

Policy Brief - Høyere utdanning

## Fusjon skaper usikkerhet i nåtiden, men positive forventninger til framtiden

Siv-Elisabeth Skjelbred og Mari Elken

En spørreundersøkelse blant Høgskulen på Vestlandets (HVL) ansatte, som er gjennomført midt i fusjonsprosessen, viser at ansatte mener at fusjonen vil styrke HVLs posisjon regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Flertallet tror også fusjonen vil styrke forskningen og at det vil bli mer fokus på høyere grads utdanninger. Samtidig skaper fusjonen også usikkerhet. Det er usikkerhet blant de vitenskapelig ansatte om fusjonen vil styrke utdanningene, det er delte meninger om studentene vil få et bedre utdanningstilbud og det er få som tror at utdanningene vil bli mer praksisnære. Fusjonsprosessen har også organisatoriske konsekvenser. Et flertall mener fusjonen har ført til mer byråkrati knyttet til internt samarbeid, det er forholdsvis negative holdninger til ledelsens håndtering av fusjonsprosessen, det er vanskelig å ta avgjørelser på lavest mulig nivå, og et stort flertall mener de ansattes innflytelse er svekket. I mange andre spørsmål er det sterkt delte meninger om konsekvensene av fusjonsprosessen.

Disse funnene er en temperaturmåling midt i en fusjonsprosess og vil bli fulgt opp av andre datakilder senere i prosjektet.

Mange land har gjennomført fusjonsprosesser i høyere utdanning de siste årene. Forventningene har vært økt effektivitet, kvalitet, og strategisk handlingsrom (Frølich, Trondal, Caspersen, & Reymert, 2016; Rocha, Teixeira, & Biscaia, 2018), men fusjonenes formål har variert (Pruvot, Estermann, & Mason, 2015). I den norske konteksten er ikke strukturendringene noe nytt, vi har hatt høgskolereformen i 1994, åpning for endring i institusjonskategori etter Kvalitetsreformen i 2003, samt noen fusjonsprosesser som begynte i kjølvannet av SAK-prosessen etter Stjernø-utvalgets arbeid (Elken & Frølich, 2017). Etter lansering av Strukturreformen i 2015 (Meld. St. 18 2015) har det norske landskapet for høyere utdanning endret seg betraktelig og flere institusjoner er nå midt i omfattende fusjonsprosesser.

Fusjonsprosesser i høyere utdanning er krevende og komplekse, og kan forsterke en rekke iboende spenningsforhold i UH-institusjoner – for eksempel forholdet mellom fag og administrasjon, autonomi og styring, profesjons- og disiplinlogikk, ulike fagtradisjoner osv. Disse spenningsforholdene kan særlig forsterkes når fusjonsprosesser løfter fram spørsmål om organisatorisk integrasjon og autonomi, geografiske avstander og etablering av en ny styringsstruktur (Elken & Stensaker, 2015). Selv om det finnes en betydelig litteratur om fusjoner i høyere utdanning, er det lite forskning om hvordan ansatte opplever fusjonsprosessene mens de pågår noe mer begrenset.

Høgskolen på Vestlandet (HVL) er en relativt nyfusjonert høgskole som ble etablert 1. januar 2017 etter

fusjon mellom Høgskolen i Bergen, Høgskulen i Sogn og Fjordane og Høgskolen Stord/Haugesund. HVL har fem studiesteder, Bergen, Førde, Haugesund, Sogndal og Stord. Etter fusjonen har HVL gjennomgått en betydelig faglig og administrativ omorganisering og er nå organisert i fire fakulteter: Fakultet for helse- og sosialvitenskap (FHS), Fakultet for ingeniør- og naturvitenskap (FIN), Fakultet for lærarutdanning, kultur og idrett (FLKI), Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap (FØS).

HVL er en fusjon mellom tre forholdsvis like høgskoler, og den skiller seg derfor fra en del av de andre pågående fusjonsprosessene i Norge (for eksempel NTNU og UiT som er fusjoner mellom universiteter og høgskoler). NIFU gjennomfører for tiden en forskningsbasert følgeevaluering av HVL. Følgeevalueringen gjennomføres i perioden juni 2018 til februar 2020. I dette notatet presenterer vi noen foreløpige resultater fra denne evalueringen.

## Datagrunnlag

Som et ledd i følgeevalueringen gjennomførte NIFU i oktober og november 2018 en spørreundersøkelse blant vitenskapelige, tekniske og administrativt ansatte ved HVL. Undersøkelsen var todelt der noen spørsmål kun ble stilt til de teknisk og administrativt ansatte eller de vitenskapelig ansatte og en del spørsmål var like for begge gruppene. Undersøkelsen fikk relativt god oppslutning med en svarprosent på 45 prosent blant de vitenskapelig ansatte og 59 prosent blant de administrativt og teknisk ansatte. Det er noe variasjon i svarprosent mellom studiestedene, men det er generelt god dekning av alle studiesteder.

Formålet med spørreundersøkelsen var å bidra med en bred temperaturmåling av hvordan de ansatte har opplevd fusjonsprosessen så langt. Resultatene vil komplementeres med andre datakilder utover i 2019 for å få et mer helhetlig bilde av fusjonsprosessen og konsekvensene av denne.

Selv om spørreundersøkelsen også inneholdt en rekke andre spørsmål, skal vi i dette notatet kun presentere resultater som angår holdninger til fusjonsprosessen, synspunkter på organisasjonsstruktur og medbestemmelse, samt ansattes syn på fusjonens betydning for veien videre. Disse er etter vårt syn viktige temaer for videre utvikling av HVL. Resultatene fra undersøkelsen kan skape et grunnlag for videre diskusjon.

## Holdninger til fusjon

I holdningsspørsmålet fikk respondentene en mulighet å velge et svar fra 0 til 100 for å signalisere sine holdninger til fusjonen som helhet, ny administrativ struktur, universitetssatsingen, den nye faglige strukturen og ledergruppens håndtering av fusjonsprosessen. 0 tilsvarer svært negativ og 100 tilsvarer svært positiv. Generelt er alle gjennomsnittssvarene under 50 for hele HVL. De teknisk-administrativt ansatte er forholdsvis samstemte med vitenskapelige ansatte, men har litt mer positive holdninger til både ny faglig og administrativ struktur enn de vitenskapelig ansatte. Både vitenskapelig ansatte og teknisk og administrativt ansatte er mest positive til universitetssatsningen og den nye faglige strukturen, og minst fornøyd med måten ledergruppa har håndtert fusjonsprosessen.

Tabell 1. Hva er din holdning til....? Gjennomsnittsvar for HVL. Standardfeil i parentes

	Vitenskapelig ansatte	Administrativt ansatte
Fusjonen	41 (1,1)	46 (1,5)
Ny administrativ struktur	34 (0,9)	46 (1,3)
Universitetssatsningen	46 (1,2)	48 (1,5)
Den nye faglige strukturen	43 (1,0)	50 (1,1)
Måte ledergruppen har håndtert fusjonsprosessen	36 (1,0)	38 (1,3)
	612	323

Gjennomsnittsvar på en skala fra 0 til 100 og standardfeil i parentes.

Dersom vi ser på tidligere institusjonstilhørighet er vitenskapelig og administrativt ansatte ved tidligere Høgskolen Stord Haugesund mer positive til fusjonen og omorganiseringsprosessen enn ansatte fra tidligere Høgskolen i Bergen og Høgskolen i Sogn og Fjordane. For de vitenskapelig ansatte kan vi også se på variasjon på tvers av fakultetene, og vi finner at vitenskapelige ansatte ved Fakultet for lærarutdanning, kultur og idrett er gjennomgående mer kritisk i sine holdninger (Tabell 1).

Tabell 2. Hva er din holdning til...? Gjennomsnittsvar fordelt på fakultetstilhørighet for vitenskapelig ansatte. Standardfeil i parentes.

	FØS	FIN	FHS	FLKI	HVL totalt
<b>Fusjonen</b>	35 (3,4)	47 (2,8)	51 (2,2)	34 (1,4)	41 (1,1)
<b>Ny administrativ struktur</b>	33 (2,6)	42 (2,2)	40 (1,8)	27 (1,2)	34 (0,9)
<b>Universitetsatsningen</b>	44 (3,8)	53 (3,0)	54 (2,4)	38 (1,6)	45 (1,2)
<b>Den nye faglige strukturen</b>	45 (3,4)	49 (2,1)	49 (2,1)	37 (1,4)	43 (1,0)
<b>Måten ledergruppen har håndtert fusjonsprosessen</b>	33 (3,4)	44 (2,5)	44 (2,1)	28 (1,3)	35 (1,0)

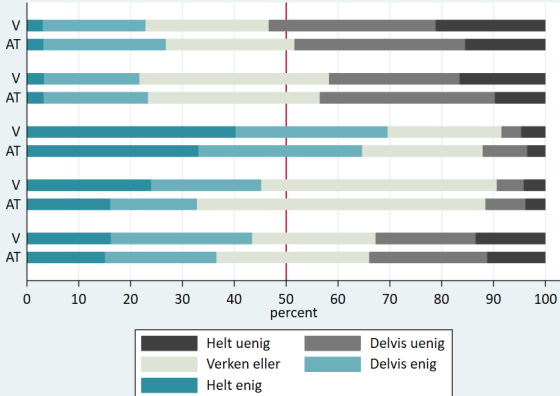
Gjennomsnittsvar på en skala fra 0 til 100 og standardfeil i parentes.

Det bør påpekes at det er ganske mange som svarer rundt 50, noe som indikerer et nøytralt svar – denne andelen varierer mellom 13 og 30 prosent, avhengig spørsmålet. Det er altså store andeler som er nøytrale i sin holdning til den nye faglige strukturen, den nye administrative strukturen og til fusjonen.

### Organisasjonsstruktur

Det er usikkerhet i organisasjonen knyttet til den nye strukturen. Rundt 50 prosent av de ansatte er uenig (helt eller delvis) i at den nye organisasjonsstrukturen til HVL er tydelig og en nesten tilsvarende andel er uenig i at HVL har klare styringslinjer. Det er ganske delte meninger om hvorvidt den ansatte selv opplever at personalansvaret er godt ivaretatt. Derimot er det relativt stor enighet om at det er mer byråkrati knyttet til

samarbeid internt etter fusjonen, nesten 70 prosent av de vitenskapelig ansatte og 65 prosent av de administrativt ansatte er enige i dette utsagnet. Disse resultatene er ikke nødvendigvis uventet, gitt at flere aspekter ved HVLs organisering ikke var klare på tidspunktet spørreundersøken ble sendt ut. Det gir imidlertid en viktig pekepinn på at HVL bør unngå at organisasjonen også på sikt vil oppleves som mer byråkratisk, med uklar organisasjonsstruktur og styringslinjer.

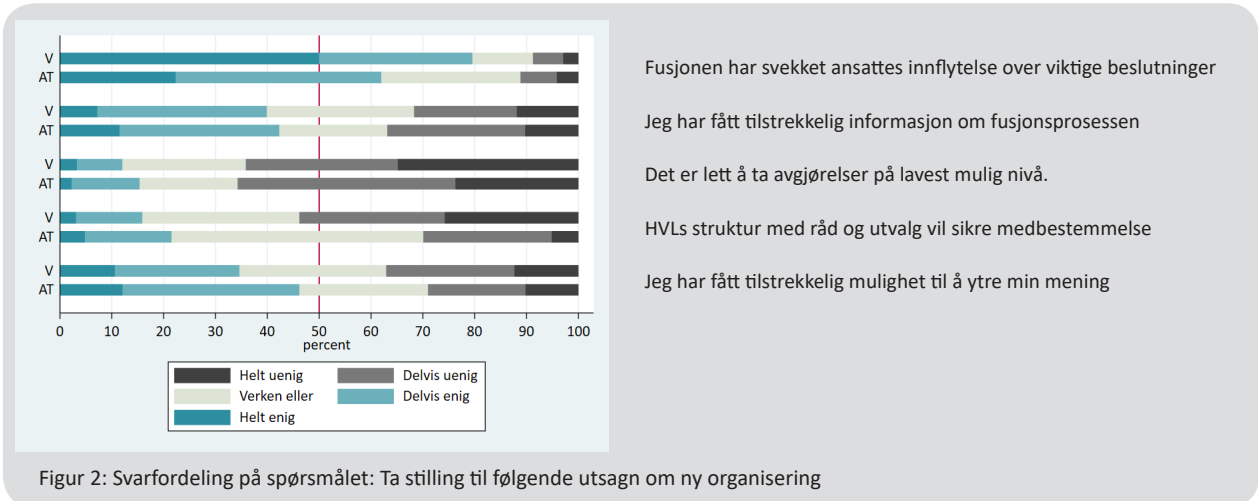


- Den nye organisasjonsstrukturen til HVL er tydelig
- HVL har klare styringslinjer
- Etter fusjonen er det mer byråkrati knyttet til samarbeid internt
- Etter fusjonen er det mer byråkrati knyttet til samarbeid eksternt
- Personalansvaret for meg er godt ivaretatt etter fusjonen

Figur 1: Svarfordeling blant de vitenskapelig (V) og administrativt og teknisk (AT) ansatte på spørsmålene om den nye organisasjonsstrukturen

## Medbestemmelse

En viktig bekymring rundt den nye organisasjonsstrukturen er de ansattes mulighet for medbestemmelse. Nesten 80 prosent av de vitenskapelig ansatte og over 60 prosent av de administrativt og teknisk ansatte mener at fusjonen har svekket ansattes innflytelse over viktige beslutninger. Videre er rundt 65 prosent uenig i at det er lett å ta avgjørelser på lavest mulig nivå og blant de vitenskapelig ansatte er over 50 prosent uenig i at HVLs struktur med råd og utvalg sikrer medbestemmelse. Faktorene over gjelder medbestemmelse og avgjørelser som skal komme, når det gjelder fusjonsprosessen i seg selv er de ansatte mer positive med tanke på at de har fått tilstrekkelig mulighet til å ytre sin mening og tilstrekkelig informasjon om fusjonsprosessen.



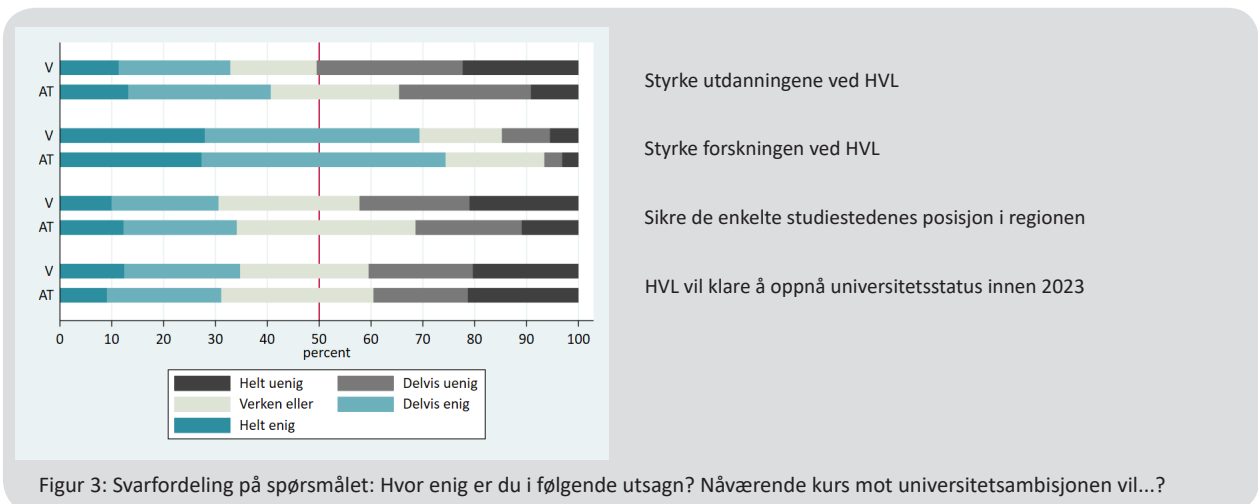
Figur 2: Svarfordeling på spørsmålet: Ta stilling til følgende utsagn om ny organisering

## Veien videre

En viktig framtidsambisjon for HVL er å bli et universitet. For å undersøke hvordan ansatte ser muligheter for HVLs videre utvikling, stilte vi en rekke spørsmål om de ansattes forventninger til veien videre.

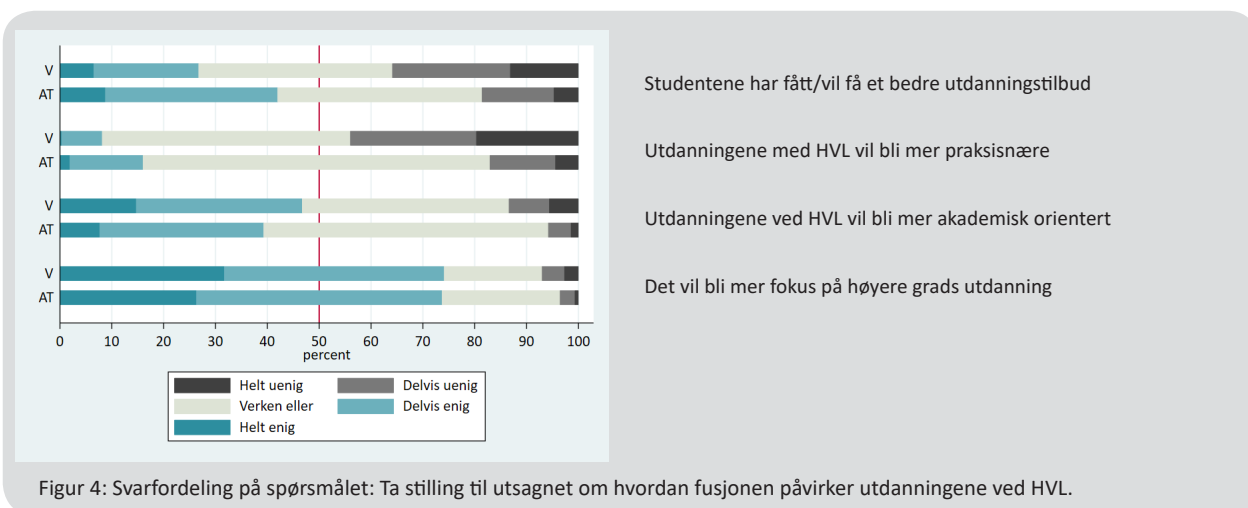
Vi spurte også om de ansatte hadde tillit til at ledelsen fører organisasjonen i riktig retning i fremtiden. 23 prosent av de vitenskapelig ansatte og 31 prosent av de administrativt/teknisk ansatte var enig i utsagnet, mens 50 % av de vitenskapelig ansatte og 35 % var uenig (resten var hverken enig eller uenig med påstanden).

Samtidig viser svar på de andre spørsmålene at det finnes optimisme i organisasjonen. Blant annet spurte vi om hvorvidt ansatte var enige i ulike påstander om hvordan nåværende kurs mot universitetsambisjonen ville påvirke utdanningen og forskningen ved HVL. Flertallet av de ansatte mener at universitetsambisjonen vil styrke forskningen ved HVL.

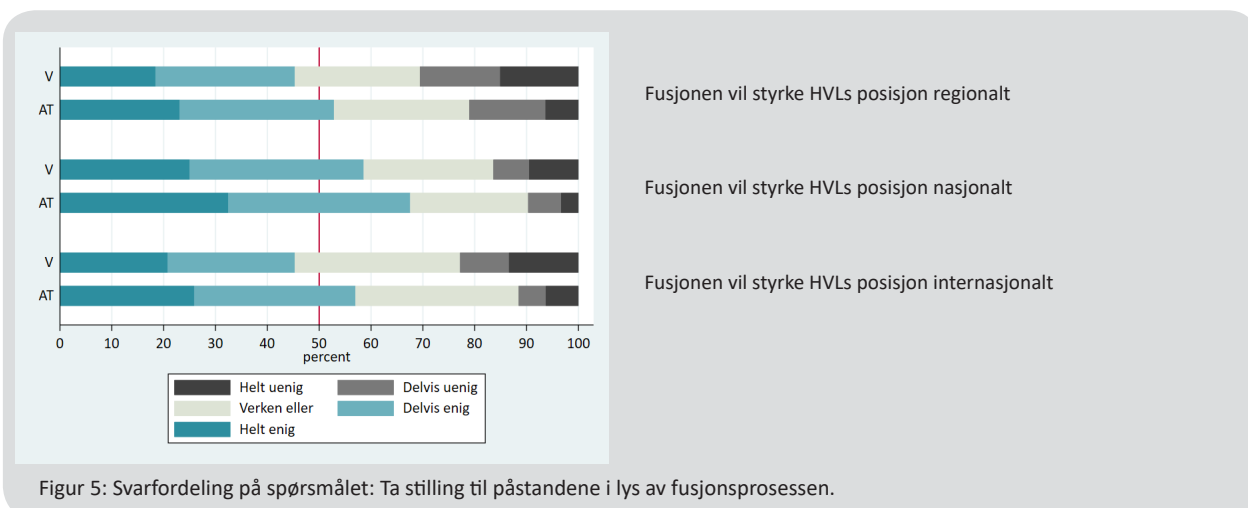


Figur 3: Svarfordeling på spørsmålet: Hvor enig er du i følgende utsagn? Nåværende kurs mot universitetsambisjonen vil...?

50 prosent av de vitenskapelig ansatte er uenig i at fusjonen vil styrke utdanningene ved HVL. Dette betyr ikke nødvendigvis at de mener at den vil svekke den da vi ikke har stilt det spørsmålet. Tvilen knyttet til om universitetssambisjonen vil få positiv effekt på utdanningene henger trolig sammen med forventningene til hvordan fusjonen påvirker utdanningene. Over 70 prosent av de ansatte mener at det vil bli mer fokus på høyere grads utdanninger, mange mener utdanningene vil bli mer akademisk orientert, og få mener at utdanningene vil bli mer praksisnære. Av de vitenskapelig ansatte er rundt 35 prosent uenige i at studentene har fått eller vil få et bedre utdanningstilbud som følge av fusjonen, mens under 30 prosent er enige (resten er hverken enig eller uenig).



Selv om mange av de ansatte er skeptiske til enkelte aspekter ved fusjonsprosessen er det også stor optimisme knyttet til veien videre. Det er forholdsvis få ansatte som er uenige i at fusjonen vil styrke HVLs posisjon regionalt, nasjonalt og internasjonalt.



## Konkluderende refleksjoner

Spørreskjemaundersøkelsen ved HVL ble gjennomført i en organisasjon midt i en omorganisering. Tidspunktet betyr at vi treffer organisasjonen midt i en del uro og usikkerhet. Samtidig er det viktig å undersøke om ny organisering har forsterket typiske spenningsforhold i høyere utdanning – for eksempel forholdet mellom fag og administrasjon, eller styring og autonomi.

Samlet sett er det delte meninger om organisering og ledelse ved HVL. En betydelig del av de ansatte mener at deres innflytelse over viktige beslutninger er svekket, og det er også forholdsvis mange som mener det er ikke enkelt å ta avgjørelser på lavest mulig nivå. Selv om vi ikke har sammenlignbare data fra alle tre tidligere institusjoner, tyder andre studier på at diskusjoner om styring og ledelse ikke er noe som har oppstått nå etter fusjonen. For eksempel, i en evaluering av styringsstruktur ved Høgskolen i Bergen i 2010 fant Vabø, Tømte og Stensaker at 30 prosent svarte bekreftende på spørsmålet «Er muligheten for medinnflytelse og innsyn i saker i tilstrekkelig grad ivarettatt på institutt/programnivå?», mens 34 prosent svarte nei og 36 prosent «Det kan jeg ikke bedømme.» (Vabø, Tømte, & Stensaker, 2010). Selv om spørsmålet ikke er direkte sammenlignbart, indikerer resultatene at noen av disse diskusjonene er mer vedvarende. Resultatene i denne undersøkelsen viser at det finnes usikkerhet om ny organisering kan sikre medbestemmelse gjennom de foreslåtte utvalg. Ansatte er også bekymret for økt byråkrati.

Selv om det framstår som om ansatte opplever en del uro knyttet til organisering og ledelse, viser resultatene også at det er flere som er positive til framtidige muligheter og posisjonering av HVL, både internasjonalt, nasjonalt og regionalt. Det er også mange som har positive forventninger til økt forskningskvalitet. For HVL reiser dette spørsmål om hvordan disse positive forventningene kan understøttes. Hvilke prosesser og strukturer har det blitt etablert allerede og hvilke må etableres i framtiden for å sikre at disse forventningene om økt forskningskvalitet også materialiseres i praksis?

Et annet viktig spørsmål er hvordan HVL skal sikre kvalitet i utdanningene på vei mot universitetsstatus. Mange ansatte forventer at det vil bli mer fokus på høyere grads utdanninger. Det forventes også økt akademisering og det er en frykt for at utdanningene skal bli

mindre praksisnære. Den nye strategiplanen beskriver profesjons- og arbeidslivsprofil som et viktig kjennetegn ved HVL. I arbeidet mot universitetsstatus er det dermed også viktig å finne en produktiv balanse mellom akademisering og praksisnærhet, samt mellom ulike utdanningsnivåer. Universitetslandskapet i Norge har i de senere årene også endret seg betydelig, og det er nå flere institusjoner med universitetsstatus som har en tydelig profesjons- og arbeidslivsprofil.

Samlet sett bidrar disse resultatene med en temperaturmåling av fusjonsprosessen ved HVL. Det er viktig å påpeke at spørreundersøkelsen ikke gir presis informasjon om hvorfor ansatte har svart slik de har eller hvordan de begrunner sine svar. Dette skal utdypes gjennom andre data senere i prosjektet.

## Referanser

- Elken, M., & Frølich, N. (2017). Pulling the plug in a bathtub: the big consequences of a small change in Norwegian higher education. In H. de Boer, J. File, J. Huisman, M. Seebler, M. Vukasovic, & D. F. Westerheijden (Eds.), *Policy Analysis of Structural Reforms in Higher Education. Processes and Outcomes* (pp. 95-117): Palgrave.
- Elken, M., & Stensaker, B. (2015). *Organisering av flercampusuniversitet: En diskusjon av prinsipper og etablert praksis ved noen utenlandske læresteder*. Retrieved from Oslo:
- Frølich, N., Trondal, J., Caspersen, J., & Reymert, I. (2016). Managing mergers—governancing institutional integration. *Tertiary Education and Management*, 22(3), 231-248.
- Meld. St. 18 (2015). *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Oslo
- Pruvot, E. B., Estermann, T., & Mason, P. (2015). *University Mergers in Europe*. Retrieved from Brussels:
- Rocha, V., Teixeira, P. N., & Biscaia, R. (2018). *Mergers in European Higher Education: Financial Issues and Multiple Rationales*. *Higher Education Policy*, 1-18.
- Vabø, A., Tømte, C., & Stensaker, B. (2010). *Evaluering av styringsstrukturen ved Høgskolen i Bergen*. In Oslo: NIFU.

# NIFU

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education

NIFU tilbyr handlings- og beslutningsorientert forskning til offentlig og privat sektor. Forskningen omfatter hele det kunnskapspolitiske området – fra grunnopplæring, via høyere utdanning til forskning, innovasjon og kompetanseutvikling i arbeidslivet. Instituttet har i tillegg nasjonalt ansvar for produksjon, analyse og formidling av statistikk og indikatorer for det norske FoU- og innovasjonssystemet.

## NIFU

PB 2815 Tøyen, NO-0608 Oslo  
www.nifu.no | post@nifu.no