikling
- Verdensledende fagmiljøer
- Effektiv ressursbruk

(Meld. St. 18 2014-2015);

⁶ Pressemelding fra Regjeringen 14.01.2014 NR2-14

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klare-prioriteringer-i-hoyere-utdanning-/id749226/>

Dette utdypes også i dette sitatet hentet ut fra stortingsmeldingen.

«Strukturreformen skal styrke kvaliteten på utdanning og forskning og gjøre fagmiljøene sterkere. Strukturen må legge også legge til rette for at ressursene i sektoren i størst mulig grad brukes på utdanning og forskning. Tilgangen til høyere utdanning skal være god over hele landet, og universitetenes regionale rolle skal videreutvikles» (Meld. St. 18 2014-2015).

Disse målene som ble presentert skal jeg nå utdype, dette er nødvendig for å se innholdet og mål-middel-sammenhengen i reformen:

For å møte utfordringene samfunnet står ovenfor må norsk høyere utdanning ha høy kvalitet. I og med at kvalitet er premiss og mål for stortingsmeldingen, er det således nødvendig å etablere hva som legges i begrepet *kvalitet*. I den sammenheng varsler regjeringen i strukturreformen at de vil komme tilbake til stortinget med en kvalitetsmelding på ett senere tidspunkt. God utdannings og forskningskvalitet er nødvendig for at arbeidsgivere skal være trygge på hvilke kvaliteter kandidatene har etter endt utdanning (Meld. St. 18 2014-2015).

Regjeringen har videre som mål at meldingen med ny struktur skal føre til at flere norske fagmiljøer, har som ambisjoner at de skal hevde seg i internasjonalt toppsjikt. Ett av momentene bak dette punktet i reformen omhandler det, at en rekke fagevalueringer de siste årene har pekt på at de små og fragmenterte fagmiljøene i sektoren er til hinder for kvalitet. Et av hovedmålene med sammenslåinger av universiteter og høyskoler er å få mer solide og stabile fagmiljøer på plass som vil heve denne kvaliteten.

For å begrunne behovet og det faktum at robusthet og kvalitet henger sammen benytter regjeringen referanser til internasjonale ekspertpaneler i de evalueringer som Norges Forskningsråd har kommet med (Meld. St. 18 2014-2015).

Et premiss for stortingsmeldingen om kvalitet var at det skal foreligge god tilgang på utdanning over hele landet. Dette begrunner Regjeringen med at det er over 60 prosent av studentene som blir boende og/eller får sin første jobb i nærheten av den utdanningsinstitusjonen de tok sin utdanning på (Meld. St. 18 2014-2015). Denne sterke sammenhengen har uten tvil betydning for lokaliseringen av studiesteder som regionale samfunnsinstitusjoner med et klart mandat og oppdag ovenfor sine lokale- og regionale samfunn.

Universiteter og høyskoler er- og har alltid vært regionalt forankret, men det har aldri vært ensbetydende med at de er lokale eller regionale institusjoner. Institusjonene møter like

forventinger om profilering og bidrag til regional og nasjonal utvikling. Regjeringen legger derfor som mål i strukturmeldingen at samarbeid med lokalt og regionalt arbeidsliv må være en sentral del av institusjonenes samfunnsoppdrag. Dette krever betydelige investeringer, derfor ser Regjeringen det som hensiktsmessig at man målrettet innsatsen i større grad enn tidligere på områder der sektoren har muligheter på å lykkes.

Dette videreføres i en egen melding til stortinget ved Stortingsmelding 7. (2014-2015) «*Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015-2024*». (Meld. St. 18 2014-2015).

I likhet med lignende reformer i andre sektorer preges strukturreformen av målsettinger om *effektiv ressursbruk*. På bakgrunn av at universitets- og høyskolesektoren forvalter en betydelig andel av fellesskapets midler og treffer avgjørelser som er helt sentrale på flere områder av samfunnslivet. Er det nødvendig med en veldrevet og effektiv sektor med god ressursutnyttelse. For å oppnå dette målet om en mer effektiv sektor, har Regjeringen nedfelt en produktivitetskommisjon som skal fremme konkrete forslag om styrkning av produktiviteten i både utdanning, forskning og sektoren som helhet.

Produktivitetskommisjonens foreløpige analyse som er lagt til grunn for strukturreformen som blir presentert i Meld. St. 18 2014-2015 tyder på at universitetene og høyskolene ikke klarte å utnytte ressursen og ivareta effektivitetsprinsippet i sektoren godt nok. (Meld. St. 18 2014-2015).

6.6 Fase 3 – Implementeringsfasen 2015-2017,

Prosessene i strukturreformen

Følgende avsnitt omhandler hvordan implementeringen av reformen har vært gjennomført i perioden 2015-2017.

I Stortingsmelding «Konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i universitets- og høyskolesektoren» (Meld. St. 18 2014-2015) tok Solberg-regjeringen opp utfordringen med hvordan ressursene per 2014 ble spredt på for mange universiteter og høyskoler.

I følge Regjeringen og KD, har arbeidet med strukturreformen vært en åpen og inkluderende prosess som har vært forankret i dialog med innspill fra institusjonene og andre aktører fra sektoren (Meld. St. 18 2014-2015). Innspillene har fått tillagt en betydelig vekt i arbeide med diskusjonen om ulike løsninger for de problemene som strukturreformen har som mål å løse. Dette har vært diskutert med alle institusjonene basert på de prosesser som er forankret lokalt ved deres subjektive opplevelse av utfordringer og muligheter ved

institusjonene selv.

Institusjonene ble orientert om arbeidet med stortingsmeldingen allerede i januar 2014. I mai samme år presenterte Kunnskapsdepartementet (KD), en analyse av de utfordringene som sektoren stod ovenfor basert på de tilbakemeldingene *tilstandsrapporten for høyere utdanning 2014* tok for seg. Med utgangspunkt i dette fikk institusjonene selv i oppgave å vurdere sin plass i en sektor med færre institusjoner enn det som var i sektoren våren 2014. Målet for denne reduksjonen av antall institusjoner, var å styrke kvaliteten i de lokale fagmiljøene innenfor utdanning og forskning. Dette ble videre utdypet i skriftlig brev datert 26.mai 2014⁷, her ble institusjonene bedt om å svare på en rekke spørsmål når fremtidig strategisk posisjon skulle utredes med hovedfokus på behovet for endringer i faktisk struktur for å løse de utfordringene sektoren stod ovenfor.

Høsten 2014 innkalte daværende kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen og daværende statssekretær i KD, Bjørn Haugstad, alle landets høyere utdanningsinstitusjoner til dialogmøter for å diskutere struktur og sammenslåinger i UH-sektoren. Møtene hadde som hensikt å være en arena der institusjonene kunne komme med sine innspill og drøfte de med statsråden. Oppfølgingen av denne dialogen har vært viktig i den videre prosessen med reformen.

Som beskrevet innledningsvis i kapittelet var målet i prosessen ganske klart definert fra dag en. «Konsentrasjon for kvalitet». Med utgangspunkt i en kritisk vurdering av kvalitetsprinsippet åpnet regjeringen for muligheten til på slå sammen en rekke institusjoner i sektoren. Allerede før meldingen ble presentert, var flere av høyskolene i sektoren villige til å slå seg sammen med en rekke universiteter. Andre høyskoler ville gå sammen med hverandre. Hos noen var prosessen så langt fremskredet, at institusjonene var kommet med konkrete forslag til sammenslåinger. For andre var prosessen litt mer uklar. Målet med antall institusjoner etter endt reformprosess var ikke definert hverken i prosessen eller i forkant av prosessen i form av noen konkrete antall på institusjoner. Men en kunne se at antallet ville bli liggende på langt færre enn de 33 statlige universitetene og høyskolene som var før meldingen ble presentert i 2015.

⁷ «Oppdrag til statlige høyere utdanningsinstitusjoner: innspill til arbeidet med framtidig struktur i universitets- og høyskolesektoren» 26.05.2014

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/brev/strukturemeldingen_oppdraagsbrev_260514.pdf

Sommeren 2015 ble Meld. St. 18 (2014-2015) Konsentrasjon for kvalitet.

Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren behandlet i Stortinget 11. juni. Resultatet ble at regjeringen fikk gjennom et solid politisk grunnlag for å gjennomføre hovedforslagene i meldingen. Først å fremst mandatet til å vedta en rekke spesifiserte sammenslåinger av institusjoner i universitets- og høyskolesektoren, samt arbeide videre med å utrede og få på plass ytterligere fusjoner med sikte om å heve kvaliteten i sektoren ved bruk av strukturendringer. I løpet av behandlingen av stortingsmeldingen har få sterke politiske meninger kommet til syne. Regjeringspartiene Høyre og FRP med samarbeidspartene KRF og Venstre sto samlet bak alle punkter i meldingen, og med støtte fra Arbeiderpartiet om behovet for fusjoner av betydelige størrelser var det ikke store overraskelser at meldingen gikk igjennom.

AP støttet altså meldingens hovedforslag men gikk sammen med partiene SV og SP i å markere en misnøye med prosessen. I likhet med institusjonene som nevnt tidligere er de enige med at kvalitetsbegrepet burde vært definert i forkant av fusjoner, ettersom at man benytter dette som et premiss for at fusjonene skulle gjennomføres. Daværende leder i Kirke- Utdannings- og Forskningskomiteen 2013-2017 (KUF – nå UFO) Trond Giske (Ap) mente at enigheten om meldingen skyldtes at den var for tynn og at formålet med fusjonene mellom institusjonene burde vært tydeligere i forkant. Selv om kritikken av meldingen ble uttrykt fra stortingets talerstol under behandlingen i juni 2015. Gikk den videre prosessen med reformen ganske uforstyrret fram mot januar 2017.

Daværende kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen har vært åpen på at departementet ikke ville fått til prosessen med bruk av tvangsfusjoner. Dette på bakgrunn av at sektoren som helhet allerede før meldingen ble vedtatt. Hadde svart veldig tydelig på den bestillingen som ble gitt i form av oppdragsbrevet fra KD.

Dette i samsvar med at institusjonene ikke nødvendigvis har uttrykt, at fusjoner er upopulære lokalt hos den mindre part i prosessen. Kan ha medført til at aktørene har sluttet opp om prosessene med entusiasme og engasjement. Isaksen viser i et intervju⁸ med Universitetsavisa den 25.mars 2015 at prosessen med å starte med en ferdigtegnet visjon og mål. Som viste hvordan strukturen *burde* se ut, for så presse institusjonene inn i strukturen som for eksempel Stjernøutvalget gjorde på 90-tallet ville medført at fusjoner av vesentlig størrelse aldri kunne funnet sted.

⁸ <http://www.universitetsavisa.no/politikk/article49505.ece>

I prosessen var det satt av betydelige midler til de institusjonene som ønsket å utrede sammenslåinger og statsbudsjettet for 2015 viste allerede da at 75 millioner kroner var satt av til dette formålet. Denne summen økte i påfølgende år, samtidig som reformen utbredte seg av størrelse. Dette medførte at institusjonene i etterkant ikke kunne stoppe prosesser med begrunnelser i at fusjonsarbeidet førte til for store budsjettmessige omkostninger. Som nevnt tidligere ble en analyse av de utfordringene som sektoren stod ovenfor basert på de tilbakemeldingene *tilstandsrapporten for høyere utdanning 2014* tok for seg, presentert til sektoren. Med utgangspunkt i dette fikk institusjonene selv i oppgave å vurdere sin plass i en sektor med færre institusjoner. Departementet la i Meld. St. 18 (2014-2015) frem muligheten for å benytte tvang for å gjennomføre strukturendringene uten at de lå inne som et forslag til vedtak. Sammen med det solid politisk grunnlag for å gjennomføre hovedforslagene i meldingen, mandatet til å vedta en rekke spesifiserte sammenslåinger av institusjoner i universitets- og høyskolesektoren. Denne kombinasjon av «tvangsmessig frivillighet» førte til at en rekke institusjoner ble slått sammen i ett relativt raskt tempo.

Det er nok plausibelt å anta at disse endringene i landskapet har medvirket i å realitets orientere institusjoner og aktører som har vært litt avventende med prosessen og bidratt til noe drahjelp i en relativt sømløs gjennomføring av en effektiv og operasjonalisert reform med tydelige sammenhenger mellom mål og midler for endringene.

1. januar 2017 var målene i reformen nesten fullkommet. selv statsråden nevnte til sektoravisen Khrono⁹ at reformprosessen fant sted «overaskende lett».

6.7 Oppsummering

Den strukturelle oppbygningen av en reform kan ha stor betydning for hvordan reformarbeidet gjennomføres. Aktørene i strukturen reformen hadde på forhånd definerte mål i hva en reform skulle inneholde. Målet ved strukturen reformen var ikke ett kutt i bevilgningene til sektoren, men å ha et institusjonslandskap der ressursene i størst mulig grad ble brukt til kjerneoppgavene og på en hensiktsmessig måte. Dette kunne ikke la seg realiseres uten betydelige strukturelle endringer i sektorens landskap med spredte institusjoner av ulike

⁹ <https://khrono.no/2016/08/intervju-med-isaksen>

størrelse. Innholdet i reformen bar tydelige preg av ett godt utarbeidet forhold mellom ønskete mål og iverksettende midler basert på regjeringen og departementets ønsker til gjennomføring. Reformen har definert *hva* som skal endres, og på tross av et omfattende innhold i reformproposisjonen har det etablert seg en tydelig forståelse om *hvilke* tiltak reformen ønsket å implementere hos institusjonene.

Dersom vi tolker organisasjonene som rene virkemidler med eneste mål og mening som tjenesteyter. Slik Dag Ingvar Jacobsen tolker kommunene;

«*Som tjenesteyter og produsent av velferdstjenestene (...) hvor effektivitetsverdiene er viktig.*» (Jacobsen. 2009). Fremstår de innholdsmessige aspektene ved reformen at en ny struktur med mål om at endringer i strukturelle trekk vil påvirke faktiske handlinger, kvalitet og utvikling i kunnskapssektoren.

Gjennom reformens defineringsfase var målene klare ved at de innholdsmessige aspektene ved en ny struktur måtte på plass og at strukturendringene ville føre til bedre kvalitet i sektoren. Defineringsfasen av innhold og iverksettelsen av reformen har vært tydelig preget av operasjonaliserte mål-middel-sammenhenger.

Målet med stortingsmeldingen om strukturendringer i sektoren var nettopp dette, å redusere antallet institusjoner. Denne operasjonaliseringen innvirket også inn på hvordan innslaget av hierarkisk vertikal samordning gjorde innslag på handlingsrommet til departementet i reformprosessen. Dette har jeg utdypet ved å se på de etablerte styringsrammene myndighetene har over de ulike sektorene.

Jeg har identifisert at det ligger et viktig og kanskje avgjørende skille i hvordan direkte myndighetsutøving Kommunal- og moderniseringsdepartementet har over kommunene i forhold til Kunnskapsdepartementets styring over utdanningsinstitusjonene.

Dette kan ha hatt en vesentlig effekt i gjennomføringen av reformen. I løpet av to år har universitets- og høyskolesektoren endret seg kraftig som følge av sammenslåinger av institusjoner. 33 statlige institusjoner har blitt til 21. Om man skal rangere det etter antallet institusjoner, har det vært en suksess. Men i prosessen og i stortingsmeldingen har Regjeringen lagt vekt på det at endringer i struktur ikke bare er et mål i seg selv. Det er ett virkemiddel for å utvikle bedre utdanninger og fagmiljøer i hele landet for å øke internasjonal, nasjonal, regional og lokal utvikling.

Sammenslåingene som ble presentert i reformen var forankret i en prosess der institusjonenes styrer, selv hadde funnet frem til fusjonspartner for utredning av sammenslåingene. Der prosessen ble fulgt opp var den preget på dialog og innspill fra institusjonene og tvang var lagt til side i en viss grad, riktignok fra departementet som styrende myndighet

7 Utviklingstrekk ved reformer, forklaring på form og innhold

Før jeg begynner på analysen av reformene i denne oppgaven skal jeg ta turen innom spørsmålet: hvorfor har reformprogrammene i Norge de siste årene, hatt den formen og det innholdet som de har hatt?

Ut ifra det instrumentelle perspektivet kan reformprogrammene oppfattes som virkemidler for å løse aktuelle problemer. Regjeringen og den politiske samt administrative ledelsen i departementet har ansvar for forvaltningspolitikken og utviklingen av offentlig sektor. Det er i denne utviklingen nye organisasjonsformer presenteres som mulige løsninger og man samler disse i reformprogram som man tenker er viktige for å løse de identifiserte problemene. Dersom tilfellet er slik som beskrevet ovenfor, vil idealet være klare mål og mål-middel-sammenhenger i reformprogrammene og en enhetlig plan for hvordan forvaltningen skal endres foreligger (Christensen mfl. 2015). Ut fra det kulturelle og det institusjonelle perspektivet vil det være planer om å gjøre noe som er i samsvar med de etablerte nasjonale kulturene. Form og innhold i programmene er da påvirket av nasjonale kulturelle trekk. Hovedinntrykket her har vært at de norske reformprogrammene historisk sett har vært langt mer sprikende enn i den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet (Christensen mfl. 2015). Dette spriket i innhold tyder på at programmene er farget ved at flere organisasjoner med ulike interesser og kulturer har vært inne i bildet med sine ønsker om hvordan deres mål-middel-sammenheng ser ut, noe som forhandlingsvarianten av det instrumentelle og kulturperspektivet beskriver. Det er vanlig at eksperter på relevante organisasjonsspørsmål involveres direkte i reformene, ved at de deltar i arbeidsgrupper, eller at det gjennomfører egne utredninger på vegne av ledelsen bak reformen (Christensen mfl. 2015) Dersom reformer skal favne bredt slik som for eksempel Sykehusreformen av 2002 og NAV reformen av 2005, hvor interesse- og konfliktmønstrene er særlig komplekse eller at reformen vil innebære lovforslagsendringer, blir forslagene til reformen ofte tatt opp i bredt sammensatte utredningsutvalg som utarbeider en innstilling til politisk og administrativ ledelse (Christensen mfl. 2015). Om vi trekker med det institusjonelle perspektivet er det å lage reformprogrammer som regel del av en internasjonal trend og kan være ett uttrykk for å skaffe seg legitimitet i omgivelsene. Dette gjør at endringer kan initieres i organisasjoner som deler sektor, og at forvaltningen i seg selv kan reformeres for å passe mer til internasjonale trender som defineres i andre land og de samarbeidsforum som den norske stat er en del av.

7.1 Gjennomføring av reformarbeid

For reformarbeidet i seg selv kan det finnes en rekke ulike måter for organisasjonsutforming. Som oftest ser vi det i et hierarkisk perspektiv hvor agendaen og behovet for reformer nedsettes på bakgrunn av en forandring i «policy». Her vil vi finne en tett kopling mellom reformer og endringer. Men det er likevel slik at reformer ikke fører til endringer i regi av seg selv. Reform og endring i offentlige organisasjoner kan også foregå samtidig hvor reformer initieres fra toppen top-down, mens endringer er noe man kontinuerlig iverksettes internt og bottom-up.

Der er endret organisering en planlagt og styrt fra ledelsens side kan vi også finne manglende gjennomføring av reformer ut fra forhandlingsvarianten kan skyldes at ledelsen møter motstand mot sine planer blant aktører innenfor og utenfor organisasjonen som har andre oppfatninger om hvilke løsninger og hvilke problemer som faktisk skal løses (Christensen mfl. 2015). Ut fra kulturperspektivet blir det gjerne tatt utgangspunkt i de faktiske organisasjonsendringene eller i innslaget av stabilitet over tid, der graden av endring og stabilitet er tett knyttet til de eksisterende kulturelle trekk ved organisasjonene (Christensen mfl. 2015). Som nevnt tidligere; der det kulturelle – klassisk institusjonelle perspektivet fokuserer på verdier og normer som har grodd fram over tid *internt* i organisasjoner, er det åpne – institusjonelle perspektivet mer opptatt av verdiene som de skiftende omgivelsene legger på institusjonen.

Disse perspektivene innebærer ulike oppfatninger av forløpet og utfallet av reform- og endringsprosesser i organisasjoner, både i form av resultatet og hvordan disse prosessene kan styres av ledelsen. Dessuten vil man også ha ulike perspektiver på hvordan sammenheng mellom problem og hvilke organisasjonsløsninger som skal benyttes organisasjonen skal tilpasse seg.

Synet på organisasjoner som instrumenter kommer delvis til uttrykk ved at ledelsen, som hierarkisk ansvarlig, handler formålsrasjonelt ved utføringen av reformene, og dels ved at ledelsen organiserer reformarbeidet ved tydelige mål-middel sammenhenger og vurderingene av disse. Derfor vil vi kunne se en tydelig sammenheng mellom organiseringen av reformarbeidet og utfallet av prosessen. Ut fra forhandlingstrekkene ved samme perspektiv kan organiseringen av reformarbeidet og eksisterende struktur i organisasjoner være resultat av tidligere forhandlinger og kompromisser mellom aktørene. Dette kan igjen føre til at «den passende» men ikke optimale strukturen har vært etablert gjennom en viss tid, og det eksisterer stadig ønsker om å endre den. Vel så viktig er det at organiseringen av

reformarbeidet her også legger føringer på prosessen ved at det er nedfelt ulike interesser og aktører i endringene av de strukturelle trekkene. Derfor vil organiseringen av reformarbeidet i et forhandlingsperspektiv ofte «nøste» opp i gamle debatter fra tidligere reformprosesser (Christensen mfl. 2015).

Ut fra kulturperspektivet vil organiseringen av reformprosessen være opptatt av å kartlegge hvordan forløpet og utfallet av reformen vil være påvirket av etablerte kulturelle trekk ved organisasjonen som den foreligger i dag. De etablerte normene og verdiene vil være relativt stabile over tid, og det kan ligge moralske rammer for hvilke fremgangsmåter, hvilke aktører og hvilke organisasjonsløsninger som er «passende» å forholde seg til (Christensen mfl. 2015).

Gjennomføringen av reformarbeidet kan i det institusjonelle perspektivet baseres på at det stilles krav og forventninger til hvordan organisasjonene skal se ut og hvilke tjenester som de skal levere. Ledelsen vil påvirke ved å knytte sterke forventninger fra omgivelsene i sin egen argumentasjon om behovet for endring. Reformprosessen vil nok foregå relativt tregt grunnet de institusjonaliserte omgivelsene, verdiene og normene har etablert seg over lengre tidsperioder og ikke kan endres med top-down styring slik som i det instrumentelle perspektivet.

8 Reformene i lys av de teoretiske perspektivene.

I denne delen av oppgaven vil jeg drøfte empirien med de forventningene som er utledet fra de teoretiske perspektivene i kapittel 2. Først vil jeg ta for meg reformene i et instrumentelt perspektiv, deretter det kulturelle perspektivet og avslutningsvis det institusjonelle perspektivet.

8.1 Reformene i lys av et instrumentelt perspektiv

I det instrumentelle perspektivet fremstilles offentlige organisasjoner som redskaper eller instrumenter for å oppnå gitte mål: Kommunene som redskaper for å opprettholde velferdstjenester til sine innbyggere og universitetene og høyskolene som redskaper for å serve kunnskap til folket. Felles for begge er at de er instrumenter som er formet for å oppnå visse mål som har blitt definert som viktige for samfunnet. Dette gir oppgaven et spennende utgangspunkt for å sammenligne to reformprosesser i et instrumentelt perspektiv på tjenesteorganer i forskjellige sektorer.

Når vi ser på Howlett m.fl. (2009) definering av «policy-sykluser», ser vi alle fasene i reformene: Agenda-setting fasen med beslutningstakere har blitt gjennomført, løsningene er satt på dagsorden i formuleringsfasen og iverksatt gjennom implementeringsfasen. For at det instrumentelle perspektivet skal kunne brukes som en forklaringsfaktor er det nødvendig at aktørene som initierer reformprosessen er enige om hvilke problemer en skal løse og hvilke løsninger en skal benytte seg av. I et instrumentelt perspektiv fremgår endringer i den formelle strukturen som et mål i seg selv, reformene er initiert på bakgrunn av Regjeringens identifiserte problemer, hvor strukturelle endringer i sektorene er løsningen på dette. På bakgrunn av regjeringens mål om større og mer robuste enheter er endringer i de formelle strukturene i sektorene ett mål i seg selv.

Kommunereformen har blitt vedtatt, men ikke implementert i den grad ledelsen så for seg da de presenterte sine proposisjoner om reformen, riktig nok har ikke Regjeringen definert noe konkret mål i å spesifisere antallet på hvor mange kommuner reformen skulle føre til da sammenslåingsprosessene er ferdige. Men det er nærliggende å anta at resultatet av implementeringen ikke er tilstrekkelig på bakgrunn av de mål-middel rasjonaliteter Regjeringen besluttet reformen ut fra.. Strukturereformen er både vedtatt og langt på vei implementert. I strukturereformen vil vi anta at prosessen mot den avsluttende evalueringsfasen iverksettes ganske snart, Kunnskapsdepartementet har gått ut og sagt at

reformen skal evalueres i løpet av 2018¹⁰.

I det instrumentelle perspektivet kjennetegnes bakgrunnen for en reform av at en enhetlig ledelse er initiativtakere og at prosessen er ledelsesstyrt. Ut ifra de instrumentelle perspektivet ser vi at våre forventninger om reformenes utgangspunkt og initiativfase stemmer overens ved at arbeidet iverksettes fra øverste politiske ledelse, Regjeringen som har identifisert problemer og løsninger som reformen tar sikte på å løse. Regjeringen med departementene som verktøy identifisert problemer og etablert nødvendigheten av to omfattende reformer.

8.1.1 Kommunereform med fraværende ledelse, forhandlinger og maktesløshet

I det instrumentelle perspektivet kunne vi forvente at gjennomføringen av kommunereformen hadde en tydelig sammenheng mellom det ledelsen ønsket å endre og hva som faktisk ble resultatet av en ny struktur. Vi kunne forvente en vellykket gjennomføring av prosessen dersom den politiske ledelsen ved de sentrale myndigheter hadde hatt sosial og politisk kontroll sammenhengende gjennom implementeringsfasen fra top-down nivå; derfor ville reformen blitt vedtatt i tråd med hva ledelsen ønsket.

Men hvorfor ble det ikke slik? Reformarbeidet i et instrumentelt perspektiv legger fokus på tjenesteyting, tjenesteveier, prosesser og arbeidsdeling. Når vi videre setter skille mellom en hierarkisk- og en forhandlingsvariant av perspektivet ser vi konturene av overlappende prosesser i reformarbeidet med kommunereformen. I reformarbeidet ser vi Regjeringens kunnskap om mål-middel-sammenhenger som ett verktøy for gjennomføring av endringsprosessene.

I det hierarkiske systemet har ledelsen, i dette tilfellet Regjeringen, makten til å definere og oppnå sine fastsatte mål, hovedvekten ligger på hvordan beslutningshierarkiet henger sammen i sektoren. Den formelle beslutningsstrukturen gjør at Regjeringens vedtak, segmentere seg via statsforvaltningen og nedover i systemet til kommunene som en ren vertikal prosess, en hierarkisk top-down struktur. Riktig nok har det instrumentelle perspektivet har vært brukt så langt det lar seg gjøre, men mangler litt kraft på bakgrunn av frivilighetslinjen som har blitt ført i spørsmålet om kommunesammenslåinger. Denne har gjort at beslutningene må tas av

¹⁰ <https://khrono.no/struktur-strukturen-reformen-haugstad/strukturen-reformen-evalueres-i-2018/202819>

endrings-subjektene selv, og ikke av øverste ledelse. I reformprosessen var det derimot slik at de styrende partier ikke hadde det nødvendige flertallet for å kunne gjennomføre en reform basert på kun *deres* oppfatninger og premisser. Dette har ført til at de har vært nødt til å forhandle seg frem til en konsensus om både behovet og målet for reformen.

En bedre forklaringsfaktor ligger i forhandlingsvarianten i det instrumentelle perspektivet. Både det politiske systemet og den kommunale sektoren er preget av selvstendige aktører (kommuner, partier, interesseorganisasjoner etc.), der det vil være et hav av interessemotsetninger i Regjeringens reformarbeid. I kommunereformen har det vært essensielt å kunne fremforhandle enighet på bakgrunn av grupperingenes motstridende interesser for reformen. Med utgangspunkt i forhandlinger oppfatter vi at det ikke finnes noen enhetlig lederstyring bak reformprosessen, men heller konstellasjoner av selvstendige aktører. Disse autonome aktørene vil handle formålsrasjonelt ut fra sine egne interesser.

Regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet har prøvd i den grad det har vært mulig å etablere et flertall bak sine visjoner om kommunereformen, dette har ført til at det har vært prekært å etablere koalisjoner. Derfor ser vi klare og tydelige preg på kompromisser i reformvedtakene.

Disse forhandlingene har funnet sted mellom flere aktører på forskjellige tidspunkter i reformprosessen. For det første har parter internt i partiene H og FRP forhandlet seg frem til et mål da de presenterte sin regjeringserklæring etter stortingsvalget 2013. For det andre har kommuner og fylkesmenn vært med på å forhandle seg fram til lokale vedtak, samtidig som selve vedtak fasen av reformen har vært preget av forhandlinger mellom samarbeidspartiene V, KRF og regjeringspartiene H og FRP for å danne et nødvendig flertall for å iverksette reformens tvangssammenslåinger fra Stortinget. Dette finner sin forklaringskraft i forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet. Politikk, stat og forvaltning er en arena hvor forhandlinger og konfliktløsning står sentralt, det har vist seg å være sentralt i å forstå aktørenes interesse og maktfordeling for å kunne se helheten i resultatet av kommunereformen.

Det virker i reformarbeidet som at regjeringen hadde en klar agenda på *hva* de ønsket å endre i en ny reform, og vi ser at Vabo-utvalgets kriterier har blitt fulgt i å sette premisser på hvordan reformen skal endre strukturen. Kriteriene på at kommunene bør ha minst 15.000 innbyggere, strukturen bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder og detaljstyringen fra statens side minskes (Vabo, 2014). Disse foreligger som intenderte forslag i kommuneproposisjonen (Prop. 95 S (2014-2015)). Det synes at det eksisterte en slags konsensus om hvilke utfordringer som eksisterte blant kommunestrukturen da reformen ble

foreslått, siden både venstrefløy partiet AP sammen med regjeringspartiene og V / KRF gikk sammen om flere av de omfattende merknadene i proposisjonen til ny kommunestruktur. Dog har sammenslåingsprosessen og vedtaket rundt reformen vært preget av konflikter med en rekke interessemotsetninger, både nasjonalt fra partiene på stortinget men også lokalt i sammenslåingsprosessene. Rapporten fra KDU viser at flere av sammenslåingsprosessene som har blitt avbrutt selv etter en frivillig initiering av samtaler har brutt sammen på bakgrunn av fundamentale uenigheter i hvilke midler og metoder kommune skal benytte seg av for å løse fremtidens oppgaver.

I strukturreformen vedtok departementet og statsråd Isaksen som eier av institusjonene hvilke utredningsmuligheter de underlagte institusjonenes styre og ledelse skulle få benytte seg av. I den grad kan vi beskrive det som en form for bundet tvang da man eliminerer visse alternativer fra ligningen. Det samme momentet valgte Regjeringen bort da de vedtok å gjennomføre kommunereformen, noen kommuner har blitt slått sammen med tvang mens frivilighetslinjen har blitt fulgt for det meste i prosessen. Vi kan anta at de sentrale aktørene i Regjeringen deltok og kontrollerte prosessen, frem til et punkt, hvor forhandlingsperspektivet av det instrumentelle logikken tok overhånd. Ettersom at den kommunale forvaltningen skiller seg fra kunnskapssektoren ved at ingen departement eller etat *eier* kommunene i den grad Kunnskapsdepartementet og statsråden der er *eier* av utdanningsinstitusjonene. Derfor vil beslutningsstrukturen som skiller aktørene vertikalt være veldig forskjellig. At de som kontrollerer de økonomiske rammene kommunene har og hvilke oppgaver de skal løse også har et bredere handlingsrom enn om disse elementene ikke var hierarkisk styrt.

Ledelsen har ikke hatt politisk eller sosial kontroll over sammenslåingene. Styringen over prosessene lengre nedover i forvaltningssystemet har gjort at kommuner ikke har opplevd et tilstrekkelig press fra Regjeringen om tvangssammenslåing med andre kommuner. For at det instrumentelle perspektivet skal brukes som en forklaringsfaktor er det helt nødvendig av ledelsen er enige om hva problemet er og hvordan det skal løses. Regjeringen har fraskrevet seg det normative ansvaret som styrende organ ved å la beslutningsprosessene i spørsmålet om sammenslåinger segmentere seg nedover i sektoren. Ved å håpe at grasroten i sektoren skulle selv finne sammen til sammenslåinger har Regjeringen prøvd å bevare en form for politisk kapital hos sine samarbeidspartnere.

Dette har ført til at mangfoldet av aktører i prosessen som har vært med på å forhandle inn sine premisser har bidratt at resultatet av stortingsvedtaket mest sannsynlig har forandret seg kontinuerlig gjennom hele reformprosessen fra agenda-setting til implementering.

Om vi skal oppsummere reformen, kan vi si at det virker som at prosessen ikke har

vært styrt av ledelsen i implementeringsfasen, det er en fullstendig mangel på instrumentell handlingslogikk hvor sammenhengen mellom mål og midler i reformprosessen vannes ut i ved at styringen av reformprosjektet forflyttes fra øverste ledelses handlingsmandat ned til lokalpolitikere som ikke greier å håndtere problemstillingene.

8.1.2 Strukturreform med styring og enhetlig ledelse

I det instrumentelle perspektivet kunne vi forvente at gjennomføringen av strukturreformen hadde en tydelig sammenheng mellom det ledelsen ønsket å endre og hva som faktisk ble resultatet av en ny struktur. Vi kunne forvente at det ville bli en vellykket gjennomføring av prosessen ettersom at den politiske ledelsen ved de sentrale myndigheter hadde sosial og politisk kontroll sammenhengende gjennom implementeringsfasen fra top-down nivå; derfor ville reformen blitt vedtatt i tråd med hva ledelsen ønsket.

Vi ser i gjennomgangen av kommunereformen at prosessen forløper seg ved et tungtveiende fokus på tjenesteyting, tjenesteveier, prosesser og arbeidsdeling. For å kunne komme med løsninger på identifiserte problemer er det helt nødvendig å endre den formelle strukturen som styringsverktøy i seg selv.

Når vi skiller mellom en hierarkisk- og en forhandlingsvariant av perspektivet i gjennomgangen av strukturreformen finner vi *ikke* de samme konturene av overlappende prosesser i reformarbeidet som i kommunereformen. Regjeringen og departementet som lovpålagt *eier* av institusjonene i universitets- og høyskolesektoren utøvde en ren hierarkisk top-down endring av strukturen i sektoren.

I det hierarkiske systemet har Regjeringen med departementet hatt makten til å definere og oppnå sine fastsatte mål i reformarbeidet, basert på hvordan beslutningshierarkiet henger sammen i sektoren. Den formelle beslutningsstrukturen gjør at Regjeringens vedtak om å implementere en stor strukturendring ble sementert via eierskapsmøter med sektoren nedover i systemet til institusjonenes lederskap som en ren vertikal prosess, en hierarkisk top-down struktur der vi kan følge beslutningene som en rød tråd fra Regjering, Storting og til institusjon.

Som nevnt ovenfor har strukturreformen av høyere utdanning vært en toppstyrt reform. Reformen har vært preget av få endringer underveis og en sømløs implementering. Regjeringen hadde en klar agenda på *hva* de ønsket å endre i en ny strukturreform, og vi ser at kriterier som omhandler kvalitet har blitt fulgt i å sette premisser på hvordan reformen skal endre strukturen. I Strukturreformen var det ikke bare konkretisert *hva* regjeringen ønsket

med ny struktur, men også *hvorfor*, og *hvordan*.

Dette var mulig fordi det kun var de sentrale aktørene i Regjeringen som kontrollerte hvem som skulle delta i prosessen rundt reformarbeidet og hva som skulle defineres som problemer. I følge Kunnskapsdepartementet har prosessen vært åpen og forankret i dialog mellom sektorens ledelse og institusjonene. Sammen vedtok departementet og statsråden som eier av institusjonene hvilke utredningsmuligheter de underlagte institusjonenes styre og ledelse skulle få benytte seg av. I den grad kan vi beskrive det som en form for bundet tvang da man eliminerer visse alternativer fra ligningen.

Men hvordan kan vi forklare selve prosessen fram til et ganske så sømløst og effektivt vedtak som ryddet landskapet i sektoren? Forklaringen ligger i den enhetlige ledelsen bak reformprosjektet. Sammenlignet med kommunereformen var det en vesentlig forskjell i reformprosessen ved at de styrende partier sammen med samarbeidspartiene og Arbeiderpartiet hadde et bredt flertall for å legge et forlik til grunn i Stortingsbehandlingen. Dette gjorde at de styrende parter i reformprosessen kunne gjennomføre reformen basert på *deres* oppfatninger og premisser. I motsetning til det vi så i kommunereformen, har den brede enigheten om prosjektet gjort at det ikke har vært nødvendig å forhandle seg frem til en konsensus om både behovet og målet for reformen.

Reformprosessen har vært grunnleggende god fra et normativt ståsted, endring er ledelsens ansvar. Aktiviseringen av aktører i reformprosessen, og definering av løsninger som reformen tar sikte på å løse, har vært kontrollert både politisk og sosialt av ledelsen på en god måte. Dette har vært mulig ved at Regjeringen har kunne holdt en sterk regi på hvilke aktører som har tatt del i prosessen.

Noen reformer utredes og vedtas raskt på bakgrunn av at reformen har en enhetlig og handlekraftig ledelse, dette har vi sett en tydelig sammenheng i hva regjeringen ønsket å endre i stortingsmeldingen «Struktur for kvalitet» som innledet reformprosessen. Denne klare mål-middel-sammenheng supplert med styrende aktivisering av aktører, enhetlig definering av prosessforløp har gjort at reformen har blitt implementert raskt og effektivt.

8.1.3 Funn

Basert på de forventinger vi utledet i kapittel 2.3.6 er det i etter min oppfatning kun i definisjonsfasen reformene har vært lik, i et instrumentelt perspektiv. De grunnleggende forskjellene i reformene gjør at det instrumentelle perspektivet har ulik relevans i

forklaringene ved at man har forskjellige, og færre, styringsmuligheter, samtidig som de er indirekte i kommunereformen.

Reformene er preget av at aktørene har etablert endring av den formelle strukturen i sektorene som et mål i seg selv, dette fordi endring i struktur er helt avgjørende for å løse de identifiserte problemene, formålsrasjonaliteten bak dette ligger i at endring i struktur vil bidra til på løse de identifiserte problemene som har dukket opp i agenda-settings fasene av reformene.

Prosessene i reformene er til en viss grad lukket i agenda-settings fasene, men åpnes opp i initieringsfasen og implementeringsfasene. Kun øverste ledelse har vært besluttsende organ i å sette behovet for reform samtidig som de har initiert prosessene i og i forkant av reformarbeidet. I Kommunereformen har prosessene blitt overført fra top-down styring til bottom-up som eneste mulighet ved at grasroten, kommunene, skal selv finne sammen i større enheter. I strukturreformen derimot har de sentrale aktørene i prosessene holdt kontroll på implementeringsfasen og holdt den lukket. Det har kun vært åpnet for høringsinnspill til reformprosessene men ikke inkludering av flere beslutningsaktører.

Kommunereformen har ikke vært en enkel prosess å gjennomføre, selv om ledelsen har initiert og iverksatt reformen basert på sin mål-middel rasjonalitet har det ikke vært en klar sammenheng i hva Regjeringen har ønsket å endre og de faktiske endringer i sektorens struktur. Strukturreformen av høyere utdanningssektoren har derimot innholdet en klar sammenheng i hva ledelsen har ønsket å endre, og de faktiske endringer som har blitt gjennomført. Ved å holde prosessen lukket, har man klart å beholde sosial og politisk kontroll på sammenslåinger noe som har ført til at reformen i et instrumentelt perspektiv kan anses som å være en suksess.

8.2 Reformene i lys av et kulturelt perspektiv

Forskjellen mellom den kulturelle forklaringen og den rene instrumentelle forklaringen på «policy-syklusene» ligger i at flere aktører deltar både i prosessen og i å forme beslutningene. Det er ikke kun en selektert utvalgt ledelse som diskuterer reformarbeidet, det er flere beslutningstakere og færre føringene om hvilke problemer en skal løse. Dette gjør at den hierarkiske rekkefølgen av «policy-syklusene» er lagt bort, og fasene flyter løst mellom hverandre.

I og med at arbeidet med reformer i bunn og grunn handler om endring, må ledelsen i et kulturelt perspektiv bidra til å skape oppslutning og identitet for reformen. Forskjellen fra det instrumentelle er at endringer også kan komme på bakgrunn av andre initiativtakere hvor ikke bare Regjeringen iverksetter men at de underliggende aktørene i sektorene også kan initiere endringer selv. Reformene, altså endringene, er fortsatt ønsket og planlagt av den politiske ledelsen, den kulturelle dynamikken basert på normer og verdier har sammen med flere aktører i beslutningsprosessen bidratt til at endringer og reformer kan tilpasses den identiteten aktørene har og hvordan de kulturelle handlingsmønstrene sektoren fungerer.

8.2.1 Kommunereform med kulturell mostand mot endring av struktur

Ut i fra et kulturelt perspektiv kunne vi forvente at endringene av den kommunale sektoren var ønsket av at den politiske ledelsen så nødvendigheten av reformene og at Regjeringen ved departementet i spissen jobbet for gjennomføringen av sammenslåinger i den kommunale sektoren. Vi kunne forvente at Regjeringen ville prøve å forankre behovet for sammenslåinger og endringer i strukturen hos aktørene og interessehaverne nedover i sektoren. Vi ville også kunne anta at beslutningene som ble fattet basert på erfaringsbaserte regler som har vist seg å fungere i liknende situasjoner. Vi ville også kunne forvente at de ikke nødvendigvis ligger ett klart sammenheng mellom hva Regjeringen ønsket å gjennomføre og hva utfallet av endringen blir når resultatet var ferdig. I det kulturelle perspektivet ville vi også forvente at det ville være mostand mot endringer og at mangfoldet av aktører i sektorene påvirket utfallet av prosessen. Avslutningsvis kunne vi forvente at ledelsen og de sentrale aktørene bak kommunereformen hadde til en viss grad politiske kontroll over reformen hvor, ledelsen vil bidra til å lede prosessen ved å skape identitet ved bruk av kulturelle incentiver, og virkemidler som kan brukes til å stimulere til oppslutning av reformen.

I følge det kulturelle perspektivet kjennetegnes reform og endringer med at mål og verdier oppdages underveis i prosessene. Selv om målet med kommunereformen er klart

presisert i form av større og mer robuste kommuner for fremtidens tjenestebehov, viser både rapporten fra KDU og reformprosessen i de ulike kommuneproposisjonene at i de frivillige sammenslåingsprosessene i liten grad var kommet på plass uttalte målsetninger i starten av sammenslåingsprosessene. Kommunene dannet egne målsetninger på egne initiativer etter deres egne vurderinger av nødvendige mål-middel sammenhenger. Målene som budsjett-prioriteringer, kommunesenter, tidsperioder og lignende (KDU, 2014) kom først på plass ett stykke ut i selve prosessene. Dette kan vi forklare ved at det ikke foreligger noe klart sammenheng mellom hvordan de lokale initiativtakerne til sammenslåing så for seg resultatet til sammenligning med hvilke tanker regjeringen hadde om prosessene, og hvordan prosessen endte opp da reformen ble vedtatt.

Reformer i et kulturelt perspektiv bygger på kontekstualisering av mål og midler for gjennomføring av endringer. Ekspertutvalgets rapport i forkant av kommunereformen (Vabo, 2014) referer til ulike kriterier for en kommunestruktur som ser for seg å løse de problemene Regjeringen definerte i kommuneproposisjonene. Slike kriterier har vist seg å være vellykket i både Finland og Danmark. Derfor er det nærliggende å anta at når de avgjørende beslutningene i forkant av reformarbeidet ble iverksatt, så viste man handlingsatferd basert på tidligere erfaringsbaserte regler om hva som har vist seg å fungere.

Utfordringene med kommunereformen og prosessen har vist seg å være mange og komplekse. En kommune er en offentlig organisasjon med egne ansatte og organisasjonsmedlemmer. Dog er kommunen i et kulturelt perspektiv også en institusjon med institusjonaliserte normer og verdier, en egen kultur. Som representanter for lokalsamfunnet innehar kommunene normer og verdier som kommer til uttrykk i en lokalt forankret identitet. Dette har vist seg å røre opp om enorme følelser i sammenslåingsspørsmålet som altså er kjernen i reformen, endring av selve strukturen i sektoren. Oppgaven har tidligere trukket fram utfordringene ved endring av komplekse og mindre fleksible organisasjoner. Noe som viser seg å stemme med sammenslåingsprosessene av kommuner som institusjonaliserte organisasjoner.

Utfordringene med prosessen i kommunereformen, og noe som kan forklare det amputerte vedtaket i forhold til hva Regjeringen ønsket å endre med en ny struktur, kan knyttes til den kulturelle handlingslogikken om passende atferd.

Beslutningsprosessene har ikke bare vært preget av et mangfold av aktører som har vært med på å forme prosessen. Beslutningene har ikke blitt tatt basert på den primære rasjonaliteten ut i fra instrumentelle argumenter om hva som er konsekvensene av en strukturendring, men heller hva som er oppfattet som akseptabelt i sektoren på bakgrunn av

kommunenenes autonomi og deres etablerte verdier og normer. Kommunene er i stor grad autonome og ikke underlagt noe konstitusjonelt forvaltningsorgan og står som *eiere* av seg selv. Åpenhet og selvstendig eierskap til prosessene har vært avgjørende for de sammenslåinger som har funnet sted. Denne *frivilighetslinjen* har ikke Regjeringen turt å utfordre i noen særlig grad fordi tvangssammenslåinger oppfattes som *kulturelt upassende*. Vi vet at prosessen har vært ønsket og initiert av Regjeringen basert på et identifisert behov for endring.

Noen av kommunene, altså selve organisasjonsmedlemmene som de fortolkes i oppgavens sammenheng, aktivt har jobbet imot endringen som de selv har oppfattet som upassende. Denne motstanden har uttrykt seg i de frivillige prosessene som KDU rapporten trekker frem, men særlig i de kommunene som har opplevd tvangssammenslåinger i stortingsvedtaket sommeren 2017. Dette kan forklares ved at organisasjonsmedlemmene opplever reformen som truende mot deres unike organisasjonskultur som gjør at endringer er umulig.

I likhet med hva som gjelder i det instrumentelle perspektivet, er det normative ansvaret for å gjennomføre endringer ledelsens ansvar. I reformprosessen er det ledelsens ansvar å skape identitet som kan stimulere til samhandling mellom kommunene, dette har Regjeringen feilet på ved å slippe taket på reformen nedover i systemet. De har gitt ansvaret for å gjennomføre endringene nedover i systemet til kommunene. I det kulturelle perspektivet er det nødvendig å inkludere et bredt spekter av aktører for å få til endring, dette kan påvirkes ved bruk av identitet og kulturelle symboler og andre virkemidler. Det kan oppfattes slik at oppgaven trekker de linjer at aktører ikke bør slippe til i reformprosessene, men det er kun en slutning som er gyldig med instrumentelle briller.

I kommunereformen har symbolene og incentivene ved at en ineffektiv struktur bæres kun av ett litt dårligere tjenestetilbud, og mest av overføringer fra fellesskapet har gjort til at det har blitt lettere å motstå oppfordringer om å finne sammen i sterke enheter. Derfor har sammenslåingene ikke blitt gjennomført i den grad som kommunereformen inviterte til da Regjeringen la fram proposisjonen om ny struktur.

8.2.2 Strukturreform med en felles identitet

Strukturreformen har vært preget av at mål og verdier var predefinert i forkant av prosessen, noe som er ulikt tradisjonelle reformprosesser i et kulturelt perspektiv. Målet med strukturreformen er klart presiser i form av strukturelle endringer men også tydelige nye

oppgaver og finansieringssystemer som har bidratt til at de uttalte målsetningene var på plass allerede tidlig i prosessen. Dette forklares ved at det har vært en klar sammenheng mellom initiativtakerne og aktørene i prosessene så for seg reformen da den ble presentert. Årsaken finnes i at reformer og endringer i et kulturelt perspektiv skiller seg vesentlig fra den rene instrumentelle oppfatningen av endringsprosesser. I et kulturelt perspektiv vektlegges en mye større grad av åpenhet i beslutningsprosessene, dette innebærer at flere aktører har tatt del i prosessen og at færre føringer legges på aktørene.

Dette har Regjeringen fått full uttelling på ved at de som ledere av reformprosessen har bidratt til å skape en identitet og en norm om hva den passende handlingslogikken i endring av sektorens struktur og sammenslåinger av institusjoner er. Det at Torbjørn Røe Isaksen som statsråd i Kunnskapsdepartementet står som *eier* av institusjoner gir en bedre styringskapasitet enn hva Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner hadde over kommunene i sin sektor. Som eier baseres relasjonen mellom ledelsen og organisasjonsmedlemmer på betingelser som høy grad av tillit og felles verdier. Dette gjør at lederskapet må bidra til å *styre* fokuset i reformarbeidet til å omhandle felles identitet. Dette kan gjennomføres ved bruk av symboler, incentiver og virkemidler for å bygge ned konfliktlinjer mellom aktørene.

Da Kunnskapsdepartementet startet prosessen ble den raskt forankret i åpen dialog mellom sektorens ledelse og institusjonene. Sammen vedtok departementet og statsråden som eier av institusjonene hvilke utredningsmuligheter de underlagte institusjonenes styre og ledelse skulle få benytte seg av, dette fremgår som både enorm styringsdyktighet i mine øyne og en klokhet i å inkludere flere aktører i prosessen noe som er grobunn for tillit i et kulturelt perspektiv.

Det er viktig å trekke frem ledelsens normative ansvar igjen ved å skape behovet for endring. I kommunereformen bæres kostnaden ved en ineffektiv struktur lite av et dårligere tjenestetilbud, og mest av overføringer fra fellesskapet. Dermed blir det lettere å motstå oppfordringer om å finne sammen i sterke enheter.

Forskjellen er veldig stor i forhold til hvordan det i strukturreformen av universitets og høgskolesektoren har blitt en kulturell oppfatning om at institusjonene ikke klarer å stå alene i den nye strukturen da de ikke klarer å øke andelen resultatbaserte inntekter. Slik er det ikke i kommunene. Ledelsen fortsetter å premiere kommuner for å bestå som små, og de straffes knapt økonomisk av å ikke produsere gode tjenester for sine innbyggere.

Ved å lege på incentiver til institusjonene legger ledelsen premisser for å skape en felles identitet om behovet for reformen, dette stimulerer videre til samhandling mellom aktørene og

har bidratt til at sammenslåingene i institusjonslandskapet har forekommet i en noe større grad enn hva reformen egentlig tok sikte på å gjennomføre.

8.2.3 Funn

I det kulturelle perspektivet kjennetegnes reform og endringer ved at mål og verdier oppdages underveis i prosessene, selv om målet med kommunereformen ligger i at det ønskes «større og mer robuste kommuner for fremtiden» viser erfaringene fra prosessen at disse ikke har blitt kommunisert ut i tydelig grad til kommunene. Rapporten fra KDU viser at i de frivillige sammenslåingene at mål etablertes et stykke ut i prosessene. Når vi ser disse funnene i sammenheng kan vi konkludere ved at det virker som at det ikke foreligger en klar sammenheng med hvordan Regjeringen som initiativtakere til reformen så for seg resultatet, og hva som faktisk har vært resultatet nå som prosessen er implementert.

Ved å se på tidligere utredninger har det forekommet en kontekstualisering av mål og midler for gjennomføringer av reformene. De ulike stortingsmeldingene og proposisjonene for begge sektorene refererer til hvilke kriterier som tilsynelatende har hatt gode effekter av lignende omstruktureringer i sektorer i andre land. Dette styrker antagelsen ved at beslutningene fattes og reformer initieres i samsvar med erfaringsbaserte regler som har vist seg å være suksessrike i liknende situasjoner. Dog er det viktig at man er forsiktig i å konkludere på universalsoppskrifter for hvordan reformer av to ulike sektorer skal organiseres da eierforholdet i forvaltningsleddene er vesentlig forskjellige i strukturreformen og kommunereformen.

Kommunene og institusjonene er således autonome, det kan dermed tolkes som «underkastelse» å så slå seg sammen i en større enhet. Selv om de fremstår som komplekse institusjoner og «avstivet» i endringsprosesser innehar de nye og nødvendige kvaliteter når spørsmålet om sammenslåinger i sektorene skal opp. I motsetning til det instrumentelle perspektivet fremstår de som et felleskap. Vi har sett at endring i sektorene er ønsket av Regjeringen som ser behovet for endring, men noen kommuner har aktivt jobbet imot sammenslåinger ved å avholde folkeavstemninger og aktivt være negativ til sammenslåinger i lokale og nasjonale medier (KDU, 2014). Dette kunne vi forvente ettersom at organisasjonsmedlemmer kan jobbe imot gjennomføringen av reformen på bakgrunn at organisasjonskulturen i kommunen er så unik og spesiell at det er umulig å foreta en sammenslåing.

Strukturreformen derimot kan tilknyttes suksess på bakgrunn av at den iverksettende ledelsen har bidratt til å skape en legitimitet og identitet som har stimulert til sammenslåing i universitets- og høskolesektoren samtidig som Regjeringen har holdt sosial og politisk kontroll på implementeringsfasen

8.3 Reformene i lys av et institusjonelt perspektiv

Den institusjonelle tilnærmingen står i sterk kontrast til den instrumentelle ideen om den enhetlige aktør hvor endringer *styres* igjennom med tilnærmet tvang og uten mostand. Det institusjonelle perspektivet brukes i stor grad til å forklare hvilke forventninger som stilles til organisasjoner utenfra og hvordan endringer påvirkes av dette. Både kommuner, universiteter og høyskoler er pålagt å tilby tjenester til sine innbyggere og fortrinnsvis brukere, dersom disse tjenestene ikke kan bli levert i tilstrekkelig grad kan myndighetene initiere endringstiltak, Regjeringen kan har valgt å initiere reformen, men ikke iverksette ettersom at de ikke har benyttet seg av tvang i utdypende grad. Endring kan initieres av Regjeringen dersom de forventningene og kravene som har blitt stilt til organisasjonene ikke har blitt oppfylt.

Endringer kan kobles opp mot *både* indre og ytre forhold i organisasjoner. Dette betyr at aktører som har særlig mye interaksjon, enten om det er med kommunene, departementene, eller universitetene og høyskolene, har betydning for reformprosessene og de institusjonelle trekkene som utvikles i de nye sektorene i etterkant av reformprosessene.

I et institusjonelt perspektiv vil policy-syklusene som presentert i Howlett m.fl. (2009) preges av at alle fasene har hatt interaksjoner med omgivelsene. Det er ikke utenkelig at policy-syklusen vil rullere og hoppe over hverandre i takt med at omgivelsene stiller nye krav til endringene, dette kan føre til at målene må modereres, endres, eller avskrives. Selv om både agenda-setting fasen med beslutningstakere har blitt gjennomført, og løsningene er satt på dagsorden i formuleringsfasen, kan disse endres dersom aktørene i omgivelsene som Regjeringen og reformobjektene forholder seg til kommer med nye premisser for reformen.

8.3.1 Kommunereform med motstand i omgivelsene

De institusjonelle omgivelsene problematiserer hvorfor reformer vanskelig lar seg gjennomføre når de fremstår som løse og de-koplet. Dersom Regjeringen ikke når ut med sine visjoner om hvorfor og hvordan endringer i sektoren skal gjennomføres og det ikke dannes en aksept om behovet for reformen som et kollektivt-orientert problem, kan de inkonsistente og de til dels skiftende omgivelsene fremstå som motstandsdyktige mot reformene. I et institusjonelt perspektiv eksisterer det en gjensidig avhengighet mellom kommuner og deres omgivelser. Motstand mot endringer i kommunene, både i form av struktur og tjenester, kan komme til uttrykk fra sine omgivelser i tillegg til interne aktører. Omgivelsene til kommunene

har bidratt til å sette reformen på sakskartet. Dette forklares ved regjeringsbyttet og skiftende politiske prioriteringer fra styrende makter. Det er ingen tvil om at Regjeringen har forsøkt å påvirke kommunene til å gjennomføre reformen basert på frivillige initiativer ved å belyse de positive ringvirkningene ved å gjennomføre prosessen.

Kommunene, departementer, partier og regjering er samlet sett offentlige organisasjoner som befinner seg i de samme institusjonelle omgivelsene når vi ser på paradigmet som offentlig politikk er. Der konfronteres de stadig med sosialt konstruerte i normer i opinionen og blant andre aktører om hvordan organisasjoner bør være utformet og hvordan de bør fungere, i betydningen av dette er de avhengige av sitt renommé i omgivelsene for å forankre vilje og kapital for endring.

En av de viktigste momentene ved det institusjonelle perspektivets overførbarhet til kommunereformen er at den offentlige, og kommunale sektoren, stadig har blitt utsatt for endringer og oppskrifter på hva omgivelsene har akseptert som passende organisering utenifra. Derfor har det institusjonelle perspektivet særlig nytte i prosessen rundt reformen for å forklare hvorfor utfallet av kommunereformen er så forskjellig i forhold til hva som var *ønsket* av Regjeringen.

Selv om det har vært sterk motstand av reformen i omgivelsene, kan vi i dette perspektivet trekke konklusjoner om at det skifte i den politiske ledelsens premisser gjør det mulig å enes initieringen, målene og virkemidlene i reformen. Sånn sett kan vi se at i likhet med det instrumentelle og kulturelle perspektivet har både sentrale og lokale politiske myndigheter innflytelse på prosessen. Forskjellen er at prosessen i større grad formes av omgivelsenes holdninger og responser på reformen. Dersom Regjeringen som fortsatt har det normative ansvaret for å gjennomføre endringene ikke klarere å kommunisere behovet for reform ut til aktørene og omgivelsene vil ett hvert forsøk på å gjennomføre den i henhold til deres ønsker være nytteløst. På samme måte kan det være slik at dersom Regjeringen hadde fått en bedre respons hos kommunene og at flere store kommuner tok initiativer selv til sammenslåinger ville effektene mest sannsynlig segmentert seg videre i sektoren. Fellestrekk ved kommunene som har slått seg sammen er at den lokale konteksten har vært avgjørende for at prosessene kom i gang, og at det ofte de store kommunene som inviterer til sammenslåinger og ikke de små. Dette har hatt en todelt effekt i prosessen, for det første kan det føre til positive ringvirkninger hvor omgivelsene oppfatter det som akseptabelt å slå seg sammen fordi de større kommunene gjør det. Og for det andre oppfattes som upassende ved at de store kommunene «sluker» de små.

8.3.2 Strukturreform med flere initiativtakere

Det finnes to måter å se på de institusjonelle omgivelsene i reformprosessen. Dersom vi definerer aktørene som står bak reformen, altså Regjeringen, ser vi på institusjonene og andre aktører som omgivelsene til reformen. Den andre måten å se på disse omgivelsene på er institusjonene som aktører, og vi ser på regjeringen, samarbeidsorganisasjoner og den politiske sfæren som omgivelser til disse. Dette gjør at endringsprosessene og reformen kan brytes ned i noen flere undergrupper når vi ser på kausale årsaker til hvorfor prosessen har vært så god. Felles for vinklingene til perspektivet er at ledelsen, Regjeringen, eller institusjonsledelsen ved rektorer og direktører initierer endringer som følge av press fra organisasjonenes indre og ytre omgivelser.

I den grad har både Regjeringen og ledelsen ved institusjonene en utfordring ved å begrunne hvorfor endringer er nødvendig. Ved å konkretisere en mål-middel-sammenheng som sterkt nødvendig for organisasjonens lokale kontekst og forankre dette i ett press fra omgivelsene kan også endringene oppfattes som akseptable av organisasjonenes omgivelser. Bakgrunnen for at kommuner og institusjoner skal fremstå som «sterke» og «robuste» enheter er uten tvil for å forankre deres posisjon som samfunnsaktører med en klar profil som skal bidra til lokal og regional utvikling. Dersom de lykkes med dette er det nærliggende å anta at reformene aksepteres i deres omgivelser.

I likhet med det kulturelle perspektivet belyser også det institusjonelle viktigheten av de uformelle normene og verdiene som danner den etiske rammen for hva som er akseptable handlinger i endringsprosesser for kommunene og institusjonene. Der det kulturelle perspektivet bidrar til å synliggjøre interne holdninger til prosessene kan det institusjonelle forklare hvordan omgivelsene; politikere, nabokommuner, nære institusjoner, næringsliv med flere er med på å påvirke reformers utfall og forløp.

I strukturreformen er det nærliggende å konkludere med at dersom store tunge institusjoner, NTNU, UIT, og lignende regionale institusjoner aksepterer reformens utgangspunkt og tar initiativ til disse, så vil omgivelsene følge etter. Dette har vi sett i fusjonsprosessen ved Gjøvik, og Ålesund inn i NTNU, og hvordan disse segmenterte seg nedover i sektoren ved at flere små høyskoler etterhvert fant veien inn til de større universitetene og høgskolene. Dette er også sammenfallende ved hvordan prosessen i kommunereformen har forløpt seg. Rapporten fra KDU og Jacobsen (2006) viser at det som oftest er de store kommunene som inviterer til sammenslåingsprosesser og ikke de små.

Derfor kan vi i det institusjonelle perspektivet anta at reformenes vellykkethet kan skilles ved å sette et konkret skille i hvordan «oppskriftene» på ny struktur har blitt mottatt i

sektorene. I strukturreformen har flere små høyskoler funnet frivillig inn til større enheter. I en sektor som allerede var preget av et flertall av små enheter, vil det være naturlig å tenke seg at dersom mange små enheter finner sammen til større institusjoner så vil det være oppfattet som «akseptabelt» i omgivelsene. Dette skiller seg vesentlig fra kommunereformen hvor de små ønsker å være selvstendig, og de store enhetene som er i mindretall fra før i sektoren initierer til sammenslåinger.

Da Kunnskapsdepartementet startet prosessen ble den raskt forankret i åpen dialog mellom sektorens ledelse og institusjonene. Sammen vedtok departementet og statsråden som eier av institusjonene hvilke utredningsmuligheter de underlagte institusjonenes styre og ledelse skulle få benytte seg av, dette fremgår som både enorm styringsdyktighet i mine øyne og en klokhet i å inkludere flere aktører i prosessen noe som er grobunn for tillit i et kulturelt perspektiv og aksept for endring i det institusjonelle. Dersom de store institusjonene som NTNU og UIT blant universitetene og de store høyskolene aksepterte reformen og tok initiativet til sammenslåinger er det rimelig å anta at prosessen ville segmentere seg som en domino effekt gjennom hele landskapet og sektorens omgivelser. Ved å holde en streng kontroll på prosessen har man også kunnet kontrollere hvilken informasjon og påvirkning omgivelsene ville ha for institusjonene.

Årsaken til at dette har vært mulig, i motsetning til den store lignende strukturreformen i den kommunale sektoren, kan være at det var et annet utgangspunkt for holdninger til endringer i sektoren. Det at partiene i det politiske landskapet i over to tiårs perioder har vært enige om utfordringene i sektoren bidrar til at utfordringene ble ansett som kollektivt-orienterte problemer, noe som har vært helt nødvendig for å få på plass flere initiativtakere til prosessen. Dersom Regjeringen ikke ville klart å mobilisere i takt med omgivelsene er det nærliggende å anta at reformen ville i likhet med kommunereformen blitt amputert fra visjon til vedtak.

8.3.3 Funn

I motsetning til det instrumentelle og kulturelle perspektivet brukes det institusjonelle til å forklare hvilke forventninger organisasjoner møtes i deres omgivelser. Både høyere utdanningsinstitusjoner og kommuner er offentlige organisasjoner som opererer i ett sett med ulike omgivelser (innbyggere, brukere, etater, departementer, politikere lokalt, partier nasjonalt og så videre).

Disse omgivelsene kan stille krav til kommunene og institusjonene, dersom tjenester som er lovpålagte eller etterspurte ikke blir levert kan endringer initieres for å løse på problemene.

Ut i fra et institusjonelt perspektiv eksisterer det en gjensidig avhengighet mellom organisasjoner og deres omgivelser, endringene i sektorene kan komme av påvirkning fra omgivelsene i tillegg til interne aktører. I dette perspektivet forklarer regjeringsskiftet og skiftende politiske prioriteringer fra sentralt hold agenda-settingen til reformene.

Regjeringen har iverksatt endringstiltak både i utdanningssektoren og kommunesektoren på bakgrunn av at forventningene som har blitt stilt til institusjonene og kommunene ikke har blitt oppfylt.

Endringer i sektorene kan både kobles opp mot ytre, men så vel som indre forhold i organisasjoner. I reformenes implementeringsfaser har vært preget av at ledelsen i mindre grad har styrt prosessene, det har vært flere initiativtakere til å gjennomføre reformprosessene og fasene har vært preget av åpenhet. I kommunereformen ser vi at Regjeringen har initiert til reform, men kommunene har selv hatt handlingsrommet til å slå seg sammen, de samme tendensene kan vi se hos de utdanningsinstitusjoner som på frivillig basis har fusjonert inn i større enheter. Dette betyr at det finnes flere initiativtakere til endringsprosessene. Vi kan se at den politiske ledelsen har forsøkt å påvirke begge sektorene til å finne sammen i større enheter ved å belyse de positive ringvirkningene sammenslåingene vil ha for kommunene og institusjonene. Selv om det har vært sterke motsetninger mellom aktørene i kommunereformen og strukturreformen kan vi trekke konklusjoner om at institusjonene og kommunene kan endre sine syn på sammenslåinger dersom et skifte hos ledelsen gjør det mulig å enes om premissene for reformene, både de sentrale aktørene i Regjering og departement og lokale aktørene i kommuner og institusjoner har dermed innflytelse på prosessene. Reformene har skilt seg fra hverandre på den institusjonelle forventningen om at reformer er i utgangspunktet vanskelig å gjennomføre. I kommunereformen har de institusjonelle omgivelsene og presset fra de gitt en mindre effektiv gjennomføring enn hva et instrumentelt perspektiv impliserer. Som kontrast til dette, har strukturreformen vært preget av flere initiativtakere i omgivelsene som har ført til en bred aksept ved at en strukturreform er «den rette» måten å organisere seg på. Dette har gjort at reformen har fått en effektiv gjennomføring i tråd med hva ledelsen så for seg i agenda-settingsfasen, og initieringsfasene. Dermed kan institusjonelle omgivelser både forklare hvordan endringstiltak kan møte motgang, og fases inn som følge av omgivelsens respons på reformtiltakene.

9 Drøfting av reformenes innhold og prosess

I dette kapittelet vil jeg drøfte likheter og ulikheter mellom de to reformene sammen med de teoretiske perspektivene kan det forklare og identifisere konkrete forskjeller i implementeringen av reformene. Dette vil bidra til å gi ett godt grunnlag til å konkludere på forskningsspørsmålene og oppgavens problemstilling.

I kapittel tre defineres reformer som aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre organisasjoners utforming. Den innledende fasen av reformene foregikk i forkant av prosessen rundt landsmøtene til de ulike stortingspartiene. Valgprogrammene utarbeides med et klart mål om hvordan et eventuelt flertall skal utarbeide nye og bedre løsninger for fremtiden. I etterkant av stortingsvalget 2013 etablerte ett nytt flertall seg på stortinget. Reformpartiene Høyre og Fremskrittspartiet gikk sammen i regjering med et klart mål om å reformere norsk offentlig politikk for å gjøre oss tilpasningsdyktige for de utfordringer som fremtiden kan by på. Med begrepet og forløpet etablert er det ingen tvil om at både struktur- og kommunereformen er reformer i ordets virkelige definisjon. Den viktigste forskjellen vi kan identifisere med en gang mellom kommunereformen og strukturreformen, er at reformene omhandler forskjellige sektorer. Felles for begge sektorer er at reformer og endringer ikke er noen nye fenomener, de har begge over lengre tid, med varierende grad av intensitet, vært under reform- og endringspress fra ulike aktører både internt og i sektorenes omgivelser.

Politikk er et virkemiddel for å endre, forme og utvikle samfunnet. For å få til dette er det helt nødvendig av styrende makter å få et flertall til å støtte opp om det. For at vi skal kunne se og forklare hvorfor vedtakene endte så forskjellige i reformene er vi nødt til å først se på begrunnelsen, så forståelsen. Det er særlig en politisk læresetning som er med på å gi strukturreformen til Isaksen en fordel i forhold til kommunereformen. Daværende kunnskapsminister Isaksen startet med å forklare *hvorfor* før han begynte med *derfor* i strukturreformen. I en rekke møter med institusjonsledelsen ved de fleste universiteter og høyskoler har det vært tatt i bruk en blanding av løfter og skremser om hva som kunne skje dersom større «robuste» enheter ikke blir en realitet. Dermed har Regjeringen kunnet presse frem fusjonsvedtak i universitets- og høyskolesektoren ved å argumentere godt for de mange utfordringene det å bli stående alene i den nye strukturen kunne medføre. Slik er det ikke i kommunereformen.

Regjeringens hovedbegrunnelser for å gjennomføre kommunereformen er ikke vanskelige å være enige i. Som hørings svarene til Kommunereformen og kommuneproposisjonen anerkjenner en at dagens struktur flere steder hinder optimal tjenesteyting. Dette begrunnes blant annet med at de økonomiske rammevilkårene er for små i forhold til det økende antall av pålagte tjenester som kommunen må forsyne innbyggerne med. Kommunegrensene, altså strukturen i seg selv, oppleves som praktiske i møtet med behovet innbyggere, næringsliv, ansatte og politikere, derfor har reformen til en viss grad innhentet støtte selv i de små miljøene.

Etter å ha sett igjennom forløpet til prosessene i den empiriske gjennomgangen av reformene ser en, en tydelig trend av at kommunereformen oppstod som et *selektivt*-problem slik Aberbach og Christensen (2013) presenterte det i kapittel 3. Det har vært en overhengende sannsynlighet at aktørene i prosessen har vært uenige og det har uten tvil oppstått konflikter i prosessen. Strukturreformen derimot har vist til å helle mer mot at den er definert som et *kollektivt*-problem av både sektoren selv, men også Regjeringen og de andre politiske aktørene i og rundt sektoren. Behovet for endring var komplekst og signifikant med et langt perspektiv som kan håndteres på ulike måter, men hvor Regjeringen har definert hva de oppfatter som et tilfredsstillende virkemiddel basert på definerte mål-middel-sammenheng.

9.1 Sammenfallende målsettinger for reformene

Hva var likhetene og forskjellene i reformenes målsetninger.»

Det sentrale spørsmålet blir med dette å undersøke likheter mellom reformenes innhold og målsetninger, er reformene sammenlignbare for å forklare problemstillingen?

I motsetning til stortingsmeldingen om strukturreform ser vi at målsetningene i kommuneproposisjonen (Prop. 95 S (2014-2015)) ikke i like stor grad tar for seg konkrete løsninger og hvordan målsettingene skal oppnås. Målsettingene til kommunereformen og strukturreformen sammenfaller i noen grad, men det finnes vesentlige forskjeller.

Kommunereformens definerte mål i kommuneproposisjonen 2015, er å legge til rette for at flere kommuner gjennomfører sammenslåinger. Kommunereformen skisserer visjoner for en ønsket tilstand om hvorfor endringene bør gjøres men ikke hvordan. «En endret kommunestruktur i seg selv skal gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som skal sikre en bærekraftig samfunnsutvikling både lokalt og regionalt. Dette er også et mål i seg

selv for at kommunene skal ha muligheten til å være i stand til å løse nasjonale utfordringer. Hva som nøyaktig menes med dette er usikkert, noe som slår meg med gjennomgangen av Prop. 95 S 2014-2015 er det særdeles diffuse språket som blir benyttet i presentasjonen av nye tjenester og målene til reformen. Hva som ønskes å oppnå presenteres som et mål, men ingen midler for å oppnå denne «utopien» blir presentert. Dette framstår som vanskelig å forklare med unntak av kulturelle perspektivers tolkning at dette er ett resultat på bakgrunn av at man ikke ønsker å presentere «moralsk upassende» handlinger for å gjennomføre reformen.

Felles for begge reformene er at de i like stor grad tar for seg endringer av struktur som virkemiddel for å løse problemene. Både i utdanningssektoren og i kommunesektoren er argumentene sammenfallende med at ressurser spres for tynt, det blir vanskelig å dele ressursene på små, regionaliserte og fragmenterte miljøer. Dette begrunnes ulikt i reformene med de faglige miljøene i strukturreformen og velferdstjenestene i kommunereformen. Det at begge reformene initieres av samme Regjering innenfor samme regjeringsperiode er kanskje verdt å ofre en tanke i seg selv. Begrunnet i at dersom en av reformene skulle bli en særlig suksess ville det være naturlig å anta at lignende reformer i andre sektorer også kunne være like i den de preges av konkrete strukturelle endringer før og etter reformen har blitt implementert. Slik ble det riktig nok ikke i de overlappende prosessene i struktur og kommunereformen. Hva kan årsaken til dette være? Det kan handle om at konkretiseringen av mål og hvordan de skal løses ikke var helt avklart eller tydelige nok. Når vi analyserer reformene og ser på sammenheng mellom problemer og løsninger ser en, at det er en tydeligere sammenheng mellom hva regjeringen anser som problemer, hvorfor de skal løse de og hvordan de skal løses de i strukturreformen en når man sammenligner med kommunereformen. I den grad jeg kan definere graden av konkrete mål-middel-løsninger i reformarbeidet som «grad av operasjonalisering». Fremgår strukturreformen som en *operasjonalisert*-reform. Der det er klare sammenhenger med problembeskrivelsen om hvorfor endringen i strukturen ønskes og det er utledet konkrete forslag på hvordan de identifiserte problemene med dagens struktur og utfordringer skal løses med bruk av nye konkrete oppgaver og endringer i finansieringsmodellene.

9.2 Like strukturelle aspekter ved reformene

Hva var likhetene og forskjellene i reformenes innhold.»

Intensjonen med dette er å undersøke likheter mellom reformenes innhold og, er reformene sammenlignbare for å forklare problemstillingen?

Som nevnt i kapittel 2 er det i et instrumentelt perspektiv slik at offentlige organisasjoner oppfattes som redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå visse mål som blir sett på som viktige for samfunnet (Christensen mfl. 2015). For eksempel utfører statsforvaltningen sine oppgaver på vegne av samfunnet, og kommunene er rettet mot å tilby befolkningen gode offentlige tjenester. Med dette blir kommunene et redskap for at innbyggerne skal få tilgang til offentlige tjenester på vegne av staten. Kommuner som organisasjoner er komplekse, både i form av størrelse og at de stadig befinner seg i et samspill mellom politiske og administrative føringer. Derfor vil det ofte forekomme tilpasninger til hvordan de organiserer seg lokalt. Ved å endre den normative strukturen som definert tidligere, vil det kunne påvirke det reelle innholdet i politikken. I denne oppgaven kan dette synet forklares, ved at det fra politisk ledelse, altså regjeringen, var et ønske å endre denne strukturen for å oppnå en mer effektiv organisering, både med tanke på styringskapasitet og tjenesteyting for innbyggerne. Denne foreslåtte endringen i struktur er fellesnevneren for begge reformene. Både kommunesektoren og universitets- og høyskolesektoren er preget av at de innehar regionale posisjoner i ett bredt og omfattende landskap.

Når vi ser på *hvordan* strukturen skal endres i reformene skisserer begge reformene større, og mer robuste, enheter som konkrete løsninger på problemene. I en instrumentell tilnærming til endringer er endring av struktur viktig i seg selv for å kunne oppnå målene. Når vi da sammenligner reformenes målsettinger er det helt nødvendig i begge reformene å endre strukturen i seg selv for å oppnå disse. Argumentasjonen bak endringer i strukturen er ganske likelydende i begge proposisjonene både i form av robusthet, økt kvalitet, bedre autonomi, i tillegg til regional og lokal samfunnsutvikling.

9.3 Makt eller maktesløshet i reformvedtakene?

«Var Strukturreformen lettere å gjennomføre?»

Denne problemstillingen legger opp til en redegjørelse for påstanden om at strukturreformen var enklere å gjennomføre i problemstillingen. Kan vi trekke konklusjoner ut i fra den teoretiske drøftingen om at operasjonaliserte reformer er enklere å gjennomføre?

En kan anta at reformer utredes og vedtas raskt på bakgrunn av en handlekraftig, bestemt og enhetlig politiske ledelse. Eksempler på dette finner vi i flere av de store reformene som har vært vedtatt fra politisk hold, Sykehusreformen 2002, Politireformen av 2015 og Strukturreformen «konsentrasjon for kvalitet» for universitets og høgskolesektoren fra 2015. Felles for disse er at de er eksempler på toppstyrte reformer, der det forekommer få endringer av målene og virkemidler underveis. Årsaker til dette kan være at aktiviseringen av aktører, defineringen av løsninger og identifiseringen av problemene som skulle løse, var entydig og rask. Disse momentene i implementeringen av endring i forvaltning og offentlig sektor påpeker i noen tilfeller at prosessene er top-down styrt, altså identifisert og iverksatt av regjeringen.

Noe vi har sett i diskusjonen og iverksettelsen av kommunereformen er at en tilsvarende sømløs effektiv iverksetting og gjennomføring av reformen ikke er mulig. Debatten om kommunereformen har vist at det er veldig mange aktører som har reel innflytelse på beslutningene som tas og da reformen ble vedtatt som lov var det tydelig at veien fra idéer til vedtak har vært igjennom en rekke endringsprosesser. I motsetning til strukturreformen og sykehusreformen har ikke kommunereformen vært en «lukket» prosess fra regjeringens side, og per dags dato har den ikke vist det tydelige momentet og innflytelsen rundt tvangssammenslåing av kommuner for å få fortgang i prosessen slik man gjorde på 60-tallet, da det var en lignende reform av denne størrelsen.

Til tross for enigheten om behovet for kommunereformen var det stor uenighet i hvordan den skulle gjennomføres. Et av de største konfliktområde omhandlet bruken av tvang i sammenslåingsprosessene. Der regjeringspartiene og samarbeidspartiene Venstre og KRF har stilt seg positive bak å tvinge kommuner til å slå seg sammen i visse tilfeller. Har SV og SP ved en rekke anledninger i prosessen ytret seg særdeles kritiske til tvangsbruk. Det største opposisjonspartiet Ap har tidligere i prosessen åpnet for bruk av tvang, men kjørte en annen linje i behandlingen av reformen på stortinget i juni 2017.

Noe av forklaringene kan forklares i at det er enormt mange aktører, i tillegg til at politiske interesser setter regjeringen i en posisjon, hvor de må kjøre slalåm mellom partier for å få igjennom sine vedtak.

Det at norske kommuner er slike uavhengige offentligrettslige subjekter kan nok i noen grad ha bidratt til å styrke en utbredt stereotypi om at offentlig administrasjon og byråkratiet i kommunene har en iboende tendens til å motsette seg alle typer endringer og dermed fungere som et malplassert sandkorn i maskineriet (Jacobsen. 2006).

Det må presiseres at norske kommuner er uavhengige offentligrettslige rettssubjekter. Dette betyr at hverken departementer eller regjering kan instruere, overprøve eller dirigere kommunene ut fra generell myndighet. Det er kun Stortinget som tildeler økonomisk handlingsrom og endre i form av lovendring. Kommunene er på bakgrunn av deres rolle ikke underlagt noe bestemt statelig hierarki knyttet til statsforvaltningen (Vanebo. 2012). Dette betyr at endring og styring kun kan gjøres gjennom lovs form fra Stortinget. Dette står i sterk kontrast til utdanningsinstitusjonene som er tilknyttet kunnskapsdepartementet som «eier» av institusjonene.

Som nevnt tidligere i avsnittet er strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren, også kjent som «konsentrasjon for kvalitet», i mye større grad en top-down styrt reform. Det har fra starten av reformprosessen forekommet få endringer av målene ledelsen presenterte i starten av reformarbeidet og hvilke virkemidler som har vært brukt underveis. Allerede tidlig i prosessen tok statsråden, Torbjørn Røe Isaksen, kontroll ved å inkludere en utvalgt gruppe av institusjoner og andre aktører fra sektoren med for å diskutere reformplanene. Evnen til å kommunisere og binde aktørene i form av konkrete mål, og virkemidler som for eksempel økonomiske incentiver har vært bidragsgivende for muligheten til å kommunisere ut ideen om at små institusjoner spredt rundt i sektoren ikke ville evne å stå alene i møte med skiftende omgivelser.

Reformen var en stor reform, men en stille reform. Kirke- utdanning- og forskningskomiteens (KUF) innstilling til reformen viser at det i stor grad er enighet blant partiene rundt de store stridsspørsmålene i reformen. Selv om politikken og prosessen egentlig fremgår som noe maskert i kapittel etter kapittel i en omfattende stortingsmelding. Er det liten tvil om at reformvedtaket røsket opp i en rekke etablerte strukturer og kulturer i utdanningslandskapet. Den kausale forklaringen til dette finner vi i selve premisset for meldingen; det har vært for mange små, fragmenterte fagmiljøer som har ført til dårlig utdannings- og forskningskvalitet med dårlig utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Over flere år har det vært stor enighet om denne problemstillingen, blant de politiske aktørene.

Utfordringene har vært ved at sektoren selv ikke har anerkjent det som sine egne problemer, men heller ansett de som alle andre sine. Omgivelsene har problemer i et åpent perspektiv, noe som igjen preger institusjonene, om vi vil se på det slikt.

Grunnlaget om at flere aktører har samme oppfatning av problemet gjorde at mål-middel-sammenhengen ble tydelig fra dag en. Vedtaket på stortinget gav reformen ett vesentlig overtak fra utgangspunktet i sammenslåingene om vi sammenligner med kommunereformen. Den statlige eierstyringen av institusjonene gjorde at de i motsetning til kommunene ikke har hatt muligheten til å prate og sno seg vekk fra endringene. Dermed har særinteresse og egen kultur måtte vike for en helhet basert på ledelsens premisser.

10 Konklusjon

Reformer iverksettes fra øverste hold, men endringene de kommer innenfra. I dette studiet har jeg forsøkt å belyse at finnes det en rekke forskjellige måter for utformingen av organisasjoner. Riktig nok er det både i Kommunereformen og Strukturreformen slik at vi best kan følge endringsprosessene ut i fra et hierarkisk perspektiv ved at agendaen og behovet for reformene settes av øverste ledelse. Motivasjonen for endringene forklares som følger av endringer i policy, grunnet det politiske skiftet etter stortingsvalget i 2013. Dette skifte var startskuddet for to relativt like endringer i to ulike sektorer. Men hvordan kan det være slik at to *like* reformer har ført til svært *ulike* omfang av endringer. Det er ikke nødvendigvis slik at reformer fører direkte til endringer, som regel vil vi kunne følge endringsprosesser fra vedtak til evaluering ved at noe har endret seg i løpet av hele prosessen.

Spørsmålet oppgaven tar sikte på å svare på er;
«Hva var likhetene og forskjellene i implementeringen av Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren i forhold til Kommunereformen? – kan forskjellen forklare om, og i så fall, hvorfor Strukturreformen var lettere å gjennomføre?»

For å kunne besvare dette har denne oppgaven analysert to store reformer som har fokus på strukturelle endringer for å løse problemer i sine respektive sektorer. Oppgaven har tatt for seg reformene ut i fra det instrumentelle perspektivet, det kulturelle- (klassisk-institusjonelle) perspektivet og det institusjonelle (åpne) perspektivet på organisasjoner og endringer. Selv om begge reformene har sammenfallende prosesser og relativt like målsetninger for gjennomføringen er datagrunnlaget mitt er ikke stort nok til å kunne konkludere i forhold til hvilke av de tre perspektivene som har størst- og hvilket som har minst forklaringskraft med henhold til gjennomføringen av reformprosessen. Men perspektivene har kunne bidratt til å forklare momenter ved prosessene som sammen er komplementære til å forklare hvorfor Strukturreformen var mer vellykket enn Kommunereformen.

Hva var likhetene og forskjellene i reformenes innhold og målsetninger.

Felles for de begge var at de skulle endre strukturer som har vært skapt over lang tid. Det har vært etablerte sannheter i sektorene at organiseringen av kunnskaps- og kommunesektoren ikke har vært tilstrekkelig for å kunne møte de nye utfordringene sektorene står overfor.

Samtidig har strukturendringer vært noe begge sektorer har vært tilnærmet skjermet for, frem til Solberg-Regjeringen tok makten høsten 2013.

Forskjellen i reformene ligger ved at mål-middelsammenhengen ikke nødvendigvis foreligger klart i implementeringsfasen om vi sammenligner med de øvrige perspektivene som er brukt i oppgaven. Selv om det institusjonelle perspektivet i noen grad er sammenfallende med det kulturelle for det utrente øyet ligger det en vesentlig forklaringsfaktor i hvorfor reformene har blitt iverksatt. Hverken kommunene eller utdanningsinstitusjonene har klart å tilby tjenestene som de sentrale myndighetene ønsker i tilstrekkelig grad, dette har skapt en oppfatning om at det er behov for endring i subjektens omgivelser.

Hvem var aktørene i prosessene, var de åpne eller lukkede prosesser?

Felles ved beslutningsprosessene i forkant av reformen var at beslutningstakeren bak definerer ett, eller flere, mål som skal løses. Både i det instrumentelle og kulturelle perspektivet ser vi at prosessene i reformene har vært lukket i agenda-settings fasene, men har blitt åpnet opp i initieringsfasene og implementeringsfasene. Kun øverste politiske ledelse har vært besluttende organ i å sette behovet for reformene samtidig som de har initiert fasene i prosessene i forkant av reformene og i selve initieringen av reformarbeidet. I det institusjonelle perspektivet ser framgår det også at ledelsen er beslutningstakeren bak reformen ved at de definerer ett, eller flere, mål som skal løses. Forskjellen ved det institusjonelle perspektivet ligger ved at mål-middelsammenhengen ikke nødvendigvis foreligger klart i implementeringsfasen om vi sammenligner med de øvrige perspektivene som er brukt i oppgaven. Selv om det institusjonelle perspektivet i noen grad er sammenfallende med det kulturelle for det utrente øyet ligger det en vesentlig forklaringsfaktor i hvorfor reformene har blitt iverksatt. Hverken kommunene eller utdanningsinstitusjonene har klart å tilby tjenestene som de sentrale myndighetene ønsker i tilstrekkelig grad. Dette har skapt en oppfatning om at det er behov for endring i subjektens omgivelser.

Var strukturreformen lettere å gjennomføre?

Reformers resultat kan forandres som følge av prosessens konfliktnivå.

Strukturreformen kan tilknyttes suksess på bakgrunn av, at den iverksettende ledelsen har bidratt til å skape en legitimitet og identitet som har stimulert til sammenslåing i universitets- og høgskolesektoren samtidig som Regjeringen har holdt sosial og politisk kontroll på implementeringsfasen. I Kommunereformen har organisasjonskulturen i flertallet av

kommunene sett på som så unik og spesiell at sammenslåinger ikke har vært mulig uten styring fra Regjeringen. Når ledelsen samtidig skyver sammenslåingsansvaret nedover i sektoren og dermed flytter regien til bottom-up implementering. Kan det ha det ført til antagelser om at reformen ikke har vært i samsvar med hva Regjeringen hadde forutsett. Det er naturlig å anta at reformen ønsket ett større omfang av antall sammenslåinger i forhold til hva resultatet har blitt. I strukturreformen derimot har de sentrale aktørene i prosessene holdt kontroll på implementeringsfasen og holdt den lukket. Det har kun vært åpnet for høringsinnspill til reformprosessene men ikke inkludering av flere beslutningsaktører. Ved å holde prosessen lukket i strukturreformen, har man klart å beholde sosial og politisk kontroll på sammenslåinger. Noe som har ført til at reformen i et instrumentelt perspektiv kan anses som å være en suksess. Kommunereformens amputerte resultat kan tilskrives ledelsens manglende styringsvilje i å presse igjennom reformen fordi ledelsen har møtt motstand i sine planer fra aktører i arbeidet. Både innenfor og utenfor kommunesektoren av aktører som har ulike oppfatninger av hva ledelsen ønsket på å endre, og hvilke problemer som faktisk skal løses.

«Hva var likhetene og forskjellene i implementeringen av Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren i forhold til Kommunereformen? – kan forskjellen forklare om, og i så fall, hvorfor Strukturreformen var lettere å gjennomføre?»

Ut i fra det jeg har presentert vil jeg konkludere med at Strukturreformens vellykkethet kan tilskrives momenter alle de tre perspektivene belyser;

For det første har reformprosessen har vært grunnleggende god fra et normativt instrumentelt synspunkt hvor endring er ledelsens ansvar. Aktiviseringen av aktører i reformprosessen og definering av løsninger som reformen tar sikte på å løse har vært kontrollert både politisk og sosialt av ledelsen på en god måte. Dette har vært mulig ved at Regjeringen har kunne holdt en sterk regi og styring på hvilke aktører som har tatt del i prosessen. Dette har bidratt til å belyse den konkrete mål-middel-sammenhengen som er bakgrunnen fra reformen. Der kommunereformen har presentert en ny struktur som løsningen på problemet har det fremstått som at strukturendringen var et mål i seg selv. Strukturreformen har presentert strukturen som et middel for å oppnå målene Regjeringen så for seg da de satt policyen for reformen i forkant av prosessen. Da Kunnskapsdepartementet startet prosessen ble den raskt forankret i åpen dialog mellom sektorens ledelse og institusjonene. Sammen vedtok departementet og statsråden som eier av institusjonene hvilke utredningsmuligheter de underlagte institusjonenes styre og ledelse skulle få benytte seg av. Dette fremgår som både en god og

effektiv styringsdyktighet i mine øyne og en klokhet i å inkludere flere aktører i prosessen. Noe som er grobunn for tillit i et kulturelt perspektiv. Dette gjør at endringer enklere lar seg implementeres og er en viktig kausal forklaring til reformens vellykkethet.

For det andre kan en forklare *hvorfor* dette har bidratt til en god gjennomføring ved å konkludere med at Regjeringen ved Kunnskapsdepartementet og Statsråden i spissen har tatt ansvar, gjennom å skape identitet hos institusjonene som har stimulert til samhandling i prosessen hvor reformen har blitt sett på som den akseptable handling for å løse problemene sektoren står ovenfor. Regjeringen har i Strukturreformene belyst utfordringene og konsekvensene knyttet til kostnaden ved en ineffektiv struktur. Dermed blir det lettere skape oppslutning rundt målet om å finne sammen i sterke enheter.

For det tredje har det institusjonelle perspektivet bidratt til å forklare det eksisterende handlingsrommet til gjennomføringen av Strukturreformene i en vellykket form. Årsaken ligger blant annet utgangspunkt for holdninger til endringer i sektoren. Det at partiene i det politiske landskapet i over to tiårs perioder har vært enige om utfordringene i sektoren bidrar til at utfordringene ble ansett som kollektivt-orienterte problemer, noe som har vært helt nødvendig for å få på plass flere initiativtakere til prosessen. Dersom Regjeringen ikke ville klart å mobilisere i takt med omgivelsene er det nærliggende å anta at reformen ville i likhet med kommunereformen blitt amputert fra visjon til vedtak.

Helt avslutningsvis vil jeg ta stilling til spørsmålet oppgaven tar sikte på å svare. Årsaken til det forskjellige resultatet i strukturreformene kan knyttes til at det både er lettere å etablere kultur for endring og aksept i omgivelsene dersom det er klarhet i både hvorfor man skal gjennomføre reformer, hva man ønsker å endre ved å gjennomføre reformen og hvordan man skal gjennomføre den. Strukturreformene var definert som et kollektivt-orientert problem som sektoren hadde behov for over en rekke tiår. Dette sammen med forskjellen på eierskap i forvaltningen gjør at ledelsen i Kunnskapsdepartementet som eier av institusjonene i større grad har muligheten til å benytte seg av tvang for å endre strukturen. Riktig nok har ikke departementet benyttet seg av tvang i prosessen som gjør at vi kan konkludere med at

- Strukturreformene var lettere å gjennomføre på bakgrunn av at den var en mer operasjonalisert reform, med klare sammenheng mellom mål og midler som alle aktørene i prosessen kunne stille seg bak.

Referanseliste

- Aberbach & Christensen (2014) «*Why Reforms so Often Disappoint*»
I American review of public administration 2014, VOL 44.
- Bernt, Jan Fridthjof (2016) «*Universitets- og høyskoleloven – med kommentarer*»
2. utgave, Fagbokforlaget
- Blaikie, Norman (2009) «*Designing Social Research*»,
Wiley-Blackwell
- Brunsson & Olsen (1997) «*the Reforming Organization*»,
Fagbokforlaget
- Christensen mfl. (2015) «*Organisasjonsteori for offentlig sektor*»,
Universitetsforlaget
- Grønmo, Sigmund (2015) «*Samfunnsvitenskapelige metoder*»
2. utgave, Fagbokforlaget
- Hart, Chris (1998) «*Doing a literature review: Realizing the Social Science Research Imagination*». London, Sage Publications
- Helsvig, Kim G. (2011) «*Universitetet i Oslo 1811–2011. Bok 6: 1975–2011*
«*Mot en ny samfunnskontrakt?*». Oslo: Unipub.
- Howlett, Ramesh & Pearl (2009) «*Studying Public Policy – Policy cycles and policy Subsystems*» Oxford Publishing

- Instilling 300 S (2013-2014) «*Innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015*» Kommunal- og forvaltningskomiteen, Stortinget.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-300/?!vl=0>
- Jacobsen, Dag Ingvar (2009) «*Perspektiver på kommune-Norge, en innføring i kommunalkunnskap*» Fagbokforlaget
- Jensen, Synnøve (2014) «*Tukling med Skaperverket*» Klassekampen s.46-47 Lørdag 28.juni 2014
- Johannessen, A., Tufte, P. A. og Christoffersen, L. (2016) «*Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*» 5. Utgave. Abstrakt forlag
- Johnsen & Klausen (2006) «*Kommunesammenslåingers politiske økonomi: en analyse av velgeratferd i rådgivende folkeavstemninger*», Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, Vol.22, Universitetsforlaget
- Kompetansesenteret for distriktsutvikling – KDU (2014) «*Kunnskaper og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing*»
- Norgård, Jorun & Kyvik, Svein (2002) «*Faglig integrasjon og samarbeid i Høgskolesektoren*» NIFU ISBN: 82-7674-811-2
- Odelstingsproposisjon nr. 41 (2000-2001) «*Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)*», Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Proposisjon nr.95 S (2014-2015) «*Kommuneproposisjonen 2015*», Kommunal- og moderniseringsdepartementet
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/>

- Proposisjon nr.96 S (2016-2017) «*Endringer i kommunestrukturen*»,
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/>
- Proposisjon nr.121 S (2014-2015) «*Kommuneproposisjonen 2016*»
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-121-s-2014-2015/id2411026/>
- Røvik, Kjell Arne (2007) «Trender og translasjoner»,
Universitetsforlaget
- Scott & Davies (2007) «*Organizations and Organizing: Rational, Natural and Open System Perspectives*»
N.J Pearson, Prentice Hall
- Selznick, Phillip (1957) «*Leadership in Administration*»
New York: Harper & Row.
- Selznick, Phillip (1997) «*Lederskap*»
Tano, Aschehoug
- Stortingsmelding 18. 2014-2015
«*Konsentrasjon for kvalitet – strukturreform i Universitets- og Høgskolesektoren*»
Kunnskapsdepartementet
- Stortingsproposisjon nr.66 (2002-2003) «*Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 – Kommuneproposisjonen*»
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

- Stjernøutvalget NOU 2008: 3
«Sett under ett — Ny struktur i høyere utdanning» Utredning fra et offentlig utvalg oppnevnt av regjeringen 24. mai 2006. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 22. januar 2008.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2008-3/id497182/>
- Vabo m.fl. (2014) «Kriterier for god kommunestruktur – Sluttrapport fra ekspertutvalg» Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Fotnoter og øvrige nettkilder

Sortert etter forekomst i oppgaven ved sidetall.

- Side 43.
Sundvollen-plattformen 2013
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Side 44.
Sysselssatte 15-74 år etter sektor og kjønn 4.kvartal 2017
<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/regsys>
- Side 54.
Debattinnlegg av Lars Egeland, direktør for Læringscenteret ved Høgskolen i Oslo og Akershus
<http://www.bokogbibliotek.no/faerre-institusjoner-hva-vil-det-bety-for-bibliotekene>
- Side 54.
Pressemelding fra Regjeringen, Isaksens «syvpunktsplan»
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klare-prioriteringer-i-hoyere-utdanning-/id749226/>

- Side 54. – 55. – 57. – 58.
Pressemelding fra Regjeringen 14.01.2014 NR2-14
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klare-prioriteringer-i-hoyere-utdanning-/id749226/>
- Side 61.
Oppdrag til statlige høyere utdanningsinstitusjoner: innspill til arbeidet med framtidig struktur i universitets- og høgskolesektoren» 26.05.2014
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/brev/strukturemeldingen_oppdragsbrev_260514.pdf
- Side 62.
Intervju med Torbjørn Røe Isaksen i Universitetsavisa.
<http://www.universitetsavisa.no/politikk/article49505.ece>
- Side 63.
Intervju med Torbjørn Røe Isaksen i Sektoravisen Khrono.
<https://khrono.no/2016/08/intervju-med-isaksen>
- Side 72.
Statssekretær Bjørn Haugstad melder at reformen evalueres i sektoravisen Khrono.
<https://khrono.no/struktur-strukturreformen-haugstad/struktureformen-evalueres-i-2018/202819>