HØYERE UTDANNING I TRE DIMENSJONER

Linda Helén Haukland

HØYERE UTDANNING I TRE DIMENSJONER

En ny teoretisk forståelsesramme

Orkana Akademisk

© Linda Helén Haukland 2021

Denne boken utgies med åpen tilgang (*Open Access*), og er regulert av åndsverkloven
og betingelsene i Creative Commons-lisensen CC-BY 4.0.

Creative Commons-lisens CC-BY 4.0 tillater andre å kopiere og distribuere verket i ethvert medium eller format, og materialet kan benyttes til ethvert formål. Det må refereres korrekt til verk og forfatter, og referanse til Creative Commons-lisensen og hvilke endringer som eventuelt er gjennomført må inkluderes. Referanser til originalverket skal ikke presenteres på en slik måte at det gies inntrykk av at forfatter eller utgiver støtter gjenbruker eller gjenbrukers anvendelse av verket. Enhver anvendelse av materialet i dette verket kan ikke begrense andres rett til gjenbruk av materialet.

For en fullstendig beskrivelse av Creative Commons-lisensen se følgende
nettside: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.no

PDF: ISBN 978-82-8104-459-3
EPUB: ISBN 978-82-8104-460-9
HTML: ISBN 978-82-8104-461-6
XML: ISBN 978-82-8104-462-3

DOI: https://doi.org/10.33673/OOA20203

Linda Helén Haukland
Høyere utdanning i tre dimensjoner
En ny teoretisk forståelsesramme

Omslagsillustrasjon: VAlex, stock.adobe.com
Design: DesignBaltic

Denne publikasjonen er utgitt med støtte fra Nord universitet.
Orkana Akademisk

www.orkana.no
post@orkana.no

Forord

Denne publikasjonen er resultatet av en både spennende og krevende reise, og mange har bidratt underveis. Professorene Johans Tveit Sandvin og Narve Fulsås har begge gitt viktige innspill til del I. I arbeidet med ferdigstillelsen av del II og III vil jeg spesielt takke professor Sven-Erik Hansén som har vært til stor hjelp i arbeidet med å systematisere presentasjonen av en tredimensjonal teoretisk forståelsesramme for det høyere utdanningsfeltet. Takk også til forlegger Elisabeth Johansen ved Orkana Akademisk for all hjelp og støtte gjennom hele prosessen fram til ferdig manus.

Den største takken går til min mann Anders og barna Edel-Marie, Mathias André og Hannah Victoria, storfamilien og gode venner, som har vært tålmodige med meg og min travelhet, og som har representert verdifulle hvileskjær underveis.

Tverlandet, mai 2021
Linda Helén Haukland

Abstract

«Higher Education in three Dimensions. A New Theoretical Frame of Understanding» consists of three parts. Part one is an institutional analysis of the change dynamics in the Norwegian higher education field between 1965 and 2011, which led to the foundation of the University of Nordland, now Nord University. The analysis is based on the foundation of Nordland Regional College and follows the development of the national university and college sectors along with the regional colleges in Bodø up until the foundation of the university.

Main topics in the first part are which forces and tensions were at play in the period and the processes they generated that enabled the foundation of the University of Nordland. Main driving forces that are emphasised are growth in the field, the academic drift of the university and college sectors and standardisation processes that contributed to integration of the field. Key tensions arose between national education policy and the development needs of the region, but also between the management of vocational and academic education. A third tension that is emphasised is between the democratisation of knowledge and the increasing need for standardisation in the field.

Part II presents a new theoretical frame of understanding for analysing the development driven by these tensions and other factors. It questions the two-dimensional understanding of terms as autonomy and academic drift, and suggests society at large as a stronger third dimension in the analysis of higher education. Part III concludes on that a three-dimensional framework of understanding highlights new key themes, issues and dilemmas in the field of higher education. It is therefore both fruitful and needed as a greater depth of understanding is achieved, comparative analysis is made possible and dilemmas at stake are revealed.

This book is available also in English https://doi.org/10.33673/OOA20205.

Sammendrag

«Høyere utdanning i tre dimensjoner. En ny teoretisk forståelsesramme» består av to deler. Del I er en institusjonell analyse av endringsdynamikkene på det norske høyere utdanningsfeltet mellom 1965 og 2011, som ledet til etableringen av Universitetet i Nordland, nå Nord universitet. Analysen er basert på etableringen av Nordland distriktshøgskole og følger utviklingen av høgskole- og universitetssektorene i tillegg til de regionale høgskolene i Bodø fram til etableringen av universitetet.

Hovedtemaer denne første delen er hvilke drivkrefter og spenninger som var i spill i perioden og de prosesser disse genererte som åpnet opp for etableringen av Universitetet i Nordland. Sentrale drivkrefter som vektlegges her er veksten på feltet, akademisk drift i høgskole- og universitetssektorene samt integreringsprosesser som bidro til standardiseringen av feltet. Samtidig oppstod det sterke spenninger mellom nasjonal utdanningspolitikk og utviklingsbehovene i regionen, og mellom ledelsen ved profesjonsutdanninger på den ene siden og akademisk utdanning på den andre. En tredje spenning som løftes fram er demokratiseringen av kunnskap og det økende behovet for standardisering av feltet.

Del II presenterer en ny teoretisk forståelsesramme for å analysere utviklingen drevet av disse spenningene samt andre faktorer. Her utfordres den tradisjonelle todimensjonale forståelsen av begreper som autonomi og akademisk drift, og samfunnet løftes fram som en stadig sterkere tredje dimensjon i analyser av høyere utdanning. Del III konkluderer med at en tredimesjonal forståelsesramme løfter fram nye og sentrale tema, problemstillinger og dilemmaer på det høyere utdanningsfeltet. Ved hjelp av denne tredje dimensjonen kan en større forståelse for utviklingen på feltet utvikles, komparative analyser gjennomføres og aktuelle dilemmaer på feltet avdekkes.

Innhold

Innledning 11

DEL I: VEIEN TIL UNIVERSITETSSTATUS. DEN NORSKE HØGSKOLESEKTOREN SETT FRA NORDLAND (1965–2011)
Introduksjon 15

KAPITTEL 1: FORSKNINGSSTATUS OG TEORI 21
1.1 Den høyere utdannings sosiologi 21
1.2 Et institusjonelt perspektiv 26
1.3 Begreper og definisjoner 35
1.4 Historiefaglige studier 40

KAPITTEL 2: METODE 45
2.1 Skriftlige kilder 46
2.2 Personintervjuer 47

KAPITTEL 3: ANALYSE 49
3.1 Kampen om overgangsordninger (1965–2005) 50
3.2 Fra høgskole til universitet (1998–2011) 87
3.3. Oppsummering av analysen (1965–2011) 93

KAPITTEL 4: ANALYSENS AVGJØRENDE DRIVKREFTER OG SPENNINGER 97

DEL II: EN TREDIMENSJONAL TEORETISK FORSTÅELSESRAMME
Innledning 103

KAPITTEL 5: BEHOVET FOR EN NY TEORETISK FORSTÅELSESRAMME 107
5.1 En todimensjonal forståelsesramme 107
5.2 En tredimensjonal forståelsesramme 109

KAPITTEL 6: MOT EN TREDIMENSJONAL TEORETISK FORSTÅELSESRAMME 115
6.1 Integreringens påvirkning på sosiale ordener 121

DEL III: KONKLUSJON: NYE TEMA, FORSKNINGSSPØRSMÅL OG DILEMMAER TIL OVERFLATEN 125

Litteratur og kilder 129
Noter 144
Vedlegg 1 151

Innledning

Det norske samfunnet har de siste tiår gjennomgått store endringer på de fleste områder, blant annet innenfor høyere utdanning. Vi lever i et postindustrielt kunnskaps-samfunn, hvor livsløp ifølge Frønes og Strømme (2014) i stor grad er strukturert og influert av utdanningssystemene. Utdanningsinstitusjonene, som historisk sett i stor grad har vært skjermet fra den øvrige samfunnsutviklingen, er i dag nøkkelinstitusjoner for samme. Vi trenger mer kunnskap om hvilke aktører og prosesser det er som strukturerer slike system, og hvordan samfunnets økende behov for høyere utdanning påvirker dem. Det høyere utdanningssystemet er derfor et interessant forskningsobjekt. Her reflekteres samfunnsprosessene i en fortettet form slik at det blir mulig å gripe sammenhenger som leder til at institusjoner endres og nye institusjoner skapes.

Det økende antallet universiteter, med Oslo Metropolitan University og Universitetet i Sørøst-Norge som de foreløpig siste, er kanskje en av de mest iøynefallende endringene innen høyere utdanning i Norge. Antallet universiteter var relativt stabilt fram til begynnelsen av 2000-tallet. Da Universitetet i Nordland ble etablert i 2011, fikk landet sitt åttende universitet. I løpet av relativt kort tid var antallet norske universiteter fordoblet. Studien av Høgskolen i Bodøs vei til universitetsstatus, som presenteres i del I og utgjør grunnlaget for del II i denne publikasjonen, er også en studie av endringene i det høyere utdanningssystemet i perioden og de prosessene som ledet til veksten i antall universiteter. Denne veksten i universitetssektoren ledet så til høgskolesektorens kollaps i forbindelse med strukturreformen i 2015.

Det er ingen enkel oppgave å nøste opp i de ulike prosessene som til slutt ledet fram til at Høgskolen i Bodø endret institusjonskategori i 2011. Det er lett å få øye på både institusjonsutviklernes bidrag lokalt, forskjellige regionale aktørers innsats og de nasjonale aktørene og prosessene som skapte rammene for utviklingen i ulike perioder. Men for å kunne danne seg et bilde av hva som ledet fram til etableringen av Nord-Norges andre universitet, er det *samspillet* mellom aktører og prosesser på ulike nivåer som må belyses.

Utviklingen i Norge følger i stor grad generelle europeiske utviklingstrekk. Dette er bakgrunnen for at denne publikasjonens del I tar for seg både løse sammenhenger og sterke relasjoner mellom såvel lokale, regionale, nasjonale og europeiske aktører som sentrale prosesser. Dette synliggjør allianser mellom aktører og avdekker hvordan og hvorfor reformer blir til, og hvorfor de genererer andre resultat enn de var tiltenkt. Ikke minst får vi øye på hvilke drivkrefter og spenninger som påvirket samspillet mellom aktørene på feltet.

Universitetet i Nordland representerer en ny type universiteter i Norge som vi også finner eksempler på ellers i Europa. Tradisjonelt har universitetet vært en relativt stabil institusjon som ikke har endret seg i samme takt som samfunnet for øvrig. Det har både en konservativ side hvor kunnskap tilegnet over lang tid forvaltes, samtidig som kunnskapen skal ligge i front med hensyn til ulike sider ved samfunnsutviklingen. Her sosialiseres studentene, kunnskap blir overført til nye generasjoner og utviklet gjennom egen forskningsaktivitet, og her blir kompetansearbeidskraft sertifisert. Dette er funksjoner som er viktige i utviklingen av kunnskapssamfunnet, og dermed også sosiologisk interessant og relevant. Selv om universitetet har vært gjenstand for sosiologisk forskning, har det kanskje ikke fått den plassen man kunne forvente ut fra dets samfunnsmessige betydning.

Det norske universitetet har alltid levd i spenningsfeltet mellom en indre logikk hvor forskning og kunnskap har vært viktig i seg selv, og en ytre logikk hvor staten som eier har hatt interesser som har gjenspeilet seg i ulike prioriteringer. De siste tiårene har samfunnets økte investering i høyere utdanning ført til at effektivitetskravet og samfunnsansvaret er blitt sterkere betont. Den ytre logikken har dermed økt sin innflytelse på utviklingen. I tillegg har behovet for å sikre en kunnskapsbasert velferdssektor løftet profesjonsutdanningene ut av sine isolerte sfærer og etablerte profesjonskulturer, og inn i høgskoler og universiteter, som for eksempel Universitetet i Nordland.

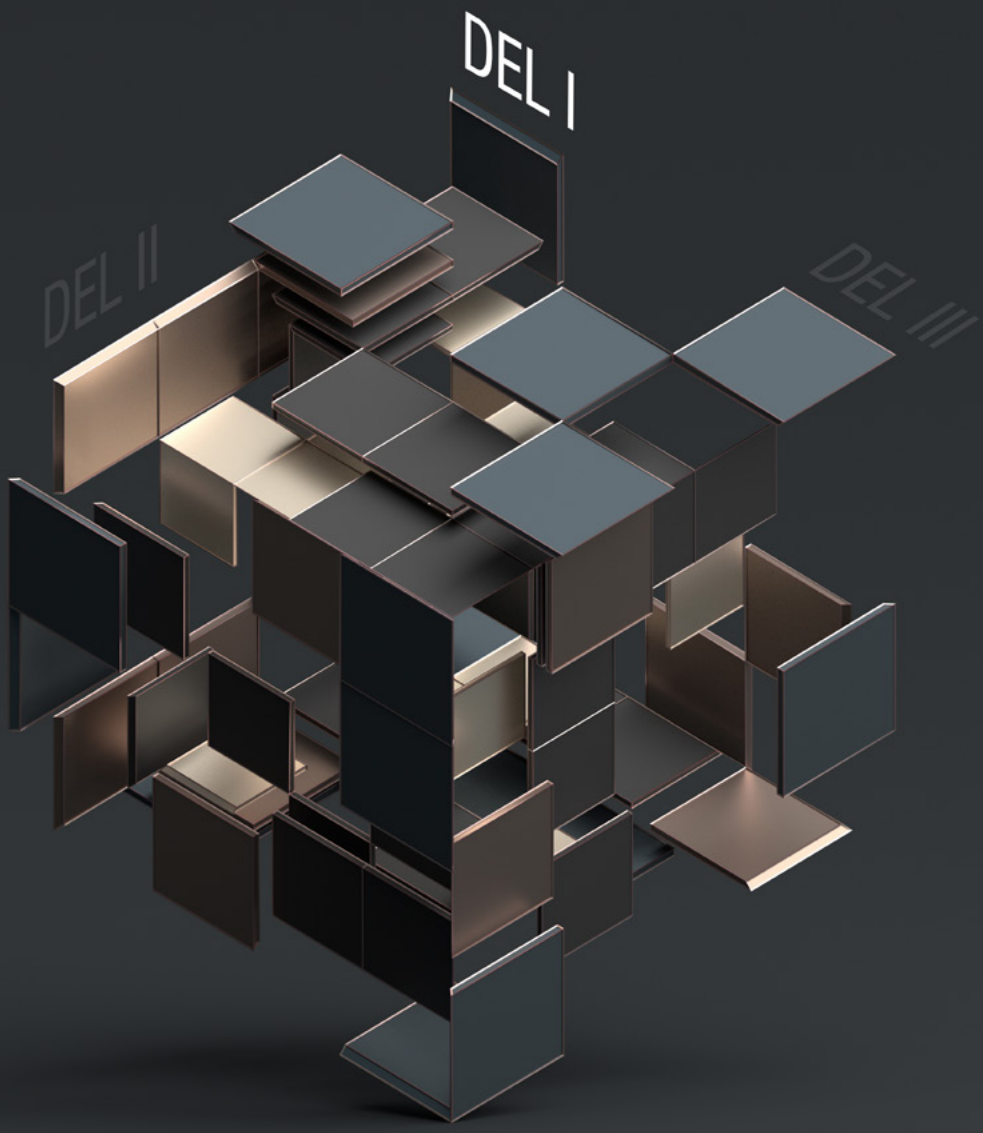
Studiet av hvordan Universitetet i Nordland ble til som presentert i del I, kan bidra til å belyse disse prosessene på det høyere utdanningsfeltet, og dermed også på viktige sider ved samfunnet for øvrig, som i det videre benyttes som begrep for det postindustrielle kunnskaps-samfunnet dersom annet ikke er nevnt. Hvilke endringer i myndighetenes

prioriteringer kommer til syne? Hvilke verdier var utviklingen i høyere utdanning tuftet på i ulike perioder? Hvordan har forholdet mellom høyere utdanning og samfunnet for øvrig endret seg? Hvilke samspill og spenninger var disse endringene et resultat av?

Spørsmålene er vesentlige for å kunne forstå både hvordan Høgskolen i Bodø fikk universitetsstatus (del I) og hvorfor reformendringene på feltet krever en ny teoretisk forståelsesramme for å både kunne avdekke nye spørsmål og gi svar på dem (del II).

I mitt doktorgradsarbeid ble jeg kjent med forskningsfeltet den høyere utdannings sosiologi, som sammen med sentrale begreper og teorier er nærmere presentert i del I (kapittel 1). Dette forskningsfeltet bærer preg av et manglende felles begrepsapparat og analyseredskap som er fruktbare i analyser av reformendringer innen høyere utdanning. Begreper og teorier har ofte begrenset forklaringskraft dels på grunn av kompleksiteten i endringsprosessene, men også fordi, tross et stadig sterkere innslag av samfunnspåvirkning på det høyere utdanningsfeltet, det er relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner, og mellom dem og staten, som er gjenstand for mange forskeres oppmerksomhet. Jeg presenterer derfor en ny teoretisk forståelsesramme i del I og II som et nytt utgangspunkt for slike analyser, der høyere utdanningsinstitusjoners relasjon til samfunnet også tas med som en dimensjon både når begreper skal defineres og når hendelser skal analyseres. Dermed åpner det seg opp et tredimensjonalt rom av mulige posisjoner hvor det tidligere var en todimensjonal flate. Dette kan gi en større dybde i analysen av reformendringer innen høyere utdanning spesielt, men selve grepet kan bidra til å åpne opp tredimensjonale rom når endringsprosesser skal analyseres også på andre samfunnsarenaer.

Denne publikasjonens del II er viet til å begrunne og presentere en slik teoretisk forståelsesramme. Del III avdekker hvordan en slik forståelsesramme reiser nye forskningsspørsmål og avdekker nye tema, problemstillinger og dilemmaer på et stadig mer komplekst forskningsfelt.


DEL I
DEL II
DEL III

VEIEN TIL UNIVERSITETSSTATUS. DEN NORSKE HØGSKOLESEKTOREN SETT FRA NORDLAND (1965–2011)

Innledning

Denne delen fokuserer på spenninger og samspill i den norske høgskolesektoren som bidro til etableringen av Universitetet i Nordland. Den består av en innledning og fire kapitler. I innledningen gjennomgås tema og problemstilling. I kapittel 1 gjøres det rede for forskningsstatus og teori. Først presenteres forskningsfeltet den høyere utdannings sosiologis utvikling og tematiske inndeling. Dernest blir det redegjort for denne publikasjonens institusjonelle perspektiv, og tidsdimensjonen problematiseres. Kapitlet tar også for seg sentrale begrep og definisjoner som ligger til grunn for analysen, og relevante historiefaglige arbeider. Kapittel 2 ser nærmere på metodebruk, spesielt tilnærmingen til skriftlige kilder og personintervjuer.

I kapittel 3 integreres det lokale, regionale, nasjonale og europeiske nivået i en samlet analyse for å få fram hvilke endringsdynamikker som var i spill på hvert nivå, og mellom nivåene i prosessen som førte til etableringen av Universitetet i Nordland. Med få unntak vil det lokale og regionale nivået omtales som lokalt nivå. Analysen er todelt. Den første delen behandler hvordan forutsetningene for universitetsprosessen ble påvirket av etableringen og utviklingen av sektorgrensene på feltet, og har fokus på samspillet mellom lokalt og nasjonalt nivå. Den andre ser nærmere på hvordan Høgskolen i Bodø også ble påvirket av europeisk nivå gjennom etableringen og utviklingen av overgangsordninger mellom sektorene.

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20203
Lisens: CC BY 4.0

Kapittel 4 presenterer de svar analysen har gitt med utgangspunkt i problemstillingen som står sentralt i del I:

Hva gjorde det mulig for Høgskolen i Bodø å bli akkreditert som universitet?

Problematiseringen av *hva som gjorde det mulig*, rommer både hva høgskolen selv la ned av arbeid og innsats før og under prosessen, og hvilke ytre omstendigheter som påvirket utfallet. Problemstillingen berører dermed utviklingen både på det nasjonale, regionale og det lokale nivået i tillegg til å trekke inn utviklingen på det europeiske nivået, der dette spilte en avgjørende rolle. Den løfter fram høgskolemiljøet i Bodø samtidig som den åpner opp for å se nærmere på aktører på andre nivåer og relasjonene mellom disse. Komplekse sammenhenger kan dermed løftes fram i ulike faser av utviklingen.

Problemstillingen berører ikke bare spørsmålet om hva som gjorde det mulig for høgskolen å nå sitt mål, men også hva som la grunnlaget for at dette målet kunne settes. Å besvare dette krever et lengre tidsperspektiv enn selve universitetsprosessen, som utspant seg mellom 1998 og 2010. Denne publikasjonen tar derfor for seg perioden mellom 1965, da Videreutdanningskomiteen ble nedsatt, og 2011, da Universitetet i Nordland ble etablert.

For å avdekke endringsdynamikkene på og mellom lokalt, nasjonalt og europeisk nivå ser vi her nærmere på sentrale aktører både i institusjonsutviklingen ved høgskolen og i etableringen og endringene av sektorgrensene. Dernest er det viktig å undersøke hvilke verdier, kulturer og normer som lå bak både utviklingen av sektorgrensene og institusjonsutviklingen ellers i perioden. Var utviklingen et resultat av ulike samfunnskrav, eller var den drevet fram av institusjonene selv, og hvordan spilte dette eventuelt inn i perioden før og under universitetsprosessen?

Denne publikasjonen baserer seg på en rekke personintervjuer, arkivstudier og gjennomgang av offentlige dokumenter som avdekker sentrale trekk ved utviklingen.[1] Den tar utgangspunkt i forskningsfeltet den høyere utdannings sosiologi, hvor en rekke studier berører temaet på ulike måter.

Høgskolen i Bodø

Høgskolen i Bodø er studiens objekt. Siden Høgskolen i Bodø har skiftet karakter og navn flere ganger gjennom perioden studien tar for seg, er objektet ikke entydig. Det krever derfor en viss konstruksjon (Bourdieu og Wacquant 1995). I det følgende gis det et riss av den historiske utviklingen til fagmiljøene som etter hvert ble Høgskolen i Bodø.

Utviklingen av videregående skoletilbud i Nord-Norge lå ti år bak resten av landet så sent som på midten av 1960-tallet, og landsdelen opplevde lærernød som en vedvarende utfordring.[2] I Nordland valgte mange å reise sørover for å ta artium. I 1965 hadde to av fem artianere fra Nordland gått på videregående skoler sørpå, og få av dem kom tilbake.[3] Det var derfor et behov for å etablere mer enn den eksisterende sykepleierutdanningen i Salten-regionen om velferdssamfunnet som var i emning, skulle ha nok kompetent arbeidskraft. Norske Kvinners Sanitetsforenings sykepleierskole ble etablert i 1920 og var Bodøs første utdanning som senere skulle bli en del av det nye universitetet. Bodø var fylkeshovedstad og skolesentrum i Nordland, og ekspansjonen i videregående skoletilbud i byen etter andre verdenskrig aktualiserte spørsmålet om etableringen også av andre skoleslag.[4]

Salten-regionen hadde ikke et etablert kommunesamarbeid, og det var i tillegg få samlende krefter mellom de tre regionene i fylket: Ofoten lengst nord, med Narvik som sentralsted, Salten, med Bodø som sentralsted, og Helgeland lengst sør i fylket, med Mo som sentralsted i konkurranse med byene Mosjøen og Brønnøysund.[5] Mellom 1922 og 1952 framla Helgeland fire ganger et krav i fylkestinget om å bli et eget fylke.[6] Selv om Narvik hadde det største innbyggertallet, var det likevel Bodø som hadde flest gymnaselever ved inngangen til 1960-tallet, og fem år senere var hele 14 ulike videregående skoler etablert i byen mot 8 i Narvik og 5 på Mo.[7]

Bodø sto også i et konkurranseforhold til Tromsø lenger nord i landsdelen. Det første grepet for å etablere en lærerutdanning i Bodø ble tatt da Bodø formannskap søkte om å få overta lærerutdanningen i Tromsø på 1930-tallet, et initiativ det aldri ble noe av.[8] Det varte fram til 1951 før Statens lærerskoleklasser i Bodø startet som en midlertidig løsning på lærernøden i Nordland. Utviklingen flyttet tyngdepunktet for høyere utdanning i fylket fra landkommunen Nesna på Helgeland,

som fra 1918 hadde huset fylkets eneste lærerutdanning.[9] Dette ble nå lagt til bykommunen Bodø, som var den eneste byen i Nordland som fortsatte å vokse i antall innbyggere i årene som fulgte.[10]

Både sykepleierutdanningen og lærerutdanningen målbar en utdanningskultur med nærhet til praksisfeltet. Regionen bar preg av en motkultur hvor høyere utdanning ikke sto høyt i kurs. Så sent som i 1990 ble denne motkulturen satt ord på av direktør for Høgskolestyret i Nordland, Bjørn Berg. Han hevdet ironisk i en uttalelse at «(e)nhver person med mer enn 2-årig yrkesutdanning» representerte «en person med unyttige og ubrukelige kunnskaper» i den nordlandske kystkulturen. Han illustrerte sitt poeng med sitater som «Han studert sæ tel tulling» og «allmennpreventive hensyn tilsier at forskning og høyere utdanning bør forbys».[11] Ifølge Berg led regionen fortsatt av et «Erasmus Montanus-syndrom».[12]

Da Nordland distriktshøgskole åpnet dørene for de første studentkullene i Bodø i 1971, var samarbeidsklimaet ikke optimalt. Selv om ledelsen ble hentet fra byens lærerutdanning, ble det ikke noe samarbeid mellom de to utdanningsinstitusjonene, slik myndighetene ønsket. Samarbeidet med de høyere utdanningsinstitusjonene i Nesna og Narvik gikk heller ikke på skinner fordi distriktshøgskolen i utgangspunktet skulle ha en koordineringsfunksjon for all høyere utdanning i fylket. Den ble dermed sett på som en trussel mot høgskolenes selvstendighet. Strid rundt lokaliseringen, hvor Fauske kommune kjempet hardt for å få distriktshøgskolen lokalisert til sitt område, hindret dessuten samarbeid mellom kommunene i Salten-regionen. Tatt i betraktning den sterke skepsisen mot høyere utdanning var det avgjørende at institusjonen tok opp i seg sterke normative verdier med forankring i nordlandssamfunnet, verdier knyttet til distriktsforsvar, egalitet og utjevning av sosiale forskjeller.

Nordland fylkeskommune etablerte Nordlandsforskning på slutten av 1970-tallet, en stiftelse som i utgangspunktet skulle styrke alle høgskoler i fylket, men som først og fremst bidro til kompetanseheving blant de vitenskapelig ansatte ved distriktshøgskolen.[13] Relasjonen til det nye Universitetet i Tromsø, som var preget både av samarbeid og konkurranse, førte til en sterkere fagutvikling enn Nordland distriktshøgskole ellers ville hatt. For å realisere denne utviklingen hentet

distriktshøgskolen støtte fra både Bodø kommune, Nordland fylkeskommune – og fra ulike representanter på Stortinget.

Lærerutdanningen og sykepleierutdanningen kom under statlig eierskap fra henholdsvis 1981 og 1983, noe som innebar at disse høgskolene ble sterkere integrert i høgskolesektoren, og kom under det samme regionale styringsnivået som Nordland distriktshøgskole: Høgskolestyret i Nordland. Tildeling av henholdsvis siviløkonomi- og sivilingeniørutdanning til distriktshøgskolene i Nordland og Rogaland skapte grunnlag for en oppgradering av de to distriktshøgskolene til «Høgskolesenter» i 1986. Den nye høgskolecampusen på Mørkved åpnet samme høst, hvor Nordlandsforskning også flyttet inn. Nå ble isolasjonslinjen brutt mellom høgskolene i Bodø til fordel for samlokalisering og sterkere samarbeid. Samlokaliseringen av sykepleierutdanningen ble realisert allerede i 1994.

Høgskolereformen i 1994 førte til at landets 98 statlige høgskoler ble redusert til 26. Nordland fikk tre høgskoler i henholdsvis Nesna, Bodø og Narvik, mens de øvrige fylkene unntatt Møre og Romsdal, nå fikk en høgskole. Bodø lærerhøgskole og Sykepleierhøgskolen i Bodø ble slått sammen med Høgskolesenteret i Nordland til Høgskolen i Bodø, med en campus som etter en tid også rommet lærerutdanningen.

Dette betyr at objektet for denne studien i realiteten ble etablert først i 1994. At høgskolemiljøet som kom til å utgjøre Høgskolen i Bodø, rent faktisk eksisterte også før den tid, gjør det både relevant og rimelig å spore utviklingen lenger tilbake i tid. Perioden som undersøkes, strekker seg derfor fra etableringen av Videreutdanningskomiteen, som foreslo etableringen av distriktshøgskolene, til etableringen av Universitetet i Nordland i 2011. Høgskolemiljøet som inngikk i det som ble Universitetet i Nordland, benevnes i denne publikasjonen som Høgskolen i Bodø når ikke annet er spesifisert. Høgskolen i Bodø ble akkreditert som universitet i november 2010 og skiftet institusjonskategori fra 1. januar 2011 under navnet Universitetet i Nordland. Fra 1. januar 2016 ble Universitetet i Nordland fusjonert med Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Nord-Trøndelag til Nord universitet. Fusjonen i 2016 inngår ikke i denne studien.

KAPITTEL 1

FORSKNINGSSTATUS OG TEORI

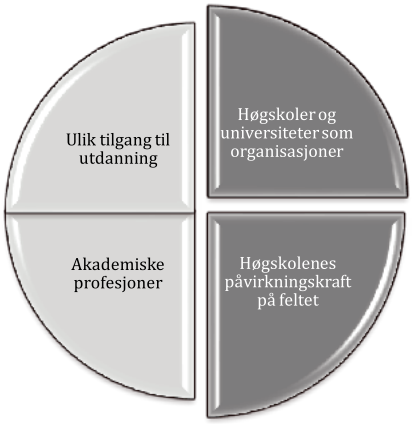
Høyere utdanning er et forskningsfelt som bærer preg av at flere disipliner er involvert. Forskningen spenner fra lokale institusjonsstudier og studier rundt avgrensede tema til analyser av globale utviklingstrekk. To typer studier har vært spesielt viktige for denne denne publikasjonens empiri. For det første har norske institusjons-historiske studier bidratt til innsikt i de endringsprosessene innen høyere utdanning som blant annet resulterte i etableringen av Universitetet i Nordland. For det andre har nasjonale og internasjonale arbeider innen den høyere utdannings sosiologi gitt ulike perspektiv på utviklingen innen høyere utdanning og studier av den.

I dette kapitlet presenteres utviklingen av fagfeltet den høyere utdannings sosiologi og denne publikasjonens institusjonelle perspektiv. Kapitlet tar også for seg sentrale begreper som anvendes i analysen, tidsdimensjonens bidrag til forståelsen av endringsdynamikker innen høyere utdanning samt relevante historiefaglige studier som kan kaste lys over disse.

1.1 Den høyere utdannings sosiologi

De tematiske komponentene på forskningsfeltet den høyere utdanning sosiologi, som til dels er uavhengige av hverandre, kan ifølge Patricia J. Gumport (2008, 51 ff.) deles inn i fire domener: ulik tilgang til utdanning, høgskolenes påvirkningskraft på utviklingen av feltet, akademiske profesjoner og studiet av høgskoler og universiteter som organisasjoner. Denne publikasjonen bidrar i hovedsak til domenene som berører høgskoler og universiteter som organisasjoner, og høgskolenes påvirkningskraft på høyere utdanning (se figur 1.1).

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20203
Lisens: CC BY 4.0



Figur 1.1 Den høyere utdannings sosiologis fire domener (Gumport 2008)

Siden forskere på feltet samarbeider på tvers av ulike disipliner og feltets egne domener, er det ifølge Gumport (2008, 43, 177, 325) utfordrende å utvikle selvstendige forskningsdomener. Den svake organiseringen kommer ifølge Ulrich Teichler (2005, 447) også av at forskningen primært har et anvendt siktemål.

Fragmenteringen av forskningen har gjort det vanskelig å etablere felles begrepsapparat og tekstkorpus. Det foreligger derfor ikke tekster som favner feltet og griper utviklingen på forskningsfeltet gjennom ett enkelt forfatterskap. Den mest sentrale introduksjonslitteraturen er samlinger av ulike forskeres historiserende og sammenfattende bidrag (Gumport 2008, Cote og Furlong 2016). Fragmenteringen innebærer ifølge Gumport (2008, 334) en risiko for at forskere blir provinsielle og opptatt av begrep som ikke kan tillempes på det generelle forskningsfeltet. Ifølge Scott (2014, 270 ff.) kan det også preges av dikotomier snarere enn innsikt i komplekse sammenhenger. Et grep som kan gjøres for å hindre dette, er ifølge Scott (2014, 258) at analysene har et lengre tidsperspektiv.

Ifølge Gumport (2008, 24 ff.) er en årsak til fragmenteringen at forskningen i stor grad er behovsstyrt, og dermed har vekslende økonomiske forutsetninger. Dette har ført til mange skifter i forskningsfokus, som i hovedsak har vekslet mellom *samfunnsrelatert endring* og *organisatoriske perspektiv*. For å avdekke samfunnsrelatere endringer ser

forskerne nærmere på økonomiske rammevilkår, politiske perspektiv og utviklingen av kunnskapssamfunnet, utdanningssystemer og global gjensidig avhengighet. Organisatoriske perspektiv løfter fram avhengighet til omgivelsene og utviklingen av lederskap i akademia, organisatorisk innovasjon og integrasjon samt grunnleggende endringer i arbeidsvilkårene for vitenskapelig ansatte i akademia.

Et viktig skisma i utviklingen av den høyere utdannings sosiologi var skiftet i fokus fra stabilitet til endringsdynamikker. I 1973 publiserte Talcott Parsons og Gerald M. Platt en analyse av det amerikanske universitetet, som ble presentert som «the current culmination of the educational revolution» (Parsons og Platt 1973, 3). Neil Smelser meddelte i en epilog at han var grunnleggende uenig i framstillingen i boka, som han opprinnelig skulle være medforfatter av (Smelser 1973, 390). Smelser kritiserte at analysen ikke løftet fram spenninger og konflikt som forklaring på endringer innen universitetssystemet. Parsons og Platt tok til motmæle og hevdet at en sosiolog enten måtte velge et konflikt- eller et konsensusteoretisk ståsted (Parsons og Platt 1973, 388). For Smelser var et konsensusperspektiv det samme som å tåkelegge selve kilden til endring innen høyere utdanning, siden feltet står i et avhengighetsforhold både til arbeidsmarkedet og til demokratiske prosesser (Smelser 1973, 398).

Smelser var opptatt av hvordan sosiale systemer påvirkes av rask ekspansjon (Smelser 1973). Han mente at universitetssystemets ekspansjon ga opphav til og strukturerte nye konfliktmønstre. Som et svar på Parsons og Platts tolkning av endringene i det amerikanske universitetet utga han og Gabriel Almond året etter en analyse av utdanningssystemet i California (Smelser og Almond 1974).[14] Her kritiserte han blant annet eliteuniversitetene for å yte motstand mot den differensieringen som veksten innen høyere utdanning krever, noe Parsons hadde tolket som et resultat av veksten snarere enn av manglende vilje til endring (Smelser og Almond 1974, 275). Konflikt ble en viktig faktor i den videre forståelsen av endringsdynamikker innen høyere utdanning.

Samme året presenterte Martin Trow (1974) en analyse av hvordan utdanningssystemer ville utvikle seg på grunn av økende tilgang til høyere utdanning. Fra et utdanningssystem for elitene ville veksten kreve et utdanningssystem for massene, og etter hvert et utdanningssystem hvor hele befolkningen fikk tilgang til høyere utdanning.

Koblingen mellom organisasjonsteori og institusjonsteori på 1970-tallet ga rom for å se nærmere på relasjoner og samspill i og mellom institusjoner. Dette åpnet ifølge John W. Meyer, Francisco O. Ramirez, David J. Frank og Evan Schofer (2008) opp for rikere analyser av endringsdynamikkene innen høyere utdanning.[15] Denne publikasjonen tar utgangspunkt i W. Richard Scotts (2014, 56) definisjon av institusjoner som «regulative, normative, and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life». Den anvender Macionis og Plummer (2012, 153) definisjon av organisasjoner: «… large secondary groups organized to achieve their goals efficiently». Ny-institusjonalismen søkte blant annet å gi svar på hvorfor høyere utdanningsinstitusjoner bar preg av stabilitet til tross for den løse forbindelsen mellom topp og bunn i organisasjonen, noe som i andre organisasjoner var kjent som en destabiliserende faktor. Dette kom ifølge Meyer og Brian Rowan (1977; 2006, 5) av at høyere utdanningsinstitusjoner er *institusjonaliserte organisasjoner* som er basert på legitimitet istedenfor effektivitet. En sentral motivasjon for høyere utdanningsinstitusjoner er derfor å bevare og forsterke sin legitimitet i samfunnet snarere enn økt produksjon.

En tilnærming til universitetet som *organisasjon* representerer et brudd med det tradisjonelle synet på universiteter som en unik og universell størrelse som bare kan kompareres med hverandre, uavhengig av geografisk tilhørighet. Forklaringer basert på høyere utdanningsinstitusjoners legitimitet, er heller ikke lenger tilstrekkelige, fordi disse institusjonene som nevnt møter krav om effektivitet og kvalitetssikring i større grad enn tidligere. Åse Gornitzka (1999, 15) og Christine Musselin (2000, 297) har gjennomført studier med et organisatorisk perspektiv, hvor både ønsket om å sikre institusjonens legitimitet og effektivitet blir sett på som motivasjon for handling. Ifølge Heinz-Dieter Meyer og Rowan (2006, 2) er det spesielt tre konkrete endringsprosesser som slike analyser løfter fram: For det første feltets økende bruk av ekstern finansiering, for det andre integreringen av feltet og for det tredje høyere utdanningsinstitusjoners økende betydning i kunnskapssamfunnet (Meyer og Rowan 2006, 2).[16] Denne publikasjonen berører alle tre, men spesielt endringsprosesser knyttet til integreringen av feltet (del I) og hvordan høyere utdanningsinstitusjoner påvirkes av sin nye rolle i kunnskapssamfunnet (del II).

Meyer og Rowan (2006, 6, 61) trekker fram tre tematiske spor for teoriutviklingen innen domenet som berører høgskoler og universiteter som organisasjoner. Det ene temaområdet tar for seg kognisjon og den sosiale konstruksjonen av institusjoner. Her har det skjedd en utvikling i fokus fra formal-legale strukturer til aktører, spesielt i hvordan disse søker mening i institusjonelle settinger gjennom språk og symboler (Meyer og Rowan 2006, 6, Meyer et al. 2008, 191, Scott 2014, 47).[17] Kultur blir her sett på som et semiotisk system. Symbolers påvirkning på institusjonaliseringen skjer i kraft av at de er eksterne rammeverk «possessing a reality … that confronts the individual as an external and coercive fact» (Berger og Luckmann 1967, 58 i Scott 2014, 48).[18] Kultur øver en sterk ytre påvirkning på individer og bidrar dermed til å forme og bevare institusjoner. Forskning rundt ideen om det «moderne» universitetet er ifølge Ramirez (2006) et eksempel på dette. Perspektivet kan forklare hvorfor de store og raske reformendringene har tatt samme retning over hele verden, og hvorfor de får sterkest gjennomslag i land med relativt nye universiteter.

Det andre temaområdet ser nærmere på endringer i relasjonen mellom stat, økonomi og det sivile samfunnet, og hvordan dette påvirker høyere utdanning. Spesielt er forskerne opptatt av hvordan disse endringene setter press på høyere utdanningsinstitusjoner i retning av effektivitetskrav og konformitetskrav og i utviklingen av et institusjonalisert utdanningsmarked (Meyer og Rowan 2006, 8, Scott 2014, 254). Denne forskningen har sterke referanser til institusjoners historiske utvikling (Scott 2014, 254). Et eksempel fra dette temaområdet er Andrés Bernasconis studier av hvordan markedstilpasning av akademia fører til utdanningssystemer som i større grad bærer preg av konkurranse og entreprenørskap (Bernasconi 2006).

Det tredje temaområdet tar ifølge Meyer og Rowan (2006, 9) for seg «concrete historical actors who built a particular institution». Her har utviklingen gått fra deskriptive analyser eller analyser av strukturelle endringer til et fokus på hvordan aktørenes motivasjon basert på makt, ønske om endring og effektivisering har påvirket institusjonsbyggingen. Dette øker presisjonsnivået i analysene og åpner også opp for den historiske dimensjonen, blant annet hvordan tidligere reformer legger

føringer på implementeringen av nye. Dette argumentet utvikles nærmere senere. Et eksempel på en slik studie er Charles E. Bidwells (2006) undersøkelse av politikeres rolle i etableringen og utviklingen av høyere utdanningsinstitusjoner.

Gjennom et stadig større statistisk materiale, ikke minst gjennom OECDs rapporter, er det lagt et bedre grunnlag for komparative studier enn tidligere. Forskningen har samtidig hatt utfordringer knyttet til selvstendighet siden den som nevnt ofte er igangsatt og anvendt for å møte administrative og politiske behov. Et sentralt spørsmål er ifølge Clark (2007a [1973], 12) hvordan forskere innen den høyere utdannings sosiologi skal bevare sin akademiske frihet når de i utstrakt grad har aktørene på feltet som oppdragsgivere. Denne problemstillingen tas nærmere opp i kapittel 2.

1.2 Et institusjonelt perspektiv

Analysen tar utgangspunkt i et institusjonelt perspektiv. Det er ifølge Meyer et al. (2008, 187) og Ivar Bleiklie (2007, 100 ff.) egnet til å gi dypere innsikt i hvordan og hvorfor reformer innen høyere utdanning implementeres. Det tillater en analyse hvor organisasjoners avhengighet og uavhengighet til omgivelsene undersøkes, og hvor implementeringen av reformer kan undersøkes på flere nivåer. Ladislav Cerych og Paul Sabatier (1986) har blant annet vist at moderate reformer er enklere å gjennomføre enn reformer som innebærer store endringer av feltet, og Gornitzka (1999, 18) har funnet at tvetydige og vage nasjonale reformer skaper et større spillerom for institusjonell transformasjon på lokalt nivå.[19]

Scotts definisjon av institusjoner tar høyde for at disse består av regulative, normative og kulturkognitive elementer, eller såkalte «søyler» (Scott 2014, 56). De tre opprettholdes blant annet av ulike *symbolsystemer* eller det Steinmo (2008, 126) har kalt «rules that structure behaviour», og som ifølge Olsen (1985) både berettiger og begrenser atferd, aktiviteter og aktører.[20] Institusjoner har ulike innslag av de tre elementene, og grunnlaget for hvordan de forankres i institusjonen og agerer, varierer.

Endring i institusjoner skjer ifølge Scott (2014, 62) først og fremst gjennom at et element tar over for et annet, eller skaper et høyere konfliktnivå innad i institusjonen: «… institutions supported by one pillar may, as time passes and circumstances change, be sustained by different pillars.» Dette åpner opp for å studere endringsdynamikker mellom nivåene og mellom ulike aktører på samme eller ulike nivåer.

Et institusjonelt perspektiv har tradisjonelt hatt begrensninger på grunn av sitt sterke fokus på stabilitet og kontinuitet, noe som har vært en utfordring når endringsdynamikker skal avdekkes (Thornton og Ocasio 2008, 99). For å utforske disse dynamikkene har teoretikere anlagt et *organisatorisk institusjonelt* perspektiv. Synet på institusjoner som funksjonelle og spesialiserte arenaer dannet grunnlaget for ny-institusjonalismen, hvor også aktører er inkludert i organisatoriske felt eller sektorer (DiMaggio og Powell 1983, Kyvik 2009, 22, Scott 2014, 11). For å kunne se nærmere på problemstillingen er feltbegrepet og dets inndeling i sektorer sentrale for å forstå hvordan og hvorfor feltet endret seg slik at dette ble mulig. Paul DiMaggio og Walter Powell (1983) la det teoretiske grunnlaget for denne forskningstradisjonen, som ifølge Scott (2014, 51) utvidet perspektivet fra institusjoner som bestemmende for aktørers handlinger til å se på institusjonalisering *på organisasjonsfeltet* som en del av organisasjoners omgivelser.[21] I denne publikasjonen tas det utgangspunkt i Arthur Stinchcombes definisjon av institusjonalisering som «a structure in which powerful people are comitted to some value or interest», forstått som personer med både formell (top-bottom) og/eller uformell (bottom-up) makt (Stinchcombe 1968, 107 i Scott 2014, 25).[22] Institusjonalisering og av-institusjonalisering er sentrale prosesser knyttet til endring i institusjoner (Tolbert og Zucker 1996 i Scott 2014, 58).[23]

DiMaggio og Powell (1983) presenterte tre sentrale mekanismer som institusjoner påvirker organisasjonsfeltet gjennom: tvang, etterligning og normering.[24] Siden konkurranse og institusjonalisering bidrar til at organisasjoner utvikler strukturelle likheter, er det hensiktsmessig å se på ulike typer organisasjoner som felt. Slik kan institusjonelle prosesser settes i kontekst. DiMaggio og Powells arbeid, sammen med blant andre James G. March og Johan P. Olsen (1984), ble utgangspunktet for en sterk og vedvarende forskningstradisjon hvor forholdet mellom institusjoner og organisasjoner blir satt under lupen (March og Olsen 1984, Olsen 1985, Scott 2014, 51).

Feltbegrepet gjør det mulig å kombinere mikro- og makroperspektiv i samme analyse.[25] Scott (2014, 19, 50) tar utgangspunkt i Pierre Bourdieus feltbegrep som betegner hvordan ulike sosiale arenaers kamp om og bruk av makt spiller inn på organisasjoners og institusjoners utvikling. Aktørene på feltet har felles og ulike interesser, og feltet preges derfor både av samarbeid og kamp mellom aktørene. Ifølge Scott (2014, 221) består en del av kampen i å endre reglene på feltet i tråd med egne interesser. Feltbegrepet inviterer til å utforske hvordan disse kampene bestemmes av forskjellene mellom de ulike aktørenes *lokale* sosiale ordener. Organisasjoner opererer ifølge Scott (2014, 224, 225) i en *sektor*, en del av feltet som består av deres fremste konkurrenter og nærmeste samarbeidspartnere, og som defineres av dens institusjonelle logikker. Patricia H. Thornton og William Ocasio definerer institusjonelle logikker som:

> … the socially constructed, historical patterns of material practices, assumptions, values, beliefs, and rules by which individuals produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, and provide meaning to their social reality (Thornton og Ocasio 1999, 804).

Det er disse logikkene som skaper en forbindelse mellom institusjoner og handling slik at makro- og mikronivået kan brukes i samme analyse (Thornton og Ocasio 2008, 101). Analysen begrenses da ikke til å se på isomorfisme og diffusjon, som lenge ble vurdert som de eneste effektene av kognisjon. Institusjonelle logikker er ifølge Thornton og Ocasio (2008, 101) redskaper for å beskrive «the contradictory practices and beliefs in the institutions of modern western societies» og gir derfor en dypere innsikt i hvorfor endringsdynamikker oppstår.

I tillegg til å tilhøre en egen sektor opererer organisasjoner ifølge Scott (2014, 224) også innenfor et «kampfelt» bestående av flere sektorer med motstridende institusjonelle logikker som påvirker organisasjonenes atferd.

Den viktigste distinksjonen mellom aktørene på et felt er ifølge Scott (2014, 229) mellom dem som besitter mest av den viktigste ressursen og deres utfordrere. Sistnevnte er definert som aktører med relativt liten innflytelse, men med blikk for muligheter som kan utfordre feltets dominerende struktur og logikk. Her ligger den sterkeste potensielle

konflikten. Derfor må også «peripheral, subjugated actors who may come together in coalitions» tas i betraktning i institusjonelle analyser (Scott 2014, 229).

Høyere utdanning er et eget institusjonelt felt som også er i berøring med andre organisasjonsfelt enn sitt eget. Et eksempel er at organisatoriske løsninger som fungerer i én samfunnssektor, har en tendens til å bli overført til en annen. Laila Nordstrand Berg, Rómulo Pinheiro, Lars Geschwind og Karsten Vrangbæks artikkel «Responses to the Global Financial Crisis – Lessons From the Public Sector in the Nordic Countries» løfter fram dette perspektivet. (Nordstrand Berg, Pinheiro, Geschwind og Vrangbæk 2017).[26] En kritikk som har vært rettet mot enkelte institusjonelle analyser, er at de blir for partikulære fordi endringer på lokalt nivå ofte er påvirket av overordnede nasjonale og globale endringer på tvers av ulike samfunnssektorer. En måte å unngå en partikularistisk analyse på er ifølge Nordstrand Berg et al. (2017, 4) å se på faktorer som påvirker utviklingen innen feltet på ulike nivåer. Denne publikasjonen tar for seg utviklingen på lokalt, nasjonalt og europeisk nivå, med utviklingen på lokalt nivå som utgangspunkt. Et mer dynamisk bilde av prosessene kommer dessuten ifølge Burton Clark (2007b [1973]) og Svein Kyvik (2009, 37) fram gjennom også å se nærmere på sentrale aktører.

Høgskolesektorens viktigste aktører

Det er ifølge Musselin (2000) umulig å slutte noe om et nivå direkte ut fra endringsprosesser som skjer på andre nivåer. Derfor ser analysen nærmere på hvordan endringer på overordnede nivåer ble implementert ved, og påvirket, Høgskolen i Bodø, og hvordan lokalt nivå påvirket reformer som kom fra nasjonalt og europeisk nivå (Musselin 2000). Slik kan det skapes en større forståelse for hvilke relasjoner som skaper endring, og hvordan disse relasjonene virker. Aktørene plasseres dessuten på sitt nivå slik at også dynamikken mellom nivåene kommer fram.

De viktigste aktørene i høgskolesektoren er ifølge Kyvik (2009) interessegrupper som inngår i et hierarki på lokalt, nasjonalt og europeisk nivå, og som hver for seg har egne organisasjoner og individuelle aktører. Sentrale aktører på europeisk nivå er overnasjonale organisasjoner, på nasjonalt nivå er Stortinget og regjeringen de viktigste

aktørene sammen med uavhengige organer, som kan tilhøre alle tre nivåer. Høyere utdanningsinstitusjoners interesseorganisasjoner tilhører ifølge Gornitzka (1999, 28) også det nasjonale nivået. De viktigste aktørene på lokalt nivå er videre ifølge Kyvik (2009, 22) høgskoler, studieprogram, vitenskapelig ansatte og studenter. «Second-order actors», aktører som opererer på alle nivåer, er samfunnet og akademia med sine disipliner og ulike fagfelt.

Denne publikasjonen tar utgangspunkt i disse aktørene for å belyse hvordan forutsetningene for og etableringen av Universitetet i Nordland ble påvirket av aktører på ulike nivåer. Dette gir et mer helhetlig bilde av ikke bare selve endringene, men også hvilke dynamikker som utspilte seg i relasjonene mellom de tre nivåene i perioden. Med utgangpunkt i dette teoretiske perspektivet vil analysen se nærmere på samspillet mellom Høgskolen i Bodø og aktører på hvert av de tre nivåene. Samspillet mellom aktører på lokalt og nasjonalt nivå står sentralt i analysen. Dette samspillet er ifølge Musselin (2000, 296) en nøkkel for å forstå hvordan utdanningssystemer endres.

Interaksjonen mellom aktørene på ulike nivåer på det høyere utdanningsfeltet har ifølge Pavel Zgaga, Ulrich Teichler, Hans G. Schuetze og Andrä Wolter (2010, 16, 17) stått sentralt de siste tiårene.[27] Disse opererer på ulike nivåer som det gjøres rede for i det følgende.

Generalisering og tre ulike nivåer

Et viktig fokus har vært hvordan høyere utdanningsinstitusjoner på lokalt nivå både påvirkes av og påvirker det nasjonale nivået, noe blant andre Musselin (2000, 296) har belyst. Det er umulig å *generalisere* fra ett nivå til et annet. Utviklingen på europeisk nivå kan for eksempel ikke definere utviklingen på nasjonalt nivå, og nasjonalt nivå er ikke alene om å prege utviklingen på lokalt nivå. Det må derfor nærmere undersøkelser til for å se hvordan utviklingen påvirket aktører på de ulike nivåene.

Musselin (2000) hevder at det lokale nivået er i interaksjon eller konkurranse med det nasjonale snarere enn å hente sin egenart fra dette. Når nasjonale utdanningssystemer skal defineres og forstås, vil formen og innholdet i *interaksjonen* mellom regjering, departement, strukturene som definerer merittering og karriereveier, og de høyere

utdanningsinstitusjonene, være avgjørende.[28] Det lokale nivået preges ifølge Musselin av heterogenitet fordi hvert enkelt universitet (og hver høgskole) tar beslutninger på grunnlag av flere faktorer enn dem som kan ledes ut av interaksjonen med det nasjonale nivået. Ifølge Musselin (2000, 296) kan derfor:

> … national modes of regulation … never totally determine the behaviours of the actors within them but are pregnant enough to exercise a certain influence beyond the differences among the disciplines and beyond the heterogeneity of the characteristics each institution owns. They are also stable enough not to be automatically modified when persons, rules, status or policy orientations change.

For å vite mer om interaksjonen mellom nivåene må vi derfor undersøke mer enn hvilket rammeverk institusjonene opererer innenfor. Innenfor dette rammeverket (og iblant i opposisjon til det) oppstår det ifølge Gornitzka (1999, 6) en unik kombinasjon av institusjonelle logikker på nasjonalt og lokalt nivå. Det er ikke snakk om en lineær utvikling fra politiske beslutninger på nasjonalt nivå til implementering i høyere utdanningsinstitusjoner. Signaler og pålegg fra sentrale myndigheter er snarere «possible inputs into organisational change processes at an institutional level» (ibid.). De kan også være svar på krav fra lokalt nivå.

Max Webers fokus på aktørers handlingsrasjonalitet som en variabel snarere enn en forutsetning (Scott 2014, 16), og Parsons arbeid med den normative siden ved å ta valg, la noe av grunnlaget for forståelsen av aktørers målrettede handlinger. Disse

> … danner grundlag for forståelse af samfundet. Aktørens tilsigtede og utilsigtede valg og handlinger fastholder og skaber nye handlingsregler, sociale institutioner og samfundsmæssige strukturer (Gunderlach 2017).

Siden hver enkelt høyere utdanningsinstitusjon kan forstås som et unikt sett med handlinger, kan høyere utdanningsinstitusjoner ifølge Musselin (2000, 298) defineres som «… singular organizations that develop (and

ought to develop) specific relations with both the political and economic spheres and with society as a whole».[29]

I tillegg til at det lokale nivået ofte representerer en konkurrent til det nasjonale nivået, er de to nivåene gjensidig avhengige størrelser. Hver enkelt utdanningsinstitusjon handler innenfor gitte rammer som autonom aktør, og Musselin (2000, 309) hevder at det hører mer til unntaket enn regelen at disse aktørenes valg sammenfaller med preferansene på det nasjonale nivået. Dette er bakgrunnen for at generaliseringer om nasjonale utdanningssystemer har relativt løse forbindelser med det lokale nivået eller en enkeltstående høyere utdanningsinstitusjon. Top-down-modeller har ifølge Zgaga (et al. 2010, 18) derfor vist seg å være utilstrekkelige for å avdekke og forklare reformdrevne endringsprosesser.

Både europeiske og nasjonale reformer er avhengig av en lokal tolkning og iverksetting hvor det alltid er flere og ofte motstridende hensyn å ta. Implementeringen bidrar som regel til transformering og målforskyvning og fører noen ganger til at reformer får helt andre konsekvenser enn opprinnelig tenkt. Fokuset i del I vil derfor rettes mot *relasjonene* mellom det lokale, nasjonale og overnasjonale nivået. Disse relasjonene må forstås *synkront*, gjennom å analysere hvordan endringer på ulike nivåer påvirker hverandre innenfor en bestemt historisk og reformpolitisk kontekst. Men endringer må også forstås *diakront*, gjennom å se nærmere på hvordan utfallet av samspillet mellom nivåene påvirker hverandre over tid. Del I ser på de tre ulike beslutningsnivåene fordi disse ikke kan isoleres uten at viktige sammenhenger går tapt:

> It is important to recognize that even if an investigation focuses on a particular level, institutional forces operating at other levels – both «above» and «beneath» the level selected – will be at work (Scott 2014, 56).

Et globalt nivå kunne tilført flere dimensjoner, men dette er bare unntaksvis tatt med og da begrenset til en europeisk kontekst fordi arbeidet ellers ville blitt for omfattende.

Historisk institusjonalisme

Institusjonelle analyser konsentrerer seg ifølge Olsen (1985), Meyer og Rowan (2006, 9) samt Scott (2014, 57) i stor grad om langtidseffekter ut fra en grunnleggende forståelse av at institusjoner endres over tid – og hele tiden. Tidsdimensjonen spiller en sentral rolle innen den høyere utdannings sosiologi, og jeg vil i det følgende dra veksel på historisk institusjonalisme for å gi et rikere bilde av forhold knyttet til problemstillingen. Dette er ifølge Steinmo (2007) verken en teori eller en metode, men et analytisk grep som legger føringer på forholdet mellom teori og empiri slik at deterministiske analyser unngås. Flere forhold tilsier at det er hensiktsmessig å ta for seg flere tiår med utvikling på det høyere utdanningsfeltet.

For det første har institusjonelle perspektiv som premiss at fortiden legger føringer på nåtiden. Fortiden må derfor undersøkes for å forstå prosessene som er i spill.[30] Institusjonelle endringsprosesser utvikler seg i ulike tidssekvenser. Tidsdimensjonen er derfor avgjørende for å få fram hvordan endring eller fravær av endring skjer, og hvilke konsekvenser dette gir (Scott 2014, 58, 258). Uten tidsdimensjonen går forståelsen av kontinuerlige drivkrefter tapt, slik at endringer i for stor grad blir presentert som et brudd med fortiden, og enkeltaktører blir tillagt for stor innflytelse. Kjedereaksjoner kan da bli redusert til en rekke enkelthendelser, og de reelle bruddene tåkelagt fordi sekvenser ikke avdekkes. Med sekvens menes her en avgrenset tidsperiode som bærer preg av en spesiell utvikling. Dette betyr at to ulike sekvenser kan foregå i samme tidsrom (Pierson 2000, 72 ff.). En sekvens har en tidsavgrensning som ikke nødvendigvis angir den nøyaktige starten og avslutningen på utviklingen den definerer, men er snarere et forsøk på å fange en hovedtendens i utviklingen gjennom periodisering.

For det andre impliserer det institusjonelle perspektivet at fortiden også legger føringer på *framtiden*. Dersom historisk betingede faktorer avdekkes som begrenser og/eller fremmer endring, vil en konsekvens være at disse føringene kan elimineres eller forsterkes (Clark 1983, 184). Utviklingen som har skjedd ved høyere utdanningsinstitusjoner, påvirker ifølge Margareth S. Archer (1979, 3) *framtidige* endringer innen høyere utdanning. Fordi dette ifølge Hallgeir Gammelsæter (2002, 10)

avhenger av «de ressurser, den kompetanse, den identitet og de normer som er institusjonalisert i organisasjonen over lang tid», er det viktig å ta med tidsdimensjonen i framstillingen.

For det tredje gir et lengre tidsperspektiv en større forståelse for hvilken rolle aktører på ulike nivåer spiller. Ifølge Simon Schwartzman (2007, 54) kommer for eksempel konsekvensene av institusjonenes egenart sterkere fram når de studeres over en lengre tidsperiode.[31] Dette er spesielt interessant ved implementering av ulike reformer i høyere utdanningsinstitusjoner, fordi resultatene ikke er gitt på forhånd. Clark (1983, 113) har påpekt at det snarere er *samspillet* mellom nivåene som avgjør utfallet av en slik implementering, som både har innslag av top-down- og bottom-up-prosesser:[32]

> The leading false expectation in academic reform is that large results can be obtained by top-down manipulation. Instead, small results typically follow from efforts at the top, in the middle, or at the bottom, in the form of zig-and-zag adjustments, wrong experiments, and false starts, out of which precipitate some flows of change …

En flernivåanalyse gjør at reformimplementeringens utilsiktede konsekvenser, som blant annet formes av høyere utdanningsinstitusjoners egenart, kommer klarere fram.[33] Scott (2014, 242 ff.) har påpekt at et lengre tidsperspektiv i tillegg kan avdekke tre ulike dimensjoner som ellers ofte ikke tas med: endringer i typer og antall aktører, endringer i hvilke institusjonelle logikker som styrer aktivitetene, og endringer i hvilke ledelsesstrukturer som har et overordnet ansvar for aktivitetene på feltet.

1.3 Begreper og definisjoner

Akademisk og yrkesfaglig drift

Den teoretiske tilnærmingen til akademiseringsprosesser er her knyttet til begrepet akademisk drift. Burgess (1972) brukte dette først på engelske høgskolers tendens til å etterligne universitetene og deres ønske om å endre institusjonskategori fra høgskole til universitet.[34] Senere har Guy Neave (1979, 155), Randall Collins (1979) og Kyvik (2007) avdekket flere akademiseringsprosesser på ulike nivåer og hos ulike aktører på feltet og knyttet disse til akademisk drift. Heller ikke her lar det seg gjøre å generalisere fra ett nivå til et annet.[35]

Kyvik har blant annet funnet at akademiseringsprosessene ikke kjennetegnes av lineære prosesser hvor for eksempel det som skjer på programnivå, bare er et resultat av utdanningsmyndighetenes politikk. De ulike nivåene (a) påvirker hverandre samtidig, eller (b) det ene nivået påvirker prosesser på de andre nivåene, eller (c) a og b samvirker til «mutually reinforcing and self-sustaining processes virtually impossible to stop in the long run» (Kyvik 2007, 338). Begrepet akademisk drift brukes som en generell betegnelse på akademiseringsprosessene i høgskolesektoren i analysen.

Yrkesfaglig drift betegner ifølge Kyvik (2009, 76) og Malcolm Tight (2015, 94) prosesser på institusjonelt nivå hvor tilnærmingen til praksisfeltet er sterkere enn tilnærmingen til akademiske verdier. Akademisk og yrkesfaglig drift er prosesser med motsatt fortegn som bidrar til å belyse endringsdynamikkene på feltet.

Den tredje misjon

Det høyere utdanningsfeltet har hatt en stadig sterkere relasjon til samfunnet de siste tiårene. Integreringsprosesser på europeisk nivå har bidratt til dette. Fra å ha en todimensjonal relasjon mellom staten som eier og høyere utdanningsinstitusjoner, har utviklingen gått mot en tredimensjonal relasjon mellom høyere utdanningsinstitusjoner, staten og samfunnet. For å fange opp denne dimensjonen er det viktig også å se nærmere på hvordan aktører og institusjoner *utenfor* feltet bidrar indirekte og direkte til å fremme akademiseringsprosesser.

Dette gjelder blant annet aktører som ønsker en sterkere regional utvikling, og som ser på høyere utdanningsinstitusjoners tredje misjon som en nøkkel til å få dette til. Den tredje misjon defineres her som undervisnings- og forskningsaktiviteter som fremmer både økonomisk og sosial vekst og utvikling i regionen.[36] En viktig faktor er samfunnets behov for kompetansearbeidskraft. Også arbeidslivet har gjennomgått en akademisering hvor kompetent arbeidskraft er avgjørende for å fylle ulike samfunnsfunksjoner. Akademiseringen kan initieres og forsterkes direkte og indirekte av aktører *utenfor* feltet som har det til felles at de søker en gitt regions økonomiske og sosiale utvikling. Dette gjøres primært gjennom å styrke den høyere utdanningsinstitusjonen med sterkest akademisk drift i regionen. Aktører kan se en styrking av regionale høyere utdanningsinstitusjoner som et bidrag til å bygge velferd, kompetanse og omdømme i og for regionen.

Fem ulike utdanningssystemer

Etableringen av og endringer i sektorgrensene på det høyere utdanningsfeltet står sentralt i del I av denne publikasjonen. Sektorgrensene defineres av faktorer som skiller universiteter og høgskoler fra hverandre. Eksempler på avgjørende faktorer er ifølge Johanna Witte, Marijk van der Wende og Jeroen Huisman (2008, 218) hvilke grader de ulike høyere utdanningsinstitusjonene tilbyr, og hvilke titler de kan tildele, samt hvilket samarbeid og hvilke overgangsmuligheter for studenter og institusjoner som finnes mellom sektorene. Sektorgrensene er dynamiske. De endres av sentrale aktørers handlinger og som resultat av dynamikker som oppstår på og mellom tre ulike nivåer: det lokale, nasjonale og det overnasjonale. I denne publikasjonen er det overnasjonale nivået begrenset til det europeiske, mens det lokale nivået rommer også det regionale.

For å se nærmere på dette tas det utgangspunkt i Kyviks (2009, 8 ff.) definisjon av fem utdanningssystemer som kjennetegner utviklingen på feltet i Vest-Europa: I *det universitetsdominerte utdanningssystemet* er universitetene det eneste høyere utdanningstilbudet selv om det også eksisterer skoler med profesjonsrettede utdanninger. I *det todelte utdanningssystemet* utgjør høyere utdanning utenfor universitetssektoren ikke en egen sektor på feltet fordi universiteter og andre utdanningstilbud er adskilte og uten formelle berøringspunkter. Utdanningssystemet

bærer preg av differensierte studietilbud, ulike organisasjonsformer og desentralisering. Det skilles mellom to former for desentralisering som Kyvik (1983) har kalt *geografisk desentralisering* og *institusjonell desentralisering* av høyere utdanning. Geografisk desentralisering innebærer å skape utdanningsmuligheter utenfor de etablerte universitetsbyene og å stimulere økonomisk og sosial utvikling i regionene. Institusjonell desentralisering innebærer å avlaste og å skape alternativ til universitetsutdanningene.

Det binære utdanningssystemet har mer eller mindre klare sektorgrenser som er trukket opp mellom universitetene og andre høyere utdanningstilbud. *Et enhetlig utdanningssystem* innebærer at universitetene tilbyr de aller fleste utdanningsprogram, både akademiske og profesjonsrettede. *Et stratifisert utdanningssystem* mangler oppdeling i sektorer, og de høyere utdanningsinstitusjonene inngår i et hierarki (Kyvik 2009, 11, Fulsås 2000, Bleiklie 2003, 343).

Bleiklie (2003, 345) definerer et fullt utviklet hierarkisk utdanningssystem som: «… (a) system that is made up of integrated disciplinary courses within a unitary system of degree, exam and qualification criteria in which students may compose their own tracks …» I det enhetlige utdanningssystemet defineres institusjonene på feltet ut fra like forutsetninger for forskning og undervisning snarere enn sektorgrenser, og relasjonen mellom dem bærer preg av konkurranse på like vilkår. Det stratifiserte utdanningssystemet definerer derimot institusjonene ut fra en rangering mellom dem, hvor enkelte universitet framstår som eliteinstitusjoner. Her er forutsetningene for forskning og undervisning ulike fordi nye universiteter fremdeles må forholde seg til rammer fra sin tid som høgskole.

Demokratisering av kunnskap

Utviklingen på det høyere utdanningsfeltet er en del av en overordnet politisk prosess knyttet til demokratiseringen av kunnskap (Parsons 1973, 3, Trow 1974). Perspektivet er relevant av to grunner. For det første fordi endringer i sektorgrenser og etableringen av overgangsordninger i stor grad påvirkes av om utviklingen er politisk styrt, eller om den bærer preg av avpolitisering. For det andre fordi relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner, og dermed også utviklingen av

sektorgrensene, påvirkes av graden av, og ulike former for, institusjonell autonomi i sektorene på feltet. Demokratiseringen av kunnskap innebærer ifølge Kyvik (2009) både byråkratisering for å sikre egalitet gjennom vurderinger gjort på like vilkår, og skranker for politisk og institusjonell autonomi på grunn av at sterke interessegrupper er involvert.

Det er her relevant å se nærmere på hvordan prosesser knyttet til demokratiseringen av kunnskap påvirker etableringen og utviklingen av sektorgrenser på feltet. Demokratiseringen av høyere utdanning har ifølge Clark (2007a [1973], 13) aktualisert Webers analyse av relasjonen mellom demokratisering og byråkratisering:

> … the present natural interest in effective delivery of educational services links well with the Weberian interest in bureaucratic rationality and the role of education in the certification of training.

Gjennom å løfte fram relasjonen mellom idealtypene (representativt) *demokrati* og *byråkrati* tematiserte Weber (1978 [1922], 985) den klassiske konflikten som oppstår fordi en demokratiseringsprosess forutsetter et representativt demokrati og en effektiv administrasjon. Demokratisering defineres her som en utvikling mot «the ‹equal rights› of the governed» (ibid.). Definisjonen innebærer at demokratiseringsprosesser bygger på egalitære verdinormer. Byråkratisering blir definert som «… a certain development of administrative tasks, both quantitative and qualitative» (ibid.). Demokratiseringen av kunnskap skaper ifølge Kyvik (2009, 27, 79) et behov for organisering slik at alle kvalifiserte får like muligheter og like rettigheter uavhengig av både sosial bakgrunn og regional tilhørighet. Denne normative verdien her bli omtalt som egalitetsprinsippet.

Weber (1978 [1922], 969) hevdet at byråkratiet som ivaretar demokratiseringsprosessene, over tid kan begynne å tjene seg selv snarere enn sin opprinnelige hensikt.

En slik tilbøyelighet til at det som i utgangspunktet er en demokratiseringsprosess, skaper en ny maktelite, har vært forfektet av Robert Michels (1911). Michels hevdet at en slik tendens var uunngåelig også i demokratiske organisasjoners ledelse. Michels' tese om oligarkiets jernlov har imidlertid fått kritikk fra blant andre Seymour Martin Lipset,

som mente den oligarkiske tendensen i organisasjoner ikke nødvendigvis ville gjøre seg gjeldende (Lipset, Trow og Coleman 1956 i Kjellberg 1968, 56).[37] Ifølge kritikerne rommer en organisasjon ulike interesser, noe som genererer skranker for ledelsens handlingsrom (Bendix 1947 i Kjellberg 1968, 57).[38] Det samme kom Henry Valen fram til angående norske partiorganisasjoner. Her rådet det en «gummilov» snarere enn en jernlov (Valen og Katz 1964, 42 ff.). Det er «den skjøre grensen mellom representasjons- og integrasjonsbehovet (som) gjør at avgjørelsesprosessen innen organisasjonen ikke antar en oligarkisk karakter», hevdet Kjellberg (1968, 58). Uenigheten mellom disse teoretiske tilnærmingene går ut på hvorvidt det nødvendigvis er slik at organisasjoner utvikler seg til et oligarki («det oligarkiske problem»), eller om dette bare representerer en tendens i alle organisasjoner («det byråkratiske problem»). Denne tendensen overført til organisasjonsfeltet betegnes her som «the democracy-bureaucracy dilemma» (Haukland 2017).

Det oligarkiske og det byråkratiske problem blir ifølge Kjellberg (1968, 59) sett på av Michels som *ett* problem, mens andre teoretikere ser disse adskilt fra hverandre. Det oligarkiske problem adresserer konsentrasjon av makt i organisasjoner, mens det byråkratiske problem adresserer konsentrasjon av makt til administrasjonen når denne øker sin innflytelse gjennom behovet for byråkratisering. De to perspektivene er derfor komplementære og utfyller hverandre i forståelsen av de utfordringene organisasjonsfelt og organisasjoner i vekst møter knyttet til behovet for effektivisering. Mens det idealtypiske byråkratiet ivaretar likebehandling og gjennomføring av like rettigheter, innebærer selve byråkratiseringsprosessen en fare for at politisk makt overdras til byråkratiet, og at byråkratiet setter seg egne, selvstendige mål istedenfor å operasjonalisere politisk lederskap. Webers analyse var et forsøk på å definere sentrale problem i Vestens politiske utvikling, definert av Stein Rokkan (1987, 19) som «den dialektiske motsetning mellom demokratisering og byråkratisering, og mellom deltakelsesideologi og organisasjonsnødvendighet».

«The democracy-bureaucracy dilemma» aktualiseres i forbindelse med avpolitiseringsprosesser på feltet knyttet til kvalitetssikring og overgangsordninger.

Videre er det relevant å se nærmere på hvordan demokratiseringen av kunnskap påvirker de ulike institusjonenes autonomi, og hvorvidt sektorene eller feltet som helhet opererer autonomt. David Held (1999, 363) hevder at «det finns en gemensam princip … autonomiprincipen … i det moderna demokraties kärna», et prinsipp som refererer til individuell autonomi eller selvbestemmelse. Dette aktualiserer spørsmål knyttet til ulike typer autonomi i forbindelse med demokratiseringen av kunnskap. Temaet er ifølge Bleiklie (2003, 342) sentralt i både utviklingen av og forskningen på høyere utdanning. Her blir individuell autonomi knyttet til den enkelte høyere utdanningsinstitusjonens selvbestemmelse. Demokratiseringsprosesser skjer i landskapet mellom den individuelle autonomi, hvor organisasjoner fungerer som autonome aktører i tråd med et deltakerdemokratisk ideal, og den kollektive autonomi, hvor overordnede styringsorganer ivaretar interessene til alle organisasjoner i en sektor eller på feltet, slik et representativt demokratisk ideal forfekter. Et sentralt problem i demokratiseringen av høyere utdanning har vært den dialektiske motsetningen mellom den individuelle og den kollektive autonomi. Den individuelle autonomi ivaretar kravet om deltakelse mens den kollektive autonomi ivaretar kravet om likhet. I dette spenningsfeltet ligger mye av dynamikken i endringene på det høyere utdanningsfeltet i perioden.

1.4 Historiefaglige studier

Ulike historiefaglige arbeider med ulike formål og pretensjoner presenterer sentrale empiriske hovedlinjer i perioden publikasjonen tar for seg mellom 1965 og 2011. Bidragene gir interessant og viktig informasjon, blant annet om hvordan nasjonale initiativ og reformendringer ble implementert på lokalt nivå og deres påvirkning på hvordan Universitetet i Nordland ble til. Arbeidene har også bidratt med å reise ulike spørsmål knyttet til utviklingen av sektorgrensene generelt og kampen for overgangsordninger spesielt. Studier av andre høgskoler og universiteter som tar for seg lignende utviklingsprosesser ved andre institusjoner, tilfører nye dimensjoner fordi nasjonale utviklingstrekk beskrives og analyseres ut fra ulike lokale utsiktspunkt. Relevante arbeider presenteres i det følgende.

Narve Fulsås' bok *Universitetet i Tromsø 25 år* fra 1993 tar utgangspunkt i nasjonale utviklingstrekk innen høyere utdanning. Etableringen av Universitetet i Tromsø i 1968 var startskuddet for en «desentraliseringslinje i utbygginga av institusjonar for forsking og høgare utdanning» i Norge, som også resulterte i etableringen av Nordland distriktshøgskole (Fulsås 1993, 7). Universitetet var, i motsetning til den senere universitetsetableringen i Bodø, et statlig initiativ, og skulle ha hovedansvaret for høyere utdanning i landsdelen. En overordnet problemstilling i boka gjelder Universitetet i Tromsøs evne til å leve opp til disse intensjonene. Fulsås konkluderer med at institusjonen har fylt sin rolle som universitet i Nord-Norge, men at den har stått forholdsvis svakt i store deler av Nordland på grunn av høgskolemiljøet i Bodø og store geografiske avstander. Nordland distriktshøgskole utfordret med andre ord Tromsøs hegemoni og tanken om Nord-Norge som entitet når det gjelder høyere utdanning. Etableringen av de to utdanningsinstitusjonene skapte både samarbeid og spenninger mellom dem; Universitetet i Tromsø ønsket ikke et andre universitet i Nord-Norge. Fulsås har også skrevet om akademiseringen og hierarkiseringen av høyere utdanning i Norge (Fulsås 2000). Hvordan og hvorfor dette skjedde er sentrale spørsmål i denne boka.

I sin bok om Høgskolen i Nord-Trøndelag i perioden 1994 til 2014 trekker Hilde Gunn Slottemo opp linjer i utviklingen innen norsk universitets- og høgskolesektor parallelt med institusjonens utvikling (Slottemo 2014). Samtidig skildres høgskolen innenfra, hvilke drivkrefter og konflikter som har vært virksomme lokalt og regionalt. Høgskolen i Nord-Trøndelag var resultatet av en fusjon mellom ulike utdanningstilbud i 1994. Slottemo setter blant annet søkelyset på spenningene mellom fag og profesjon, en spenning som også var å finne i og mellom fagmiljøene i Bodø. Boka bidrar i tillegg til å sette universitetsprosessen ved Høgskolen i Bodø i kontrast til en høgskole uten universitetsplaner.

Høgskolen i Stavanger var sentral i kampen for overgangsordninger i perioden.[39] Universitetsprosessen i Stavanger er tema både for Bodil Wold Johnsens avhandling «Fra universitetsvisjon til høgskoleintegrasjon» fra 1999 og høgskolens tidligere rektor Erik Leif Eriksens bok *Fra høgskole til universitet* fra 2006. Wold Johnsons avhandling tar for seg utviklingen i Stavanger i lys av nasjonale reformprosesser og politiske dragkamper og viser hvordan byens universitetsambisjoner fra

tidlig 1960-tall var en drivkraft i akademiseringsprosesser ved de nye distriktshøgskolene. Eriksen supplerer Wold Johnsens arbeid med å gi et detaljert bilde av universitetsprosessens avslutningsår. Han trekker inn utviklingen i Bodø blant annet i forbindelse med at de to byene får landets eneste høgskolesentra i 1986 og med hensyn til samarbeidet mellom Nordland, Agder og Rogaland opp mot departementet i forbindelse med akkrediteringen av Universitetet i Stavanger. Bøkene reiser spørsmål om høgskolemiljøet i Stavangers rolle i forbindelse med premissene for og selve universitetsprosessen i Bodø. De synliggjør også hvordan nasjonale strategier for å unngå et universitet i Stavanger faktisk bidro til å realisere det fordi strategiene genererte både intenderte og uintenderte resultat på lokalt og nasjonalt nivå.

Gunnar Yttris bok *Frå skuletun til campus* fra 2008 om utviklingen av Høgskolen i Sogn og Fjordane kaster lys over endringene i høgskolesektoren i perioden sett fra en geografisk periferi, med like utfordringer som Nordland fylke knyttet til fraflytting, lavt utdanningsnivå og lærernød. Her belyses den ønskede koblingen med den nye lærerutdanningen i distriktshøgskolens etableringsfase og spenningen mellom yrkesfaglig og akademisk drift tas opp som et gjennomgående tema. Boka tar også opp perspektiver knyttet til motekspertise som skulle «sikra at bygde-Noreg ikkje var offer for sentralmakt og økonomisk utbytting» (Yttri 2008, 15). Dette forutsatte en regional forankret kunnskapsformidling som har likhetstrekk med høgskolekulturen i Bodø. Boka synliggjør også hvordan regionale motsetninger og geografisk beliggenhet spiller inn på institusjonsutviklingen. Til forskjell fra Høgskolen i Bodø var Høgskulen i Sogn og Fjordane resultatet av en fusjon av fem høgskoler tilhørende alle tre regioner i fylket. Den fikk dermed store regionale konflikter internt å hanskes med. Yttris framstilling belyser også hvordan høgskolemiljøets beliggenhet i bygda Sogndal skapte spenninger mellom høgskolen og Sogn og Fjordane fylkeskommune angående hvor studietilbud skulle gis og nedleggelser av studietilbud, noe som står i kontrast til Høgskolen i Bodøs relasjon til Nordland fylkeskommune.

I 2011 kom det ut et verk i ni bind om Universitetet i Oslos historie. Bind 1 er John Peter Colletts bok *Universitetet i Oslo 1811–1870. Universitetet i nasjonen.* Collett er også redaktør for hele verket. Boka er et viktig bidrag for forståelsen av at norsk høyere utdanning i utgangspunktet var en del av nasjonsbyggingsprosjektet. Den løfter også fram

hvordan Universitetet i Oslo fikk en sterkere rolle for norsk selvstendighet etter 1814 enn opprinnelig tenkt (Collett 2011, 63). Jorunn Sem Fures bok, bind 3 i samme serie, *Universitetet i Oslo 1911–1940. Inn i forskningsalderen*, tar for seg overgangen til en ny samfunnskontrakt hvor universitetet fikk en sterkere selvstendighet i relasjonen til staten. Dermed kunne institusjonen i større grad bestemme utdanningenes innhold og legge grunnlaget for kunnskapssamfunnet gjennom økt fokus på vitenskap og forskning.

Kim Helsvigs bok *Universitetet i Oslo 1975–2011. Mot en ny samfunnskontrakt?* fra 2011 belyser hvordan de nasjonale reformene, med sine tilsiktede og utilsiktede konsekvenser, berørte universitetssektoren. Helsvig tar for seg sentrale spenninger mellom norsk universitets- og høgskolesektor og drøfter årsaker til disse. Den europeiske og nasjonale rammen selve universitetsprosessen skjedde innenfor, løftes også fram, spesielt den europeiske reformprosessen Bologna-prosessen og den norske Kvalitetsreformen, som blant annet var Bologna-prosessens implementering på nasjonalt nivå. Her er det naturlig å se nærmere på hvordan endringer førte universitetene nærmere høgskolene, i tillegg til at høgskolene nærmet seg universitetene. Boka reiser også spørsmål rundt koblingen mellom Bologna-prosessen, som var en europeisk reformprosess fra 1998, og svekkingen av norske sektorgrenser. Dette er også et sentralt spørsmål i mitt arbeid som behandles nærmere i kapittel 3.

Rapporten «Fem høgskoler blir til tre høgskolesentra» av tidligere leder for Arkiv i Nordland, Svein Fygle, tar for seg utviklingen i lys av Høgskolestyret i Nordlands arbeid mellom 1970 og 1994 (Nordlandsforskning 1995).[40] Rapporten er en kildestudie av utviklingen innen høyere utdanning i Nordland mellom 1971 og 1994, som viser hvordan det regionale styringsnivået fungerte i perioden. Et spørsmål som kan reises ut fra dette, er hva den svake statlige styringen hadde å si for utviklingen av sektorgrensene.

I tillegg bygger boka på studier av høgskolemiljøet i Bodø. I anledning åpningen av Universitetet i Nordland i 2011 ble det publisert en kortfattet oversikt over institusjonshistorien i artikkelen «Fra høgskole til universitet», skrevet av undertegnede og kollega Svein Lundestad. Her ble viktige milepæler presentert og satt inn i en nasjonal ramme, i tillegg til at eksterne og interne faktorer som har fungert som utgangspunkt både for avhandlingsarbeidet og denne studien, ble løftet fram.

KAPITTEL 2
METODE

Det overordnede vitenskapsteoretiske utgangspunktet for denne publikasjonen kan best beskrives som kritisk realisme. Et viktig utgangspunkt for kritisk realisme er ifølge Berth Danermark (2016) at virkeligheten eksisterer uavhengig av våre observasjoner. Det gjelder også den sosiale virkeligheten, om enn på en annen måte enn den fysiske virkeligheten. Den kritiske realismen framholder at den sosiale virkeligheten er sosialt konstruert, men at disse konstruksjonene samtidig er virkelige. Sosiale konstruksjoner «objektiveres», slik Berger og Luckmann (2006 [1966]) uttrykker det, og blir del av en objektiv virkelighet som virker tilbake på aktørene og det sosiale liv. I tråd med dette perspektivet hevder Danemark (2016, 174) at

> … (d)et är vetenskapens huvuduppgift att söka förklara, i termer av verksamma mekanismer (…), hur fenomen i såväl den materiella som den sociala verkligheten uppstår, vidmakthålls och förendras.

I del I tas historisk metode med arkivstudier og intervjuer i bruk for å undersøke de virksomme mekanismene som ledet fram til etableringen av Universitetet i Nordland.

Min bok *Nye høyder. Framveksten av Universitetet i Nordland* (Haukland 2015) formidler hoveddelen av den empiri del I baserer seg på. I artikkelen «The Bologna Process: the democracy-bureaucracy dilemma» (Haukland 2017), og i enda større grad i denne publikasjonens kapittel 3, benyttes empirien som utgangspunkt for en sosiologisk analyse av hvordan Universitetet i Nordland ble til. Analysen ser nærmere på hvordan høgskoler både ble påvirket av strukturelle trekk ved utdanningssystemet og av sosiale og politiske prosesser, og hvordan disse

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20203
Lisens: CC BY 4.0

høyere utdanningsinstitusjonene påvirket disse faktorene. Sosiologiske metodeperspektiv har også hatt betydning for håndteringen av metodiske dilemmaer knyttet til intervjumaterialet.

2.1 Skriftlige kilder

Studien av høyere utdanning i tre dimensjoner, med utviklingen som ledet til etableringen av Universitetet i Nordland som utgangspunkt, bygger på en rekke skriftlige kilder som har vært avgjørende både for å forstå kontinuitet og nye utviklingstrekk, i tillegg til sentrale begreper og perspektiver. Disse er mer utførlig beskrevet i min avhandling (Haukland 2018b). De skriftlige kildene kommer primært fra Nord universitets arkiv, Bodø og Nesna. Arkivmateriale er dessuten innhentet fra Arkiv i Nordland, Bodø kommune, Riksarkivet, Statsarkivet i Trondheim, privatarkiv, Lovdata, LovdataPro, Nasjonalbiblioteket, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste og Statistisk sentralbyrå.

Stortingsforhandlingene rundt etableringen av Nordland distriktshøgskole, sosionomutdanningen, Siviløkonomutdanninga i Bodø, Høgskolesenteret i Nordland og Høgskolen i Bodø i tillegg til strukturendringene i høyere utdanning i perioden, er sentrale kilder i studien. Dette gjelder spesielt Videreutdanningskomiteens (Ottosen-komiteen) fem innstillinger mellom 1966 til 1970, Universitets- og høgskoleutvalgets (Hernes-utvalget) innstilling *Med viten og vilje* fra 1988, Mjøsutvalgets innstilling *Frihet med ansvar – om høgre utdanning og forskning i Norge* fra 2000 og Stjernø-utvalgets innstilling *Sett under ett – ny struktur i høyere utdanning* fra 2008. Tallmateriale er, i tillegg til allerede nevnte institusjoner, hentet fra Norsk institutt for by- og regionforsknings rapport «Høgskolenes regionale betydning» fra 2000 og *Database for statistikk om høgre utdanning* samt ulike interne og eksterne rapporter.[41]

2.2 Personintervjuer

Dataene består både av skriftlige kilder og personintervjuer. Intervjuene utnyttes her ved hjelp av det Jostein Lorås (2007) kaller faktuelle og konstruktivistiske lesemåter. Faktuell lesemåte ser intervjuene som kilder til informasjon om universitetsprosessen, mens en konstruktivistisk lesemåte ser intervjuene som beretninger om intervjupersonenes opplevelser av, oppfatninger om og erfaringer med universitetsprosessen.[42] I tråd med den kritiske realismen brukes intervjuet som en potensielt viktig kilde til kunnskap både om reelle sosiale prosesser og om hvordan disse prosessene ble opplevd og forstått av ulike aktører. Det skillet som her gjøres mellom en faktuell og en mer konstruktivistisk tilnærming til intervjuet, vil imidlertid aldri være entydig: Alle utsagn som fremkommer i et intervju, er «produsert» i en bestemt kontekst, og vil alltid måtte vurderes og forstås i lys av denne konteksten.

Det er gjennomført i alt 34 semistrukturerte intervjuer fra perioden november 2010 til oktober 2015. Noen av informantene ble intervjuet flere ganger. 15 av intervjuene ble gjennomført sammen med kollega Svein Lundestad i forbindelse med utgivelsen av en oversiktsartikkel om universitetsprosessen i anledning åpningen av universitetet i mars 2011. Øvrige intervjuer er gjennomført som en del av mitt avhandlingsarbeid. Med få unntak ble intervjuene gjort med ledere i sentraladministrasjonen og mellomledere ved de ulike avdelingene/fakultetene, som ifølge Bjørn Stensaker (2006, 50) er viktige informanter.[43] Bare 5 av 28 informanter var kvinner. Dette gjenspeiler at det var få kvinner i lederstillinger ved høgskolen før og under universitetsprosessen.[44]

KAPITTEL 3
ANALYSE

Tema i del I er som nevnt innledningsvis hvordan Universitetet i Nordland ble til. Dette skjedde ikke i et vakuum, men i en historisk, lokal, nasjonal og en europeisk kontekst. Veksten i antall studenter i høyere utdanning er en viktig historisk faktor som har hatt betydning både på lokalt, nasjonalt og europeisk nivå. I kapittel 1 ble det vist til Smelsers syn på hvordan vekst påvirker høyere utdanningsinstitusjoner. Den skaper spenninger og konflikter som igjen tvinger fram differensiering og endring innen det høyere utdanningsfeltet (Smelser 1973, 398). Analysen tar utgangspunkt i slike spenninger som forklaringer på endringsdynamikkene på feltet.

For å kunne gi svar på hva som gjorde det mulig for Høgskolen i Bodø å bli akkreditert som universitet, ser denne studien nærmere på hvordan endringsdynamikker oppsto mellom ulike aktører, institusjonelle logikker og mellom ulike lederskapsstrukturer på lokalt, nasjonalt og europeisk nivå. Det er spesielt samspillet mellom lokalt og nasjonalt nivå som står i fokus her. Ifølge Musselin (2000, 296) er dette samspillet en nøkkel for å forstå hvordan utdanningssystemer endres. Det påvirket både sektorgrensene, som satte rammene for relasjonen mellom høgskoler og universiteter, og utviklingen av overgangsordningene, som avgjorde muligheten for å søke overgang fra høgskole- til universitetssektoren.

Mens boka *Nye høyder. Framveksten av Universitetet i Nordland* betrakter historien ut fra et lokalt ståsted, og løfter fram hva høgskolen selv la ned av arbeid og innsats før og under universitetsprosessen, har artikkelen om Bologna-prosessen et europeisk utsiktspunkt (Haukland 2015; 2017). De to delarbeidene suppleres her med en analyse hvor samspillet mellom det lokale og det nasjonale nivået primært settes under lupen.

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20203
Lisens: CC BY 4.0

Analysen er delt opp i to sekvenser som fanger opp hver sine hovedtrekk ved utviklingen. Den første ser nærmere på hvordan overgangsordninger mellom sektorene ble etablert i perioden 1965 til 2005. Den andre sekvensen tar for seg etableringen av det norske akkrediteringsinstituttet i perioden 1998 til 2003, og hvordan dette påvirket både viljen til og muligheten for etableringen av Universitetet i Nordland i 2011. Kampen om overgangsordninger startet lenge før ledelsen ved Høgskolen i Bodø så for seg et framtidig universitet. Sekvensene tjener til å synliggjøre hovedtrekk ved utviklingen også når disse tidsmessig befinner seg parallelt med hverandre.

3.1 Kampen om overgangsordninger (1965–2005)

For å danne et bilde av hva som påvirket forutsetningene for etableringen av Universitetet i Nordland, er det avgjørende å se nærmere på hvordan sektorgrenser og overgangsordninger i det norske utdanningssystemet utviklet seg fra midten av 1960-tallet og fram til en felles lov kom på plass for hele feltet i 2005.[45]

Etableringen av distriktshøgskolen i Bodø var resultatet av den såkalte Videreutdanningsreformen. Dette var en tvetydig og vag utdanningsreform som kom i siste halvdel av 1960-tallet. Flere studier har pekt på at slike reformer skaper et større spillerom for institusjonell transformasjon (Gornitzka 1999, 18, Kyvik 2009, 52).[46] Etableringen av Nordland distriktshøgskole og institusjonsutviklingen som fulgte, la føringer på hvordan senere reformer ble implementert ved institusjonen. Analysen i dette delkapitlet avdekker forhold knyttet til etableringen av Nordland distriktshøgskole og ulike utilsiktede konsekvenser av nasjonale reformer som la grunnlaget for universitetsprosessen i Bodø. Det er flere spørsmål som er aktuelle å se nærmere på. For det første hvordan målet på nasjonalt nivå om demokratisering av kunnskap virket inn på den lokale institusjonsbyggingen. For det andre hvordan det regionale styringsnivået og regional forskningsaktivitet påvirket høgskolesektoren generelt og Nordland distriktshøgskole spesielt. Et tredje spørsmål er hvilke aktører og drivkrefter som bidro til integreringen av

høgskolesektoren, en utvikling som var en forutsetning for etableringen av klare sektorgrenser og dermed også for at det nye universitetet kunne realiseres. Klare sektorgrenser var avgjørende for om overgangsordninger fra høgskole- til universitetsstatus kunne komme på plass.

3.1.1 Demokratisering av kunnskap som lokal institusjonell verdi

Fram til slutten av 1960-tallet var det norske utdanningssystemet et todelt system tilrettelagt for en liten andel av ungdom med videregående utdanning. Universiteter og høgskoler rekrutterte en lav andel av artianerne og hadde en ledelse som for det meste besto av vitenskapelig ansatte. Ifølge levekårsundersøkelsen fra 1976 (Forbruker- og administrasjonsdepartementet 1976, 46, 55) var en universitetsutdannelse forbundet med høy sosial status, og høy utdanning gikk i stor grad i arv.

Destabiliserende faktorer og avgjørende premisser: vekst, profesjon og egalitet
Demokratisering av kunnskap gjennom like muligheter til utdanning uavhengig av sosial bakgrunn og regional tilhørighet omtales som nevnt, her som egalitetsprinsippet. Demokratiseringen av kunnskap hadde sin basis i en ny normativ tilnærming til høyere utdanning, til forskjell fra den tradisjonelle elitistiske tilnærmingen hvor universitetet var reservert for de få. Egalitetsprinsippet preget utviklingen både nasjonalt og lokalt, og virket destabiliserende på det eksisterende todelte utdanningssystemet på tre måter som samtidig tjente som grunnleggende premisser for etableringen av distriktshøgskolene. For å forstå institusjonsutviklingen i Bodø er det nødvendig å se nærmere på disse tre destabiliserende faktorene.

For det første skapte demokratiseringen av kunnskap en sterk og vedvarende vekst i antall artianere i Norge slik at antall elever og studenter økte betraktelig (Madslien 1965, Monsen 1993, 143, Kyvik 2009, 72). En del av bakgrunnen for dette finner vi i utviklingen av det videregående utdanningstilbudet. Artiumskravet var ikke bare aktuelt for universitetene. Fra 1920-tallet ble kravet også forsøkt innført ved landets lærerutdanninger, og i 1930 ble det innført en toårig artiumslinje ved landets lærerskoler. Behovet for en utbygging av videregående skole ble

gjennom lærerutdanningens artiumslinje forankret både i regioner med profesjonsutdanninger og i universitetsbyene.

Etter andre verdenskrig fulgte en storstilt utbygging av videregående skole. Nord-Norge lå som nevnt ti år bak resten av landet i 1965, men i Bodø skjedde utviklingen med stor bredde og høyt tempo. På 1960-tallet var det ifølge historiker Wilhelm Karlsen (2016, 318) opptil fire søkere per elevplass til de videregående skolene i byen. I 1965 rommet byen ifølge Madslien (1965, 39 ff.) hele 13 videregående utdanningstilbud med opptil 16 helårsklasser. Ekspansjonen la til rette for at den videre utbyggingen av høyere utdanning i fylket skjedde her (Madslien 1965, 119). Den sterke veksten i antall artianere la press på utdanningssystemet. Ifølge Trow (1974, 69, 75) er vekst en faktor som påvirker «… every form of activity and manifestation of higher education» gjennom å utfordre etablerte normer og strukturer og dermed undergrave gjeldende praksiser. Veksten i antall studenter skapte behov for strukturelle endringer, noe som virket destabiliserende på det høyere utdanningssystemet.

For det andre hadde demokratiseringen av kunnskap ført til at profesjonsutdanningene var desentralisert geografisk. Kyvik (2009, 80) har pekt på at dette i sterk grad påvirket hvor nye høyere utdanningsinstitusjoner ble lokalisert: «A geographically dispersed pattern of colleges was a precondition for institutional decentralisation of higher education to take place …»[47] De nye distriktshøgskolene ble i stor grad lagt til steder hvor det allerede var profesjonsutdanninger (Yttri 2008, 12, 15, Haukland 2015, 42; 2018). Ifølge Kyvik (2009, 70) hadde profesjonsutdanningene tradisjonelt hatt høy status og rekrutterte ungdom i større grad enn universitetene. I Bodø fantes det som nevnt både sykepleierutdanning (1920) og lærerutdanning (1951), og ledelsen for både den nye distriktshøgskolen og det regionale Høgskolestyret i Nordland ble rekruttert fra Bodø lærerskole (Haukland 2015, 42). Det allerede eksisterende utdanningstilbudet – både de videregående utdanningstilbudene og profesjonsutdanningene – fungerte på mange måter som et premiss for den nye distriktshøgskolens lokalisering.

Den tredje destabiliserende faktoren var egalitetsprinsippets gjennomslag i norsk høyere utdanningspolitikk på 1960-tallet. Håndteringen av veksten i antall studenter var tema for to nasjonale utvalg i denne perioden: Kleppe-utvalget og Videreutdanningskomiteen.[48] Utvalgene hadde ulikt syn på hvordan veksten burde håndteres, og dermed også ulike tilnærminger til egalitetsprinsippet. Kleppe-komiteen ble oppnevnt i 1960, Videreutdanningskomiteen fem år senere, begge for å utrede hvordan myndighetene skulle møte det framtidige behovet for kompetanse og den forventede økningen i antall studenter. Mens Kleppe-komiteen mente at veksten først og fremst måtte løses innenfor rammen av det utdanningssystemet en hadde gjennom institusjonell desentralisering, tok Videreutdanningskomiteen til orde for både en institusjonell og en geografisk desentralisering hvor demokratiseringen av høyere utdanning primært ble operasjonalisert gjennom etableringen av distriktshøgskoler.[49]

Videreutdanningskomiteen var først ut med å omtale alle som tok utdanning etter videregående som studenter uavhengig av lærested. Den gikk inn for at utdanningstilbudet skulle møte etterspørselen etter utdanning blant studentene istedenfor samfunnets kompetansebehov, slik at alle fikk like muligheter (Kirke- og undervisningsdepartementet 1966, 7, vedlegg 2, 50). Komiteen mente at samfunnets behov kun skulle gjelde som bakgrunn for fordelingen mellom enkelte studietilbud, ikke for det totale tilbudet (Kirke- og undervisningsdepartementet 1966, 12, Wold Johnsen, 101). Slik Monsen (1993, 144) har påpekt, skulle høyere utdanning ikke lenger være forbeholdt de få, men være en rettighet for alle som var kvalifisert.[50] Antall studieplasser ble i tråd med dette forslaget skalert opp etter antall søkere, og utdanningssystemet endret seg til også å omfatte en høgskolesektor. Veksten og kravet om egalitet ble selvforsterkende drivkrefter i utviklingen av denne nye sektoren.

Videreutdanningskomiteen gikk lenger enn å kalle tidligere elever for studenter. I Stortingsmelding nr. 17 (1974–75) het det at Videreutdanningskomiteens arbeid «skapte en ny måte å se og vurdere høgre utdanning på» (Kirke- og undervisningsdepartementet 1975b, 4). Det Kleppe-komiteen hadde kalt postgymnasial utdanning, ble her kalt *høyere utdanning* «enten det gjelder universiteter eller andre

institusjoner». Dette la grunnlaget for å kunne se hele feltet under ett for første gang og dermed også for å etablere sektorgrenser (Kirke- og undervisningsdepartementet 1975b, 4).

Hva var så bakgrunnen for Videreutdanningskomiteens forfekting av egalitetsprinsippet? Denne finner vi blant annet i en allerede etablert relasjon mellom nasjonalt og lokalt nivå som senere skulle få stor betydning for universitetsprosessen i Bodø; kontakten mellom forkjemperne for et universitet i Rogaland og sentrale myndigheter. Målet om å etablere landets fjerde universitet i Rogaland ble satt allerede tidlig på 1960-tallet. Universitetsplanene var inspirert av utviklingen blant annet i Sverige, hvor universitetsfilialer ble opprettet som et resultat av institusjonell desentralisering (Lind 2005, 239). I Finland var det også et annet utviklingsmønster enn i Norge. Her ble selv små høgskoler uten nevneverdig forskningsaktivitet kalt universiteter (Wold Johnsen 1999, 84, Kyvik 2009). Fra Stavanger ble det øvet press opp mot nasjonalt nivå fra blant annet Universitetskomiteen.

Økt status og en styrking av regionen var sentrale drivkrefter for universitetsprosessen i Stavanger. Dette skapte spenninger mellom to ulike universitetssyn: Skulle universitetet tjene nasjonen eller regionen? Skulle det være forankret i omgivelsene eller utvikle seg uavhengig av regionale behov? Det nasjonale prosjektet var historie, men som konservativ institusjon var norske universiteter fremdeles sterke symboler for nasjonen Norge. Det som historikerne Fredrik W. Thue og Kim G. Helsvig (2011, 11) har kalt for «den store transformasjonen» og et «gjennomgripende hamskifte», var i ferd med å ta form. Mellom 1960 og 1975 ble studenttallet ved Universitetet i Oslo firedoblet, lærerstaben nesten tredoblet og universitetet endret seg fra en forholdsvis enkelt oppbygd til en kompleks organisasjon (Thue og Helsvig 2011, 11, 12). Universitetet gikk fra å være et nasjonalt symbol, til også å bli sett på som en løsning på regionenes økende kompetansebehov. De mest aktuelle regionene var Agder, Troms og Rogaland.

Universitetskomiteen i Stavanger brukte det normative prinsippet om egalitet i begrunnelsen for sitt prosjekt: De ønsket å bli tildelt et antall studieplasser definert ut fra befolkningsmengden slik at fordelingen

mellom regionene ble basert på at alle fikk like muligheter til høyere utdanning. Dette var en viktig forløper for den senere geografiske desentraliseringstanken, hvor utdanningstilbudet skulle utvides på grunnlag av innbyggertall og distriktspolitiske hensyn (Wold Johnsen 1999, 41). Blant medlemmene i Videreutdanningskomiteen var blant andre senere direktør for Rogaland distriktshøgskole og leder for universitetskomiteen i Stavanger, Kjølv Egeland. Universitetskomiteen i Stavanger påvirket dermed også Videreutdanningskomiteens arbeid direkte og fikk igjennom kravet om antall studieplasser definert ut fra befolkningsmengde. Komiteen tok i sin første innstilling til orde for tolv utdanningsregioner basert på folketall og uavhengig av fylkesgrenser, med hver sine distriktshøgskoler. Den regionale påvirkningen på nasjonale beslutninger innen høyere utdanning var spesielt sterk fra Rogaland, som jo i utgangspunktet ønsket et eget universitet, men som valgte å se på etableringen av distriktshøgskolen som et steg nærmere målet. Egalitetsprinsippet skulle vise seg å være en stillferdig og nærmest uimotståelig veirydder i så måte i tiden som fulgte.

Ifølge historiker Bodil Wold Johnsen (1999, 44 ff.) ble etableringen av Universitetet i Tromsø i 1968 sett på av departementet som en løsning som forhindret en universitetsetablering i Rogaland og Agder. Den satte også en stopper for en allianse mellom Sør-Norge og Nord-Norge som kunne ledet til at alle de tre fylkene fikk nye universiteter. Departementet så dessuten på det lave lokale engasjementet i nord som en garanti for at det selv fikk bestemme utviklingstakten.

I Videreutdanningskomiteens forslag omfattet region Tromsø både Troms og Finnmark, mens Nordland var en egen region med Bodø som studiested. Her så komiteen for seg en distriktshøgskole med 2000–2500 studieplasser (Kirke- og undervisningsdepartementet 1966, 17, 18). En fordeling av regioner basert på folketall istedenfor fylkesgrenser, var en operasjonalisering av egalitetsprinsippet.

Slik Fulsås (2000, 391) har påpekt, representerte distriktshøgskolene et helt nytt skoleslag på feltet og fungerte som et supplement både til den postgymnasiale utdanningen og til universiteter og vitenskapelige høgskoler. De målbar en kultur hvor egalitære verdier var framtredende

både med hensyn til tilgang til studier, forholdet mellom studenter og vitenskapelig ansatte, fasiliteter og studier.

Veksten i antall artianere, elever og studenter, desentraliserte profesjonsutdanninger, og egalitetsprinsippets gjennomslag, var viktige premisser for etableringen av Nordland distriktshøgskole i 1971.

Egalitetsprinsippets kjerne: uavhengighet av bakgrunn og regional tilhørighet
Mellom 1968 og 1980 ble to nye universiteter og til sammen 15 distriktshøgskoler etablert som et resultat av prosesser knyttet til demokratisering av kunnskap.[51] Distriktshøgskolene utfordret det todelte utdanningssystemet fordi det nå ble berøringspunkter mellom universiteter og høgskoler, og dermed også konturer av sektorgrenser mellom en høgskolesektor og en universitetssektor. De nye distriktshøgskolene bar preg av en kultur basert på fire grunnleggende verdier: samfunnsnytte, kvalitet, effektivitet og like muligheter til utdanning, uavhengig av både sosial bakgrunn og regional tilhørighet (Kyvik 2009, 27, 79). Da Nordland distriktshøgskole ble etablert, utgjorde de høyere utdanningsinstitusjonene på feltet til sammen det Kyvik (2009, 8, 56) betegner som et løst todelt utdanningssystem. Dette innebar at universitetene og de vitenskapelige høgskolene opererte i en klart definert sektor. De postgymnasiale utdanninger og de nye distriktshøgskolene opererte imidlertid i en sektor som hadde svake koblinger seg imellom og uklare grenser opp mot universitetssektoren. Ved den nye distriktshøgskolen i Bodø ble det åpnet opp for rekruttering av studenter uten artium, noe som møtte kravet om egalitet både med hensyn til sosial bakgrunn og geografisk tilhørighet i Nordland siden videregående utdanning fortsatt var svakt utbygd utenfor sentrale strøk.[52] Distriktshøgskolene fikk demokratisk sammensatte styrer hvor studenter og ansatte var representert, noe som stilte krav til saksbehandling og profesjonalisering av sentraladministrasjonen.

Den nye normative orienteringen knyttet til egalitetsprinsippet bidro i stor grad til å skape og legitimere nasjonale endringsprosesser i perioden knyttet til desentralisering av høyere utdanning. Geografisk desentralisering ble ifølge Kyvik (2009, 61) sett som et middel for å skape utdanningsmuligheter utenfor de etablerte universitetsbyene, sikre nok

kompetent arbeidskraft og å stimulere økonomisk og sosial utvikling i regionene. Dette ga rom for at høyere utdanningsinstitusjoner utviklet sterke bånd til samfunnet. Ifølge Fulsås (2000, 386) var målet for den institusjonelle desentraliseringen derimot å fremme innovasjon, å avlaste universitetene og å redusere kostnader.[53] I Norge var målet i utgangspunktet en institusjonell desentralisering for å avlaste universitetene. Gjennom å bruke ulike elementer fra lignende utdanningsinstitusjoner i utlandet, kom de nye distriktshøgskolene ifølge Kyvik (2009, 56) til å bli hybrider som kombinerte «vocationally oriented programmes and university courses». Nordland distriktshøgskole tilbød tidlig studier både i sosiologi og historie, disiplinfag som tradisjonelt ble tilbudt ved universitetene (Haukland 2015, 39). Sektorgrensene mellom den tidligere klart definerte universitetssektoren og høgskolesektoren som var i emning, ble vanskeligere å trekke på grunn av distriktshøgskolenes universitetsfag på lavere nivå.

Den videre politiske prosessen, hvor egalitetsprinsippet sto sentralt, resulterte ifølge Fulsås (1993, 95, 2000) i at vi også fikk en videreføring av en *geografisk* desentralisering, noe som var en del av en europeisk utvikling. Kyvik (2009, 80) beskriver utviklingen slik: «The process of geographical and institutional decentralisation thus became to reinforce each other … the latter process enhanced the geographically decentralised institutional pattern.» Profesjonsutdanningene målbar institusjonelle logikker knyttet til samfunnet, uttrykt gjennom blant annet egalitetsprinsippet og kravet om samfunnsnytte. Disse var viktige for at geografisk desentralisering av høyere utdanning ble realisert. Norge var tidlig ute. En lignende bevegelse hvor desentralisering og regional identitet ble vektlagt, kom ifølge Neave (2004, 17) til vesteuropeiske land som Belgia, Frankrike, Spania og Italia først på 1980-tallet. En bakgrunn for dette var at utdanningshistorien var ung sammenlignet med andre europeiske land, og utdanningssystemet var dermed i mindre grad institusjonalisert, en faktor som ifølge Clark (1983, 185) legger til rette for et høyere endringstempo.

Demokratiseringen av kunnskap la føringer på institusjonsutviklingen fra starten av ved Nordland distriktshøgskole. Her la forventninger knyttet til egalitetsprinspippet og kravet om samfunnsnytte grunnlaget for at institusjonen tok ansvar for kompetanseutviklingen i regionen.

Høgskolen var som nevnt en hybrid mellom universitetenes disiplinfag og regionale høgskolestudier basert på behovet for kompetansearbeidskraft. Forpliktelser knyttet til egalitet og samfunnsnytte ble senere viktig for universitetsprosessen. Geografisk desentralisering defineres som nevnt som å skape utdanningsmuligheter utenfor de etablerte universitetsbyene og fremme vekst i regionen. Geografisk desentralisering ved Høgskolen i Bodø viste seg blant annet i etableringen av desentraliserte studietilbud ved flere campus i fylket og i en sterk tredje misjon hvor en institusjonell logikk knyttet til markedet også var i spill (Haukland 2015, 109, 211).

Demokratiseringen av kunnskap krevde et todelt utdanningssystem med en sterkere normativ orientering dersom akademiseringen av høgskolesektoren skulle unngås. Studentvekst, geografisk desentralisering og gjennomslaget for egalitetsprinsippet i norsk høyere utdanningspolitikk var viktige faktorer for utviklingen av de nye uformelle sektorgrensene.

3.1.2 Regional forskning som plogspiss for akademisk drift

Etableringen av distriktshøgskolene var ifølge Fulsås (2000, 394) i utgangpunktet ikke ment å skape akademisk drift.[54] For departementet var etableringen av distriktshøgskolene snarere et forsøk på å *unngå* at akademiseringen skjøt fart utenfor universitetene. Det nye skoleslaget skulle ivareta lavere grads studier for å avlaste universitetene slik at de kunne konsentrere seg om forskningen.[55] Distriktshøgskolene skulle spesielt ivareta fag innen økonomi og administrasjon og sørge for en kompetanseheving i sine regioner. Ved Nordland distriktshøgskole var bedriftsøkonomiske fag de mest toneangivende fra starten av (Haukland 2015, 39).

Sentrale myndigheter hadde overlatt til de nye lærestedene å selv definere distriktshøgskolen som størrelse i prøveperioden, med utgangspunkt i regionale behov, både med hensyn til utviklingstakt, utdanningstilbud og forskning.[56] Distriktshøgskolene hadde da ifølge Wold Johnsen (1999, 224) en autonomi tilsvarende universitetenes. Dette skapte et rom for institusjonell transformasjon. I utgangspunktet skulle distriktshøgskolene ivareta yrkesrettede studier tilpasset regionens behov

(Kirke- og undervisningsdepartementet 1967b, 27, 28). Ansvaret for egen faglig utvikling skulle imidlertid gi rom for en regional tilpasning av studietilbudet. Tanken var at desentralisering av beslutningsmakt skulle gjelde fag.

Regionene svarte med å ta stadig flere universitetsfag inn i porteføljen og å bygge fag også i høyden (Stortinget 1974, 92). Dette var et resultat av normative forpliktelser knyttet til regionale interesser og akademisk kvalitet, hvor regional forskning og undervisning skulle være på nivå med universitetene. Nordland distriktshøgskole utnyttet handlingsrommet i prøveperioden godt gjennom å knytte kontakt med den to år eldre distriktshøgskolen i Stavanger, utvide sin fagportefølje, bygge disiplinfag også i høyden og drive regional forskning (Haukland 2015, 38, 43). Relasjonen til disse høgskolemiljøene var viktig for den innovasjonskulturen som utviklet seg ved Nordland distriktshøgskole.

Mellom 1975 og 1985 ble den reelle veksten i antall studenter, som en del av en global trend, sluset inn i de regionale høgskolene og de nye distriktshøgskolene (Wold Johnsen 1999, 17, Kyvik 2009, 12, 62).[57] Veksten økte mulighetene for akademisk innovasjon innenfor høgskolesektoren og bidro ifølge Stensaker (2006, 54) til at utdanningsinstitusjonene prioriterte kvalitetssikring høyere enn tidligere. Distriktshøgskolene bidro vesentlig til den fragmenterte ekspansjonen i høgskolesektoren gjennom «differentiation of study programmes and diversifiation of organisational formes, curricula, and staff qualifications …» (Kyvik 2009, 44). Akademisk drift blant studenter og vitenskapelig ansatte med hensyn til program og læreplaner, og sentralt i institusjonene, utgjorde en akademiseringsprosess hvor de ulike aktørene påvirket og forsterket hverandre (Kyvik 2007, 337).

Den viktigste årsaken til at distriktshøgskolene ble hybrider og bar preg av akademisk drift, finner vi i kulturbakgrunnen til de vitenskapelig ansatte. Rekrutteringen av lærerkrefter skjedde primært blant akademikere som hadde med seg internaliserte normer fra universitet hvor de hadde studert og eventuelt også arbeidet (NAVs Utredningsinstitutt 1976, intervju Sandberg 2011).[58] Denne identiteten var knyttet til kulturkognitive referanser og representerte derfor en felles forståelse blant

de vitenskapelig ansatte av hvilken institusjon som skulle bygges. Her var universitetet en selvsagt modell. Den akademiske kulturen ved distriktshøgskolene markerte ifølge Kyvik (2009, 51) et skille mellom distriktshøgskolene og andre høgskoler. Det ble forsterket av at vitenskapelig ansatte i høgskolesektoren hadde krav på seg til å levere samme kvalitet på utdanningene som universitetene. At både studenter, vitenskapelig ansatte og ledelsen så på akademisk utvikling som ønskelig, styrket en kollektiv institusjonell vilje og la et godt grunnlag for samarbeidet om videre utvikling av studiestedet. Distriktshøgskolen bar også preg av en offensiv, men pragmatisk, innstilling overfor andre utdanningsinstitusjoner i regionen, myndighetene og ulike politiske nivå.

En egen seksjon i departementet var bindeledd mellom distriktshøgskolene og nasjonalt nivå, noe som ifølge Kyvik (2009, 51) reduserte risikoen for at «bureaucratic routine would hamper development work». Her møttes distriktshøgskolens ønske om en sterk fagutvikling med velvilje.[59] Leder for seksjonen var Ingjald Ørbeck Sørheim, som blant annet var tidligere sekretær for Videreutdanningskomiteen (Yttri 2008, 54). Han beskrev senere den generelle utviklingen slik:

> The exceptional speed of developments left open many questions to teachers, students and administration in the new institutions, and this helped to create an atmosphere of initiative, responsibility and autonomy (Sørheim 1973, 62 i NAVs Utredningsinstitutt 1976, nr. 2, 44).

Denne sentrale statlige aktøren på nasjonalt nivå bidro til å legitimere akademisk drift ved distriktshøgskolen.

Etableringen av et fjerde universitet, i Tromsø i 1968 og Rogaland distriktshøgskole året etter innebar en foreløpig parkering av planene om et universitet i Stavanger, men prosessen fortsatte gjennom kampen for å kunne endre institusjonskategori fra høgskole til universitet.[60] Dette var en destabiliserende faktor i forhold det todelte utdanningssystemet, hvor det var umulig for en høgskole å skifte institusjonskategori til universitet. Sentralt i kampen sto kravet om en overgangsordning som

definerte kriteriene for at en distriktshøgskole skulle kunne endre institusjonskategori. Distriktshøgskolen i Stavanger ble ifølge Fulsås (2000, 391) «en drivkraft i den allmenne akademiseringa av høgare utdanning». Universitetsprosessen i Stavanger bidro til å initiere og utvikle institusjonaliseringsprosessen ved distriktshøgskolene fordi den krevde en tilnærming til universitetssektoren gjennom etablering av overgangsordninger (Wold Johnsen, 1999, 51). Den satte også retning for ledelsen ved Nordland distriktshøgskole, som så til Stavanger for å bygge opp blant annet bedriftsøkonomistudiet og utvide sin studieportefølje.

På nasjonalt nivå ble akademiseringen fremmet både av utdanningsmyndighetenes reformer som skulle løse nye utfordringer og av behovet for å håndtere tidligere reformers ikke-intenderte konsekvenser. Utfordringene med store studentkull ble løst gjennom at distriktshøgskolene avlastet universitetene på lavere grads nivå (Kirke- og undervisningsdepartementet 1975b, 84 ff.).

Akademisk drift med en regional profil ble en sentral drivkraft også i fagutviklingen ved Nordland distriktshøgskole (Kyvik 2009, 53, Haukland 2015). Blant annet fikk ledelsen råd fra Rogaland distriktshøgskole om å etablere så mye som mulig så fort som mulig i prøveperioden uten å vente på retningslinjer fra nasjonalt nivå.[61] I tråd med dette satset ledelsen på å tilby nye utdanningstilbud, skape utvikling og møte kompetansebehovene i egen region.[62] Allerede året etter åpningen fikk studentene tilbud om et toårig studium i fiskeriøkonomi i tillegg til studiet i økonomi og administrasjon (Haukland 2015, 39, Landstad 2001, 17).[63] Selv om det ikke forelå planer om å bli universitet, var det i likhet med de andre distriktshøgskolene høye ambisjoner ved Nordland distriktshøgskole om å levere utdanningstilbud som holdt samme kvalitet som ved universitetene og om å bygge egen region. Institusjonen var en innovasjon på det høyere utdanningsfeltet som kombinerte akademiske og regionale verdier med færre institusjonelle barrierer enn ved universitetene.

Relasjonen mellom universitetene og distriktshøgskolene, som bestemte de uformelle sektorgrensene, var blant annet definert av hvilke grader og titler institusjonene i de to kunne tildele. Selv om distriktshøgskolenes

vitenskapelig ansatte hadde samme krav til kompetanse som tilsvarende stillinger ved universitetene, var det et stridstema hvorvidt disse skulle drive med forskning. Videreutdanningskomiteens tredje innstilling hadde presisert at det som skilte universiteter fra distriktshøgskolene, var forskningen (Kirke- og undervisningsdepartementet 1968, 13, 14). Selv om regjeringen i sitt forslag til statsbudsjett for 1973/1974 understreket at «ein framleis vil ha ei todeling alt etter kor stort omfang forskinga skal ha» mellom de to institusjonstypene, fikk forskningen stadig større plass også ved distriktshøgskolene (Stortinget 1974, 84). Fagmiljøene hadde støtte i departementet for å drive med regionalt forankret og anvendt forskning før denne retten ble slått endelig fast i Stortinget i juni 1975 (Nasjonalbiblioteket 1975, 4660, Fygle 2001, 29). Distriktshøgskolenes seksjon i departementet hadde tatt til orde for at det skulle være regional forskningsaktivitet ved de nye distriktshøgskolene (Sørheim 1978, bd. 9, 553). Det regionale forskningsfokuset truet ikke etablerte forskningsmiljøer og representerte dermed en akademisk drift som til en viss grad gikk «under radaren», siden Nordland distriktshøgskole ikke målbar universitetsplaner. Forskningen kunne dermed komme i gang tidligere og i et større tempo enn det som ellers ville vært mulig.

Forskningsaktivitet i adskilte forskningsinstitutter var en allerede etablert praksis i blant annet Tyskland og Frankrike da dette ble aktuelt i Norge (Witte et al. 2008, 221). Rogaland distriktshøgskole spilte en sentral rolle i det nye forskningsmarkedet som utviklet seg på 1960-tallet, og som sammen med den økonomiske veksten i regionen førte til at institusjonen tidlig satte fokus på forskning (Wold Johnsen 1999, 10, 20). I 1973 etablerte fylkeskommunen Rogalandsforskning som den første forskningsorganisasjon i tilknytning til en distriktshøgskole.[64] Rogaland distriktshøgskole og fylkeskommunen etablerte her en samarbeidsform som styrket og ga synergier inn i forskningsmiljøet ved distriktshøgskolen, et samarbeid andre fylker kunne ta etter.[65] Nordlandsforskning var landets andre regionale forskningsstiftelse da den ble opprettet av Nordland fylkeskommune i 1979. Stiftelsen hadde et fokus på regionale kompetansebehov og oppdragsforskning. Etableringen av Rogalandsforskning og Nordlandsforskning kom relativt tidlig. Den sterkeste etableringsfasen av denne typen virksomheter kom først på midten av 1980-tallet.[66]

Lokalt i Bodø fikk Nordlandsforskning betydning både for akademisk drift blant de vitenskapelig ansatte og på institusjonsnivå. Allerede fra starten representerte stiftelsen en mulighet for vitenskapelig ansatte ved distriktshøgskolen til å gjennomføre en doktorgrad. Her kunne de få et midlertidig engasjement som ga dem forskerkompetanse, og institusjonene styrket seg gjennom å dele stillinger slik at antall ansatte kunne strekkes ut over de rammene departementet ga.[67] Vitenskapelig ansatte med doktorgrad kunne i tillegg engasjeres til prosjekter ved Nordlandsforskning. Dette la grunnlaget for at de senere fikk professorkompetanse. Stiftelsen bidro slik til en akademisk drift ved institusjonen.[68] Et resultat av stiftelsens styrking av forskningsmiljøet ved høgskolen var blant annet at Høgskolen i Bodø og Nordlandsforskning i 1999 ifølge Fygle (2001, 35) utgjorde det største fagmiljøet innen samfunnsvitenskap i Norge.

Forskningens regionale fokus skapte det Helsvig (2011, 126, 127) har kalt et anarkistisk trekk ved norsk høyere utdanning fordi regionale interesser på lokalt nivå drev utviklingen i tillegg til «utdannings- og forskningspolitiske forhold» på nasjonalt nivå. Den regionale forskningen skulle senere vise seg å bli et av universitetsprosessens viktigste trumfkort.

Akademisk drift førte til at arbeidsdelingen, og dermed også sektorgrensene, mellom universiteter og høgskoler ble forskjøvet. Rogaland distriktshøgskole kunne tilby tradisjonelle universitetsutdanninger på høyt nivå fra 1980, da den ble tildelt sivilingeniørstudiet (Wold Johnsen, 1999, 217). I 1983 fikk Nordland etter initiativ fra fylkestinget tildelt en siviløkonomutdanning, og to år senere var Nordland distriktshøgskole den tredje største av landets 13 distriktshøgskoler etter Rogaland og Agder.[69] For å kontrollere akademiseringsprosessene i høgskolesektoren tok myndighetene et fastere grep om utviklingen gjennom å isolere de to distriktshøgskolene med sterkest akademisk drift. Distriktshøgskolene i Rogaland og Nordland hadde ansatte professorer og ble skilt ut som to høgskolesentre i 1986 for å hindre akademisk drift i de øvrige distriktshøgskolene (Haukland 2015, 55 ff.).[70] Dette kan sees på som et forsøk på av-institusjonalisering for at distriktshøgskolene skulle innfri sin opprinnelige intensjon om å avlaste universitetene på lavere grads

nivå. Det lyktes imidlertid ikke på grunn av den sterke identifiseringen med akademisk kvalitet, noe som gjorde at høgskolesentrene ble sett på som forbilder med høy grad av legitimitet i sektoren.

Den geografiske desentraliseringen av høyere utdanning skulle i utgangspunktet bidra til regional utvikling, men distriktshøgskolene skulle samtidig være et alternativ til universitetene, uten utstrakt forskningsvirksomhet og fagutvikling i høyden. Den akademiske driften nedenfra møtte både verbale og formelle skranker, men skrankene ble gradvis bygd ned siden distriktspolitiske hensyn med regional utvikling som målsetting lå til grunn for mye av regjeringenes politikk. Motstridende signaler om hva en distriktshøgskole skulle være, gjorde at distriktshøgskolene ifølge Fulsås (2000, 394) nærmet seg universitetene. Samtidig hindret det regional horisontal integrasjon, definert av Kyvik (2009, 81) som «de-differentiation and de-diversification of professional and vocational programmes in the college sector». Denne integrasjonsprosessen, som blir sett nærmere på i det følgende, ga uklare sektorgrenser og vanskeliggjorde etableringen av overgangsordninger mellom høgskole- og universitetssektoren.

3.1.3 Et svakt regionalt styringsnivå

Akademiseringen ved Nordland distriktshøgskole fikk ikke bare drahjelp fra den regionale forskningen og distriktshøgskolene i Agder og Rogaland. Et manglende regionalt styringsnivå fram til Høgskolestyret i Nordland ble etablert i 1976, og dette nye nivåets manglende styringskraft spilte også inn her. For å forstå hvordan samspillet mellom lokalt og nasjonalt nivå ledet fram til etableringen av Universitetet i Nordland, er det nødvendig å også se nærmere på hva som svekket det regionale styringsnivået, og hvilke konsekvenser dette hadde for distriktshøgskolens utvikling.

Distriktshøgskolene som regionalt styringsnivå?

I utgangspunktet skulle hver enkelt distriktshøgskole administrere all høyere utdanning i sin region som et ledd i en regional integrering av høyere utdanning (Wold Johnsen, 1999, 221, Kyvik 2009, 14). En klar arbeidsdeling og et sterkere samarbeid innad og på tvers av sektorene

skulle føre til en horisontal integrering, kjennetegnet av definerte sektorgrenser i et binært utdanningssystem. Stortingsmelding nr. 66 (1972–1973) fra regjeringen Korvald brøt med denne linjen. Under prøveperioden ble integreringen derfor satt på vent til Stortingsmelding nr. 17 (1974–1975) fra regjeringen Bratteli tok tilbake det opprinnelige formålet hvor distriktshøgskolen skulle være en overbygning over alle høgskoler i regionen (Kirke- og undervisningsdepartementet 1975b).[71] Distriktshøgskolene var på dette tidspunktet allerede etablert som selvstendige høyere utdanningsinstitusjoner, noe som gjorde det vanskeligere å etablere et regionalt styringsnivå.

Det regionale styringsnivået kom sent på plass på grunn av motstand både fra distriktshøgskolene og fra de postgymnasiale utdanningene (Wold Johnsen 1999, 221, Yttri 2008, 72, Haukland 2015).[72] Motstanderne mente at regional integrering innebar en sentralisering av makt fra institusjonene til det regionale styringsnivået, mens Videreutdanningskomiteen hadde tatt til orde for at et regionalt styringsnivå innebar en desentralisering av makt fra nasjonalt nivå til regionene (Nasjonalbiblioteket (1974–1975), 4611, Kirke- og undervisningsdepartementet 1975b, 14).[73]

De sterkeste protestene mot det regionale styringsnivået kom fra de postgymnasiale utdanningene. Profesjonsutdanningene var også basert på et kulturkognitivt symbolsystem med en sterk identitet i en annen utdanningskultur enn akademia. Disse institusjonene bar preg av yrkesfaglig drift og så sin egenart truet om den skulle ta plass under distriktshøgskoleparaplyen. Rekrutteringen av ledere til Nordland distriktshøgskole skjedde imidlertid som nevnt fra Bodø lærerskole. Rektor Einride Hveding sto sentralt i planleggingen av og ble direktør ved Nordland distriktshøgskole, men likevel ble et nærmere samarbeid mellom lærerutdanningen og distriktshøgskolen ikke etablert før senere (Haukland 2015, 38, intervju Hveding 2015).

De to kulturkognitive paradigmene forankret i universitetet og lærerutdanningen kan ikke alene forklare det manglende samarbeidet mellom Bodø lærerskole og Nordland distriktshøgskole. Samarbeidsklimaet kjølnet i forbindelse med at Bodø lærerskole ble underlagt Høgskolestyret i Nordland, som hadde ansvaret for «all høgre utdanning i regionen»,

fra 1977 (Haukland 2015, 27).[74] Sekretariatsfunksjonen til det nye Høgskolestyret i Nordland var midlertidig lagt til Nordland distriktshøgskole, noe Nesna lærerskole, fylkets eldste lærerutdanning, mente forhindret «størst mulig grad av likestilling mellom de berørte institusjonene».[75] Begge lærerutdanningene i fylket ble underlagt det regionale styrets myndighet, og landets lærerutdanninger ble dessuten flyttet fra Skoleavdelingen til Universitets- og høgskoleavdelingen i departementet.[76] Bodø lærerskoles manglende vilje til å samarbeide kan også sees på som en reaksjon på at skolen mistet en del av sin autonomi til det nye regionale styringsnivået.

Kritikerne fikk gehør både i Kirke- og undervisningskomiteens innstilling, i tillegg til under behandlingen i Stortinget i juni 1975, noe som svekket det nye regionale styringsnivået på hovedsakelig tre områder (Kirke- og undervisningsdepartementet 1975a, Kirke- og undervisningsdepartementet 1975b, 14).[77] For det første ble departementet ansvarlig for tildeling av midler istedenfor det regionale styringsnivået. For det andre skulle hver enkelt høgskole ha tilsettingsrett. For det tredje ble myndighet til å godkjenne fagplaner overført fra det regionale styringsnivået til nasjonale fagråd.[78] Oppgaven som regional koordinator og utvikler av høyere utdanning i Nordland viste seg derfor svært vanskelig å løse for Høgskolestyret i Nordland (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1991c).[79]

Motstanden mot at distriktshøgskolene skulle være et regionalt styringsnivå, resulterte for det første i at departementet beholdt ulike institusjonskategorier istedenfor å opprette høgskoleregioner (Kirke- og undervisningsdepartementet 1975b, 13, Wold Johnsen, 216, 235). Her påvirket det lokale nivået i hvor stor grad og hvordan en nasjonal reform skulle implementeres, slik Clark (1983, 113) og Musselin (2000, 298) har tatt til orde for. Spenninger mellom de ulike høgskolenes og det nasjonale nivåets institusjonelle logikker med hensyn til autonomi og et regionalt styringsnivå, og spenninger mellom distriktshøgskolenes akademiske drift og profesjonsutdanningens yrkesfaglige drift, ga distriktshøgskolene større handlingsrom. Dette utfordret relasjonen mellom høgskoler og universiteter. Hva skulle skille dem, og hva kunne de ha felles? Definerte sektorgrenser, som blant annet ble etterlyst av

universitetsforkjemperne i Rogaland og Agder, ble gradvis utviklet i et spenningsfelt hvor mange ulike aktører med ulike mål og drivkrefter bidro.

For det andre ga ikke myndighetene opp ambisjonen om å etablere et regionalt styringsnivå selv om det ikke ble realisert ved distriktshøgskolene. Motstanden resulterte derfor i etableringen av regionale høgskolestyrer. Ifølge Neave (2004, 4, 17) utgjør regionale styringsnivåer både en anerkjennelse av regionale kulturelle identiteter samtidig som de representerer et steg videre mot at høyere utdanning i større grad drives i tråd med nasjonale prioriteringer. Det kan derfor på sikt fremme integreringen av feltet. Hvordan bidro det nye Høgskolestyret i Nordland til institusjonsutviklingen ved Nordland distriktshøgskole?

Sterkere reell autonomi under regionalt styre
Distriktshøgskolene fikk en svakere autonomi da høgskolestyrene ble etablert, men i praksis fikk de et enda sterkere grep om egen utvikling (NAVs Utredningsinstitutt 1976, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1991, 22). Det var flere årsaker til dette. For det første kunne de nå konsentrere seg om egen institusjon og fagutvikling i stedet for en krevende regional koordineringsoppgave, og fortsette fagutvikling og regional forskningsaktivitet uten å måtte finne veien videre sammen med høgskolene i Ofoten og på Helgeland.

For det andre var motstanden forankret i forventninger rundt hvilken rolle distriktshøgskolene skulle spille på det høyere utdanningsfeltet. Kampen mot det distriktshøgskolene mente var en regional sentralisering av høyere utdanning, var også en kamp om hvilke aktører på lokalt nivå som skulle ha kontakt med det nasjonale nivået. Denne kontakten var en viktig forutsetning for akademisk drift i høgskolesektoren (Neave 1979, 155). Det svake regionale styringsnivået gjorde at Nordland distriktshøgskole ikke mistet kontakten med nasjonalt nivå, selv om høgskolestyret tok over en del av oppgavene.[80] Nordland distriktshøgskole hentet for eksempel sterk støtte i samspillet med nasjonalt nivå gjennom kontakten med statsråd Langslet i kampen om å få siviløkonomutdanningen lagt til studiestedet (Nordland distriktshøgskole 1982, Haukland 2015, 47 ff.). I tillegg fikk høgskolen drahjelp fra blant

andre stortingsrepresentant Petter Thomassen på Nordlandsbenken i Stortinget (Haukland 2015, 47).[81]

For det tredje hadde styremedlemmene i de regionale høgskolestyrene tilknytning til regionen og dermed også interesse av å fremme geografisk desentralisering av både forskningsmidler og utdanningstilbud. Det regionale Høgskolestyret i Nordland hadde en sterkt støttende funksjon opp mot Nordland distriktshøgskole (Utdannings- og forskningsdepartementet 1991, 73, 77, Wold Johnsen 1999 231, intervju Hveding 2015).[82] Distriktshøgskolens etablerte roller, rutiner, kultur og kollektive atferdskodeks(er) ble sjelden utfordret regionalt.

For det fjerde tjente det regionale styringsnivået som en beskyttelse mot sentral styring fordi det svekket den formelle relasjonen mellom lokalt og nasjonalt nivå (Neave 1979, 156). De regionale høgskolestyrene tok over departementets ansvar for at distriktshøgskolene drev i tråd med budsjett og etter gjeldende regelverk, men hadde ikke nok delegert myndighet til å styre utviklingen (Utdannings- og forskningsdepartementet 1991, 73, 77). Nordland distriktshøgskole kunne dermed fortsette å utvikle seg ut fra lokale initiativ basert på en lokal innovasjonskultur (Musselin 2000, 309, Haukland 2015, 47). Dette utvidede handlingsrommet gjorde at distriktshøgskolens institusjonelle autonomi gradvis ble sterkere.

Til en viss grad innfridde de regionale høgskolestyrene målet om integrering av sektoren. I en uttalelse fra samtlige valgte og administrative ledere ved distriktshøgskolene fra 1978 ble det blant annet hevdet at høgskolestyrene hadde bidratt til en ensretting mellom regionale høgskoler med svært ulike utdanningsløp. I tillegg var beslutningsprosessene blitt «mer byråkratiske og tidkrevende», og kontakten med regionen svekket (Wold Johnsen, 1999, 237). I en enstemmig uttalelse fra Nasjonalt råd for distriktshøgskolene fra juni 1984 ble ordningen med regionale høgskolestyrer anbefalt avviklet.[83] Dette ståstedet fikk støtte i Anne-Lise Bakken og Einride Hvedings rapport «Styringsordning for regionale høgskoler» fra 1991, som viser hvordan dette regionale styringsnivået aldri innfridde intensjonen om regional integrering av

høyere utdanning i Norge (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i 1991c).

Motstanden mot regional integrering ble forsterket etter omgjøringen av postgymnasiale yrkesutdanninger til statlige høgskoler på slutten av 1970- og begynnelsen av 1980-tallet. En lignende utvikling skjedde ifølge Agevall (2016, 72) i Sverige på slutten av 1970-tallet. Det norske todelte utdanningssystemet, med en universitetssektor uten formelle berøringspunkter mellom seg og en differensiert høgskolesektor, var med dette fullt utbygd (Kyvik 2009, 56). Omgjøringen var et uttrykk for en normativ utvikling i tråd med egalitetsprinsippet, hvor profesjonsutdanningene ble gitt en høyere status. Distriktshøgskolene fikk ifølge Fulsås (2000, 392) en mellomstilling på feltet hvor de identifiserte seg sterkere med universitetene og graviterte mot disse.

En sterkere akademisk drift ved distriktshøgskolene medførte at disse ifølge Wold Johnsen (1999, 216) «… ble en del av forskningssystemet og fikk representasjon i forskningsrådene. Nye toppstillinger som høgskoledosent og ordning med stipendpermisjoner ble introdusert». Distriktshøgskolenes motstand mot regional integrering hadde også vist seg da departementet planla å etablere et felles tilsettingsreglement for høgskolesektoren i 1978 (Wold Johnsen, 1999, 238, Kyvik 2009, 74). Distriktshøgskolene ville heller ha et rammeverk som inkluderte universitetene. Spenningen mellom yrkesfaglig drift i de profesjonsutdanningene som nå var blitt høgskoler og akademisk drift i distriktshøgskolene, hindret fremdeles den regionale integreringen av høgskolesektoren.

I 1981 ble lov om eksamener og grader ved universiteter og høgskoler gjeldende for blant annet distriktshøgskolene og de pedagogiske høgskolene, som nå kunne uteksaminere studenter med en cand.mag.-grad i likhet med universitetene (Wold Johnsen 1999, LovdataPro 1981).[84] Dette ble tolket som et skritt i riktig retning for dem som ønsket å få på plass overgangsordninger mellom sektorene slik at høgskoler kunne endre institusjonskategori til universitet.

Forsøkene på å organisere veksten gjennom å etablere et regionalt styringsnivå viser hvordan utdanningsreformer fikk andre virkninger enn

de var tiltenkt. Utviklingen lokalt skjedde i konkurranse med eller i opposisjon til det nasjonale nivået, og hadde ikke sterke nok rammer som kunne hindre at konkurransesituasjonen virket destabiliserende på symbolsystemene internt i institusjonen, og la til rette for institusjonelle endringer. Istedenfor manipulerte distriktshøgskolene begrensende inngrep slik at disse ble omgjort til nye muligheter for akademisk drift.

3.1.4 Fra demokratisk til akademisk målestokk

Omgjøringen av postgymnasiale utdanninger til høgskoler skapte behov for en mer integrert høgskolesektor. Bodø lærerskole fikk høgskolestatus i 1981. Nordland sykepleieskole fikk høgskolestatus i 1983 og statlig eier i 1986 (Monsen 1993, 144). Statens spesialskole i psykiatrisk sykepleie i Bodø lå direkte under departementet inntil skolen kom under Høgskolestyret i Nordland i 1980. Syv år senere ble skolen sterkere koblet med høgskolesektoren gjennom en fusjon med Nordland sykepleierhøgskole. Det var nå tre statlige høgskoler i Bodø, men det som kunne se ut som en tilnærming, synliggjorde også forskjellene mellom institusjonene. Den sterkeste spenningen var mellom akademisk og yrkesfaglig drift. Møtet mellom akademisk identitet og profesjonsidentitet presset fram varige endringer på feltet. Integreringen av høgskolesektoren tok lengre tid samtidig som akademiseringen ble sterkere enn intensjonen opprinnelig var. Dette skjedde også fordi institusjonelle logikker knyttet til samfunnet, eller markedet, spilte en større rolle.

Akademiseringen ved distriktshøgskolene innebar et vedvarende politisk og institusjonelt press fra lokalt nivå fordi distriktshøgskolene ifølge Fulsås (2000, 394) ønsket en harmonisering av sentrale akademiske standarder på hele feltet snarere enn å utvikle en alternativ institusjonskategori på lokalt nivå. Den raske veksten på feltet satte mangfoldet under press både lokalt, gjennom en sterkere akademisk drift bygd på kravet om like vilkår med universitetene, og nasjonalt, gjennom behovet for effektivisering av et sterkt voksende felt. Harmoniseringen kom derfor i økende grad til å gjelde for hele feltet. En av drivkreftene var at studentene skulle få uttelling for sine høgskolestudier om de søkte seg videre på et universitet. Dette var krav som utfordret sektorgrensene i

hele perioden, fra årtusenskiftet også som en del av harmoniseringen av høyere utdanning i Europa.

Ved Nordland distriktshøgskole var det mange spor av universitetskultur. Disiplinfag er allerede nevnt. Institusjonen fikk samme vekttallsordning som universitetene i forbindelse med opprettelsen av studiet i økonomi og administrasjon i 1983 (Wold Johnsen, 1999, 154). Den nye siviløkonomutdanningen fungerte som en egen høgskole fram til etableringen av Høgskolesenteret i Nordland i 1986.[85] Som ved opprettelsen av distriktshøgskolene var også høgskolesentrene en institusjonskategori som ikke var tydelig definert fra nasjonalt nivå. Den nye kategorien var et initiativ fra rektor Audun Sandberg ved Nordland distriktshøgskole, som ønsket å markere at institusjonen nå hadde en tilsatt professor og dermed kunne veilede stipendiater.[86] Myndighetene så forslaget som en mulighet til å unngå at Rogaland distriktshøgskole fikk status som vitenskapelig høgskole, noe som ville vært et viktig steg mot universitetsstatus for institusjonen.[87] Slik kunne høgskolesektoren forbli samlet. Nyetableringen ga rom for lokal utvikling og innovasjon ved Høgskolesenteret i Nordland, og skapte nok et styringsvakuum som styrket den akademiske driften ved institusjonen.[88] Siviløkonomutdanningen ble blant annet fristilt fra resten av institusjonen med eget institutt ledet av et kollegium med blant andre institusjonens eneste professor som dekanus, benevnelser som ga klare assosiasjoner til universitetene. «Ennå er det en del som drømmer om at de skal bli mest mulig lik universitetene … Det er en dårlig drøm», uttalte statsråd Langslet under åpningen av Campus Mørkved samme høst (Haukland 2015, 58). På den nye campusen var det fremdeles ingen som så for seg en framtid som universitet.

Gjennom fagutviklingen som skjedde, ble egalitetsprinsippet, som banet vei for demokratisering av kunnskap uavhengig av sosial bakgrunn og regional tilhørighet, i økende grad byttet ut med Høgskolesenterets krav om akademisering på like vilkår med universitetene. Utviklingen skjedde i hele sektoren. Dette forsterket spenningene mellom profesjonsutdanningene og distriktshøgskolene.

Universitets- og høgskoleutvalgets innstilling *Med viten og vilje*, som kom i 1988, satte ord på to dimensjoner som lå bak disse spenningene.[89] For det første «den lille befolkningens store problem», som besto i at fagmiljøene måtte konsentreres for å sikre god nok bredde og kvalitet. For det andre «det vidstrakte lands store problem», som gikk ut på at utdannings- og forskningspolitikken også måtte ta høyde for distriktspolitiske hensyn dersom hele landet skulle nyte godt av kompetanseutviklingen:[90]

> Hovedproblemet er at det er for mange og små institusjoner med for dårlig samarbeid seg imellom. Dette kan bare endres dersom vi ser på høyere utdanning som et nasjonalt system der delene kan virke sammen og trekke veksler på hverandre, ikke som et sett rivaliserende institusjoner og regioner. Løsningen er en klarere definert arbeidsdeling og bedre utviklet samarbeid.[91]

Spenningene toppet seg når egalitetsprinsippet møtte kravet om akademisk kvalitet, og utvalgets løsning var å se feltet under ett og etablere et sterkere samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner. Motstanden mot akademiseringen kom spesielt fra profesjonsutdanningene. Mens distriktshøgskolene kjempet for likebehandling med universitetssektoren, arbeidet mange av de øvrige regionale høgskolene imot akademiseringen. Det var i stor grad snakk om å bevare utdanningens egenart og identitet. Dette var de eldste utdanningsinstitusjonene i sektoren, og institusjonaliseringen var så sterk at mange reagerte med sterke emosjoner og stor frustrasjon snarere enn saklige argumenter i møte med endringsprosesser.[92] Blant høgskolene i Bodø bar sykepleierutdanningen sterkest preg av yrkesfaglig drift, hvor de vitenskapelig ansatte hadde en profesjonsidentitet med sterke bånd til praksisfeltet. Lærerutdanningen, som var relativt ny i Bodø, innledet nå samarbeid både med Nordland distriktshøgskole og med ulike universiteter. I 1990 etablerte den blant annet et hovedfagstilbud i pedagogikk i samarbeid med Universitetet i Tromsø og et hovedfag i spesialpedagogikk året etter i samarbeid med Universitetet i Oslo.

Utviklingen i perioden som fulgte etter at de postgymnasiale utdanningene var blitt statlige høgskoler, kjennetegnes av både horisontal og vertikal integrasjon. Horisontal integrasjon innebar at studieprogrammene

i høgskolesektoren ble mindre mangfoldige og strukturelt mer lik hverandre. Vertikal integrasjon forstås her i tråd med Kyvik (2009, 81) som overgangen fra «the long period of geographical decentralisation of non-university institutions …» til en periode med regional sentralisering.[93] Denne utviklingen la grunnlaget for Høgskolereformen i 1994, hvor det todelte utdanningssystemet ble omdannet til et svakt binært utdanningssystem, med høgskoler og universiteter i to vagt definerte sektorer med blant annet overgangsordninger for studenter (Kyvik 2009, 9).[94] Dette til forskjell fra Storbritannia, hvor et enhetlig system ble innført i 1992 (Yttri 2015, 8). Det binære utdanningssystemet var ifølge Kyvik (2009, 9) opprinnelig ment å skulle utvikle høgskoler som var et *alternativ* til universitetene, og ikke mest mulig lik dem, for å sikre nok kompetansearbeidskraft og regional utvikling. Men den normative orienteringen knyttet til geografisk desentralisering av høyere utdanning og akademisk drift på det lokale nivået, opprettholdt likevel kravet fra høgskoler som hadde universitetsambisjoner om å få endre institusjonskategori.[95]

Høgskolereformen innebar en fusjon av til sammen 98 utdanningsinstitusjoner til 26 regionale høgskoler.[96] Det såkalte Norgesnettet, som både skulle kvalitetssikre studietilbudene og sørge for en tydeligere arbeidsdeling mellom universiteter og høgskoler, ble dessuten realisert. Reformen resulterte ifølge Stensaker (2006, 43, 46) i institusjoner med en hybrid organisatorisk praksis og komplekse identiteter. Den skapte en institusjonaliseringsprosess hvor både regulative, normative og kulturkognitive elementer var i spill samtidig. Scott (2014) har løftet fram ulike aktiviteter som bærere av institusjonelle elementer. En av aktivitetene som følger et sterkere regulativt element i institusjoner, er ifølge Scott (2014, 96) at de utsettes for avbrytelser eller forstyrrelser som sanksjonerer uønsket atferd. Etableringen av Høgskolen i Bodø kan sees som en slik avbrytelse av en institusjonaliseringsprosess som gikk mot en sterkere kulturkognitiv orientering mot universitetene enn myndighetene ønsket. Spenningene mellom akademiseringen på lokalt nivå og ønsket i regjering og departement om to separate sektorer med en klar arbeidsdeling ble her søkt løst sammen med utfordringer knyttet til effektivisering. Mangfoldet i høgskolesektoren ble begrenset slik at integreringen kunne intensiveres.

Den nyslåtte Høgskolen i Bodø hadde utfordringer knyttet til at både profesjonsutdanninger og disiplinfag skulle finne veien videre sammen. Rektor Inger Johanne Pettersen, som var siviløkonom, uttrykte sin bekymring til lokalavisa Nordlandsposten i oktober 1996 og sa at «Høgskolen i Bodø vil ende opp som en avansert videregående skole», etter store opptak på sykepleier- og lærerutdanningene samme høst uten utvidelser av budsjettet.[97] Hun mente dette ville gå ut over institusjonens forskningsaktivitet, som skulle tilhøre «1. divisjon» (Haukland 2015, 80). Det var altså ikke bare profesjonsutdanningene som ønsket seg tilbake til tiden som selvstendig høgskole. Fagmiljøer med ambisjoner om å drive forskning opplevde profesjonsutdanningene som en klamp om foten. På kort sikt virket derfor sanksjonene fra fagmiljøene mot ytterligere integrering.

Høgskolereformen plasserte imidlertid profesjonsutdanningene inn under en akademisk målestokk, noe som svekket yrkesfaglig drift som motkraft mot integreringen av feltet. Ved Høgskolen i Bodø ble alle lederstillinger utlyst og akademikere rekruttert inn i nye stillinger også ved disse utdanningene. Det ble dessuten stilt krav til øvrig personale om å kvalifisere seg til sine stillinger.[98]

Profesjonsutdanninger preget av yrkesfaglig drift, var ikke lenger egne institusjoner, men ble nå en del av en større organisasjon hvor ledelsen hadde akademisering og profesjonalisering som mål for de vitenskapelig ansatte.[99] I likhet med utviklingen i Sverige, som beskrevet av Agevall (2016, 73), resulterte dette i at profesjonsutdanningene «came under systemic pressure to become more academic». Forhandlingene om relasjonen mellom praksis og vitenskap ble forskjøvet i retning av det Agevall har kalt «et akademisk imperativ» (Agevall og Olofsson 2013, 15).

Myndighetenes ambisjoner om å etablere en homogen høgskolesektor skapte sterke spenninger internt i de nye høgskolene mellom tidligere profesjonsutdanninger og distriktshøgskoler. Selv om den akademiske målestokken nå var lik for alle, levde egalitetsprinsippet og profesjonsidentitetene videre som kulturelle drivkrefter i de regionale høgskolene. Siden de delene som hadde utgjort distriktshøgskolene, scoret høyest på

den nye akademiske målestokken, fikk disse et kulturelt hegemoni i de nye høgskolene.

3.1.5 Overgangsordninger etableres

I tiden fram til etableringen av Høgskolen i Bodø ble, slik vi har sett, også høgskolesektoren til. For å belyse problemstillingen er det viktig å se nærmere på faktorer både før og etter høgskolereformen som bidro til at sektorgrensene og overgangsordninger kom på plass.

Sektorgrensene kom som et resultat av integreringen av feltet og ble konsolidert gjennom blant annet Lov om universitet og vitenskapelige høgskoler i 1989, etableringen av Norgesnettet og Høgskolereformen i 1994 og en felles universitets- og høgskolelov i 1996. De nye sektorgrensene representerte et vertikalt skille som innebar at ulike institusjonskategorier hadde ulike oppdrag uten muligheter for overganger mellom dem. Dette skillet ble utfordret fra flere hold, men mest gjennom kravet om at statlige høgskoler skulle få tilby doktorgradsutdanninger.

Lovfestet vertikalt sektorskille

Universitets- og høgskoleutvalgets innstilling hadde anbefalt å etablere det vertikale skillet mellom sektorene fordi et binært utdanningssystem, som dominerte på det europeiske høyere utdanningsfeltet, hindret akademisk drift i høgskolesektoren og dermed også etableringen av flere universiteter (De Wit og Verhoeven 2010, 144). Istedenfor å la høgskoler få universitetsstatus skulle en arbeidsdeling defineres gjennom et integrert nettverk for høyere utdanning og forskning; det tidligere nevnte Norgesnettet, som ble etablert i 1998 (Kyvik 1999). Nettverket skulle styrke relasjonen mellom sektorene gjennom økt samarbeid på tvers av det vertikale skillet.

Konturene av skillet kom til syne i lov om universiteter og vitenskapelige høgskoler fra 1989, hvor lovteksten definerte relasjonen mellom sektorene gjennom å dra opp et klarere skille mellom dem (Lovdata Pro 1989, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1991b, 5, Eriksen 2006, 65).

Kyvik (2009, 14) tidfester sluttføringen av et binært utdanningssystem i Norge til gjennomføringen av Høgskolereformen. For å etablere Norgesnettet trådte universitets- og høgskoleloven i kraft per 1. januar 1996. Dette var første gang en felles lov for hele feltet ble vedtatt, noe som kunne lagt til rette for overgangsmuligheter. Men siden lovteksten navnga alle universiteter og høgskoler, måtte det nå en lovendring til for å kunne endre institusjonskategori. Flere forhold utfordret likevel sektorgrensene.

Overlappende stillingsstruktur på feltet

En mulig svekking av sektorgrensene lå i at de to tidligere høgskolesentrene i Stavanger og Bodø allerede hadde tilsatte professorer. Fulsås (2000) har trukket fram Universitets- og høgskoleutvalgets andre forslag som viktigst med tanke på overgangsordninger. Det innebar en overlappende stillingsstruktur mellom sektorene, og at professorater ble anbefalt som en ordning basert på personlig opprykk. Dette ga rom for å endre stillingskategori etter hvert som personalet i begge sektorer oppfylte gitte kriterier (Kultur- og vitenskapsdepartementet 1988, 168). I innstillingen bemerket et mindretall at dette «kan føre til krav om forskningsvilkår ved alle høyskoler og dermed utviske den nasjonale arbeidsdelingen» (Kultur- og vitenskapsdepartementet 1988, 168).

Som en naturlig følge av å skulle etablere et integrert nettverk for alle høyere utdanningsinstitusjoner gjennom Norgesnettet ble det sendt ut et rundskriv fra departementet i februar 1995, hvor en felles stillingsstruktur for undervisnings- og forskerstillinger ble innført for hele feltet (Eriksen 2006, 87).[100] Dette var samtidig et viktig skritt mot etableringen av overgangsordninger mellom sektorene, fordi integreringen nå ikke bare omfattet høgskolesektoren, men begge sektorene, og dermed ble selv høgskoler uten universitetsambisjoner, som Høgskolen i Bodø, mer lik universitetene.

Som statsråd i Brundtland III-regjeringen fra 1990 la Hernes fram stortingsmeldingen *Fra visjon til virke* i 1991, som primært bygde på Universitets- og høgskoleutvalgets forslag, et utvalg han selv hadde ledet (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1991a, 5).[101]

Meldingen tok til orde for at det ikke ble opprettet nye universiteter eller høgskoler (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1991a, 8). Kirke- og undervisningskomiteen modererte dette til at «det ikke nå er grunnlag for å etablere et femte universitet» (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1991b). Det lille ordet «nå» signaliserte at det bare var et spørsmål om tid før komiteen så det som mulig at en høgskole avanserte til universitetsstatus.

Demokratiseringen av professorstillingene, som var et incitament til å bygge fag i høyden også i høgskolesektoren, ble vedtatt da meldingen kom opp i Stortinget den 18. juni 1991 (Stortingsforhandlinger 1991, 4199). Dette svekket ifølge Fulsås (2000, 396) sektorgrensene fordi de to sektorene i større grad enn tidligere kunne operere på like vilkår.[102] Urban Dahllöf og Staffan Selander (1996, 210) har kalt dette at professorer ble ansatt i høgskolesektoren til tross for at myndighetene ikke ønsket at høgskolene skulle aspirere mot universitetssektoren, for «det norske paradokset». Kravet om faglig likhet var i økende grad utgangspunkt for beslutninger både på lokalt og nasjonalt nivå. Forskningen var ifølge Fulsås (2000, 394) «blitt symbolsk kapital i heile systemet, dvs. det ein måler verdi, status og suksess etter».[103] Universitetet som modell for undervisning og forskningsaktivitet hadde en symbolverdi i høgskolene på lokalt nivå som myndighetene hadde undervurdert. Institusjonaliseringen av høgskolesektoren kan kanskje summeres i et utsagn som ofte tillegges samfunnsøkonomen Peter Drucker: «Culture eats strategy for breakfast.»

Kampen om forskerutdanninger

Veksten i antall vitenskapelig ansatte fra slutten av 1960-tallet hadde ført til et så sterkt rekrutteringsbehov at det i 1985 bare var 38 prosent av dem som hadde doktorgrad (NAVFs utredningsinstitutt 1988). Universitets- og høgskolekomiteen hadde to forslag som skulle bøte på dette, men som samtidig styrket kravet om å få tildele doktorgradsutdanninger i høgskolesektoren. For det første skulle det stilles krav om doktorgrad for å kunne bli fast ansatt ved norske universiteter. Dette kravet ble innført fra 1990 (Kultur- og vitenskapsdepartementet 1988, 28).

For det andre skulle standardiserte doktorgradsprogram innføres som en del av standardiseringsprosessene på feltet. Ifølge Bleiklie og Høstaker (2004, 230) var et slikt krav en del av nasjonale standardiseringsprosesser også i Sverige og England i samme periode. De har pekt på at utviklingen i Norge var forskjellig fra disse to landene, ved at stipendiater var en del av den lønnede staben, og ble sett på som «forskerrekrutter». Selv om høgskolestipendiatene ble tatt opp ved universitetene, representerte ordningen en mulighet for høgskolene til å utvide sin stab med vitenskapelig ansatte i midlertidige stillinger som kvalifiserte til fremtidige faste stillinger.[104] Denne ordningen bidro også til at enkelte av høgskolene nærmet seg universitetene, uavhengig av universitetsambisjoner.

Kravet om egalitet i form av like krav til akademisk kvalitet for hele feltet skapte et vedvarende dilemma knyttet til arbeidsdelingen mellom universiteter og høgskoler: Hvorfor kunne ikke høgskoler med nok kompetanse få drive forskerutdanninger? I loven for private høgskoler var like krav om akademisk kvalitet allerede innfridd. Nye doktorgradsutdanninger måtte holde et faglig nivå som svarte til universitetenes. Dette var et sterkt argument for å etablere slike program også ved de statlige høgskolene som fylte de faglige kvalitetskravene.[105]

Siviløkonomutdanningen i Bodø var klar til å aksle en doktorgradsutdanning i bedriftsøkonomi allerede før Høgskolereformen, men slike studietilbud var som nevnt forbeholdt universitetene. Høgskolesenteret hadde sin allierte i stortingsrepresentant for Høyre på Nordlandsbenken, Petter Thomassen, som luftet sin frustrasjon på Stortingets talerstol allerede under behandlingen av Universitet- og høgskolekomiteens innstilling i 1991:

> … (Det er) noe nært en tvangsforestilling når mange hevder at det ville ende galt om Stavanger og Bodø fikk slike rettigheter. Sivilingeniørutdanningen i Stavanger og siviløkonomutdanningen i Bodø … står i distriktshøyskolesammenheng i en særstilling i forhold til andre distriktshøgskoler i landet fordi de har fullstendige og likeverdige utdanninger på sine områder i forhold til NTH i Trondheim og Norges Handelshøyskole

> i Bergen. Også Agder distriktshøgskole kommer gjennom sin siviløkonomutdanning innenfor et avgrenset fagområde i en lignende stilling (Nasjonalbiblioteket 1991, 4170).[106]

Thomassen knyttet her Høgskolesenteret i Nordland opp mot de to regionale høgskolene i landet som hadde universitetsplaner. Det skulle vise seg å bli avgjørende. Statsråd Hernes klarte å stoppe saken i å komme til votering gjennom en allianse mellom Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti (Nasjonalbiblioteket 1991, 4170).[107] Selv om overgangsordningene ble forsøkt etablert gjennom forskerutdanninger i høgskolesektoren, var det ingen som tok til orde for, eller så for seg, at sektorgrensene skulle raderes bort.[108] I Stavanger og Kristiansand var målet å forlate høgskolesektoren og bli en del av universitetssektoren. I Bodø var målet snarere å holde samme akademiske nivå som tilsvarende utdanninger og å kunne avansere faglig på høyere grads nivå.

Høgskolereformens to motstridende signaler

Ved innføringen av Høgskolereformen i 1994 blusset saken opp igjen. Reformens konsolidering av det binære utdanningssystemet ga to motstridende signaler. På den ene siden skulle de regionale høgskolene være adskilt fra og uten overgangsmuligheter til universitetssektoren. På den andre skulle høgskolene, som vi har sett, styrkes ut fra en akademisk målestokk.[109] Som følge av dette nærmet høgskolene seg universitetssektoren enda mer, stikk i strid med reformens intensjoner.

Gjennomføringen av høgskolereformen i Nordland var et unntak. Istedenfor én regional høgskole gikk antallet ned fra fem til tre. Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Narvik forble selvstendige fordi målet om en regional integrering av høyere utdanning i fylket ble sett på som en umulighet. Ifølge organiseringsutvalget som ble nedsatt av Høgskolestyret i Nordland i 1991 for å utrede gjennomføringen av reformen i fylket, måtte planene om en felles høgskole, et såkalt høgskolesenter, for Nordland «begraves inntil geografien forandrer seg eller til personer kan transporteres digitalt».[110] Fra Campus Mørkved i Bodø var det 29 mil til Nesna og 30 mil og en fergetur til Narvik.

Om de fem høgskolene i fylket hadde fusjonert, ville mye av ledelsens arbeid båret preg av regionskampene mellom de tidligere høgskolemiljøene i regionene Ofoten, Salten og på Helgeland. Nå ble i stedet Bodø bekreftet som tyngdepunkt for høyere utdanning i fylket. Høgskolen i Bodø fikk i tillegg en sterkere institusjonell autonomi enn den de tre høgskolene i byen som fusjonerte, hver for seg hadde hatt.[111] Utfordringen var at de tre representerte tre autonome kulturer som skulle finne sammen i en ny identitet, samtidig som hver og en arbeidet for å styrke sin faglige autonomi. Hvilken identitet kunne favne «sprikende staur» som disse? Thomassens forespørsel om en doktorgrad i bedriftsøkonomi i Bodø var mer splittende enn samlende. Målet var å skille siviløkonommiljøet ut som en selvstendig handelshøgskole. Miljøet identifiserte seg med Handelshøyskolen i Bergen og hentet også inspirasjon fra Sverige, hvor en geografisk desentralisering av høyere utdanning ble realisert da høgskolene i Karlstad, Örebro og Växjö endret institusjonskategori til universitet i 1999 (Lind 2005, 274, 287).

Som Fulsås (2000, 394) har påpekt, ville en felles lov for universiteter og høgskoler bety en ny seier for dem som ønsket like akademiske vilkår for de to institusjonskategoriene (Fulsås 2000, 394). Selv om universitetsloven av 1989 hadde styrket sektorgrensene, ble kapitlet om grader og eksamener gjort gjeldende også for høgskolesektoren, noe som var et første skritt mot samme lov. Den nye universitets- og høgskoleloven av 1996, som kom som et resultat av Høgskolereformen, åpnet opp for at høgskoler skulle kunne drive forskerutdanninger «på sine særlige fagområder» (Lovdata 1996, Eriksen 2006, 87).[112] Loven, som samtidig definerte det vertikale skillet mellom sektorene, ble dermed en brekkstang for å få på plass forskerutdanninger.

Universitetsprosessen starter

Statsråd Lilletun var en sterk forkjemper for overgangsordninger mellom sektorene, men holdt ifølge Eriksen (2006, 104) og Fossum (intervju 2010) en lav profil utad fordi ordningen med Norgesnettet forutsatte arbeidsdeling og et vertikalt skille mellom universiteter og høgskoler. Å ta til orde for overgangsordninger kunne tolkes som at statsråden undergravde arbeidsdelingen i Norgesnettet. Å fronte nye norske universiteter ville dessuten vært en så politisk betent sak at det kunne spolert

muligheten som nå åpnet seg for at nye høgskoler skulle få forskerutdanninger. Doktorgradsrett ble av universitetsforkjemperne i Agder og Rogaland sett på som det første steget til universitetsstatus.

Lilletun henvendte seg til Norgesnettrådet, som ble vedtatt opprettet i mars 1997 med professor Magnus Rindal som leder. Rådet var en sammenslåing av tidligere kvalitetssikringsorganer og hadde som nevnt ansvar for å sikre arbeidsdelingen mellom høgskoler og universiteter i Norgesnettet, men uten virkemidler kunne Norgesnettrådet ikke bidra til å opprettholde skillet mellom sektorene slik intensjonen opprinnelig var.[113] Opp mot departementet fungerte det som et rådgivende organ. Det hadde også en kvalitetssikringsfunksjon og skulle utrede faglige kriterier for ulike studietilbud. For første gang kom det på plass en nasjonal arena for jevnlige sektormøter, noe som fremmet integreringen av feltet og forberedte den frivillige sammenslåingen av Universitetsrådet og Høgskolerådet til Universitets- og høgskolerådet i 2000.[114]

I oktober 1997 forsikret Lilletun Stortinget om at det var «lite aktuelt» å dele ut doktorgrader, men at han ville «… be Norgesnettrådet om å få utgreidd kva krav som må stillast til eit fagmiljø for at det skulle få ansvaret for sjølv å tildele doktorgrad» (Nasjonalbiblioteket (1997–1998), 208, 209).[115] Dette var et sterkt signal om en endring fra myndighetenes side i tråd med den nye loven, men likevel et brudd med det som hadde vært Hernes´ politiske linje. Ifølge daværende rektor ved Høgskolen i Stavanger representerte uttalelsen en «oppmykning av Norgesnettet» (Eriksen 2006, 104). Oppmykningen gjorde at rektor Frode Mellemvik og direktør Stig Fossum ved Høgskolen i Bodø så på et framtidig universitet i byen som en reell mulighet, men ledelsen holdt foreløpig kortene tett til brystet. Initiativet til å se på saken kom fra statsråd Lilletun, som arbeidet intenst opp mot ledelsen for få dem til å ta utfordringen.[116]

Søknaden om doktorgradsrett i bedriftsøkonomi med vekt på innovasjon og entreprenørskap ble sendt i mars 1998, en måned etter at private Bedriftsøkonomisk Institutt hadde fått rett til å drive forskerutdanning i bedriftsøkonomi.[117] Dette var et forskningsfelt hvor høgskolen allerede hadde en nasjonal knutepunktsfunksjon i Norgesnettet.

Høgskolene i Stavanger og Agder sendte sine søknader om rett til å gi forskerutdanninger kort tid etter Høgskolen i Bodø. Høgskoleledelsen i Agder, Rogaland og Nordland gikk nå sammen i en allianse kalt «trekløveret» av statsråden, for å stå sterkere i kampen for overgangsordninger. Det var ingen selvfølge at høgskoleledelsen i Agder og Rogaland fant sammen med ledelsen ved Høgskolen i Bodø. Høgskolemiljøet på Lillehammer var ifølge tidligere rektor ved Høgskolen i Stavanger, Svein Skjæveland (2002, 170), i utgangspunktet en mer aktuell kandidat. I forbindelse med den nye loven som åpnet opp for forskerutdanninger ved høgskoler, var ledelsen ved høgskolene i Agder og Rogaland skeptisk til å sende søknader på program det ikke forelå noen prosedyrer for. At Høgskolen i Bodø var først ut med sin doktorgradssøknad, ble ifølge Skjæveland (2002) utslagsgivende for medlemskapet i alliansen.

Norgesnettrådets forslag om hvilke krav som ble stilt til fagmiljøer for å kunne tildele doktorgrad, ble godkjent av Lilletun i november 1988. Ifølge Eriksen (2006, 110) ble godkjenningsprosessen betydelig forenklet gjennom praksisen med at høgskolene kunne ta utgangspunkt i disse for å supplere sine søknader. Høgskolen i Stavanger ble landets første regionale høgskole med rett til å drive forskerutdanninger, Høgskolen i Agder ble nummer to. Tildelingen av doktorgrader var nå uavhengig av institusjonstype, en utvikling lik den i Nederland (Witte et al. 2008, 222) – og et første steg mot overgangsordninger fra høgskole til universitet. Norgesnettrådet avslo imidlertid Høgskolen i Bodøs søknad (Haukland 2015, 149).

Starten på Høgskolen i Bodøs universitetsprosess kan tidfestes til da søknaden om doktorgradsrett i bedriftsøkonomi ble sendt i mars 1998. Lokalpressen hadde begynt å skrive om mulighetene for et universitet allerede året før, men en tidligere lansering av universitetsprosessen kunne spolert doktorgraden i bedriftsøkonomis andre søknadsrunde (Haukland 2015, 147, 185).

De tre høgskolene i «trekløveret» forpliktet seg nå ifølge rektor Skjæveland (2002, 173) ved Høgskolen i Stavanger til å samarbeide om universitetsprosessene: «Det ble etablert en forståelse for samarbeid med Bodø og Agder. Vi ble enige om at alle tre institusjonene skulle støtte hverandre og unngå å bli spilt ut mot hverandre.» Alliansen utgjorde

de tre høgskolene med sterkest akademisk drift i høgskolesektoren og resulterte i et konstruktivt samarbeid istedenfor konkurranse, i en tid da konkurransen økte på feltet. Ifølge Scott (2014, 61) virker økende konkurranse destabiliserende på institusjonene på et felt dersom ikke-regulative elementer blir innført i tilstrekkelig grad for å bevare status quo. Gjennom alliansen mellom de tre mest sentrale høyere utdanningsinstitusjonene i høgskolesektoren ble potensialet som lå i den økte konkurransen for å få på plass overgangsordninger på feltet, forløst på en måte som ville vært umulig uten den.

Utviklingen hadde trekk som ligner på andre europeiske land. De fleste reformendringene som bidro til å svekke det binære utdanningssystemet i Tyskland, Frankrike og Nederland, ble også i disse landene ifølge Witte et al. (2008) presset fram av høyere utdanningsinstitusjoner med lavere status som ønsket å avansere.

Mjøs-utvalget ble nedsatt i april 1998 av regjeringen Bondevik, en måned etter at Høgskolen i Bodø hadde sendt sin første doktorgradssøknad.[118] Utvalget skulle se nærmere på hvordan kvaliteten kunne heves i norsk høyere utdanning, med blikk på den internasjonale utviklingen. Den europeiske integreringen innen høyere utdanning startet allerede på 1960-tallet og bidro til et sterkere fokus på utdanningssystemets internasjonale kontekst på 1990-tallet.[119] Norge har ifølge Gornitzka og Langfeldt (2008, 165) vært opptatt av å ikke bli liggende etter eller falle utenfor det europeiske fellesskapet, og har derfor hatt et sterkt fokus på den internasjonale konteksten i reformutviklingen i hele perioden.[120] Denne fikk ny aktualitet da Frankrike, Tyskland, Italia og Storbritannia signerte Sorbonne-erklæringen den 25. mai samme år. Ministrene fra de fire landene inviterte resten av Europa til å etablere et samlet utdanningsområde, noe som førte til at den såkalte Bologna-prosessen kom i gang.

I 1999 ble Norge deltaker i prosessen, som skulle harmonisere høyere utdanning i Europa og etablere et felles høyere utdanningsmarked innen 2010. Denne prosessen reformerte ikke de europeiske utdanningssystemene direkte, ut over å harmonisere dem med hensyn til blant annet gradsstruktur og karakterskala. Men indirekte påvirket den ifølge Witte et al. (2008) også andre deler av utviklingen i deltakerlandene. Generelt

førte Bologna-prosessen til en svekking av sektorgrensene i ulike binære utdanningssystemer i Europa. Den innebar blant annet en harmonisering av grader, karakterer og kvalitetssikring, med mål om å få på plass overgangsordninger mellom landene. Prosessen innebar også et sterkere behov for harmonisering på det høyere utdanningsfeltet.

Arbeidet for å etablere overgangsordninger mellom høgskole- og universitetssektoren var en del av Mjøs-utvalgets arbeid som var uuttalt, for å unngå at forskerutdanninger ved høgskolene ble trenert. Høgskolen i Bodø holdt seg løpende oppdatert om prosessene i utvalget. Den største spenningen var knyttet til hvor mange doktorgrader utvalget kom fram til som minstekrav for å kunne endre institusjonskategori fra høgskole til universitet. Kunne det være nok med den ene i bedriftsøkonomi som enda ikke var godkjent? Rektor Frode Mellemvik uttalte til lokalpressen da søknaden ble sendt at en annen løsning «ville kreve en voldsom skolering» fordi de andre fagmiljøene ikke var sterke nok til å bære en doktorgradsutdanning (Nordlandsposten 18.03.1998, Haukland 2015, 142).

I Stortingets spørretime i oktober 1999 nevnte statsråd Lilletun et framtidig universitet i Bodø for første gang gjennom å trekke fram byen som en av tre som «har utvikla (universitetsambisjonen) lengst».[121] Han trakk fram kravet om akademisk kvalitet som avgjørende for om dette kunne la seg gjøre: «Det er det faglege og ikkje geografi eller namn som skal avgjere dette.»[122] Ledelsen ved Høgskolen i Bodø valgte å ikke kommentere utspillet i media siden søknaden om doktorgradsutdanning i bedriftsøkonomi ennå ikke var godkjent.

For at et nytt universitet i Nordland skulle fungere som et distriktspolitisk alibi for Lilletun for to nye universiteter sørpå, måtte doktorgradsretten i bedriftsøkonomi på plass. Da Norgesnettrådet avslo høgskolens søknad, foreslo direktør Fossum at departementet selv godkjente søknaden. Det var ingen i departementet som sa seg villig til å signere, så Lilletun ba til slutt statssekretær Svein Helgesen om å avgjøre saken.[123] I februar 2000, ni år etter at Thomassen hadde beskyldt sine meningsmotstandere for tvangsforestillinger fra Nordlandsbenken i Stortinget, tildelte Lilletun selv Høgskolen i Bodø rett til forskerutdanning i bedriftsøkonomi.[124] Denne *politiske* beslutningen var den utløsende årsaken til at ledelsen ved Høgskolen i Bodø offentliggjorde planene

om et nytt universitet (Nordlandsposten 2000, Haukland 2015, 143). Statsråd Lilletun var arkitekten bak ideen om et universitet i Bodø, og universitetsprosessene i Agder og Rogaland tjente som en sikkerhet for at overgangsordninger ville komme på plass. Samspillet mellom lokalt og nasjonalt nivå var avgjørende for at universitetsprosessen i Bodø kom i gang. Men hvor mange doktorgrader ville en universitetsstatus kreve?

Tre måneder senere foreslo Mjøs-utvalget i sin innstilling at høgskoler med blant annet «selvstendig ansvar for forskerutdanning på minst fire ulike fagområder» kunne skifte navn til universitet (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 2000, 49, Utdannings- og forskningsdepartementet 2001).

Da statsråd Giske tok over etter Lilletun i 2000, var det ikke like stor entusiasme i den nye regjeringen rundt universitetsplanene. Giske mente det bare var en teoretisk mulighet for at Bodø skulle få et eget universitet. Han uttalte til lokalpressen at han ikke var «så opptatt av navnet» (Nordlands Framtid 2000). I februar/mars året etter hadde Giske funnet en løsning på det påtakelige presset fra høgskolesektoren om å etablere overgangsordninger. Han ønsket å godkjenne nye universiteter på grunnlag av bare en doktorgrad, en løsning bare Høgskolen i Bodø ønsket seg (Nordlands Framtid 2000, Fædrelandsvennen 2001, Eriksen 2006, intervju Jahr 2014). Å realisere en selvstendig handelshøgskole i Bodø hadde vært fagmiljøets ønske allerede fra da siviløkonomstudiet ble etablert. Miljøet hadde rektor Mellemviks støtte. Han tilhørte fagmiljøet og var med og utformet søknaden om doktorgradsrett i bedriftsøkonomi (Haukland 2015, 142, 148, intervju Mellemvik 2011). Med universitetsstatus bygd på en doktorgradsrett, ville løsrivelsen endelig kunne realiseres. Statsråd Giske hadde ifølge Skjæveland (2002, 173) også gjort seg tanker om at overgangsordningen bare skulle gjelde for høgskolene i Stavanger, Kristiansand og Bodø. Slik kunne det vertikale skillet mellom sektorene overleve en tidsbegrenset etablering av nye universiteter.

Motstanden mot nye universiteter fra universitetssektoren gikk ut på at de nye ville bli «b-universiteter» og dra ned nivået i sektoren, med klar adresse til den yrkesfaglige driften disse ville tilføre. Siden høgskoler kunne tilby forskerutdanninger, og overganger dermed var et spørsmål

om tid, ble løsningen å sørge for at eventuelt nye universiteter ble sortert i en gruppe for seg. Om de var basert på bare en doktorgrad, ble det enklere å skille nye og etablerte universiteter fra hverandre.[125] De to mest sentrale aktørene i høgskolesektoren på nasjonalt nivå var her på kant med hverandre. Mens Stortinget ikke ville adskille nye og etablerte universiteter, arbeidet regjeringen for en slik mulighet, noe som kom til uttrykk i Stortingsmelding nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Meldingen sa at det ikke var «rom for flere breddeuniversiteter utover de fire som eksisterer i dag» (Utdannings- og forskningsdepartementet 2001, 22, 61).

Flertallet i stortingskomiteen ønsket imidlertid Mjøs-utvalgets kriterier med fire doktorgradsutdanninger lagt til grunn for høgskoler som søkte om overgang til universitetsstatus, og dette ble også vedtatt i Stortinget den 12. juni 2001. Dermed var en overgangsordning mellom sektorene endelig på plass.

3.1.6 Sektorgrensene forvitrer

Høgskolen i Bodø skulle nå etablere tre doktorgradsutdanninger til for å få vurdert en universitetssøknad. Tanken var ikke at det skulle etableres et breddeuniversitet som Universitetet i Tromsø eller Oslo. Høgskolens nye ambisjon var snarere å bli et regionalt profesjonsuniversitet.

Det binære utdanningssystemet består som nevnt av en universitets- og en høgskolesektor uten overgangsmuligheter. Forsøket på å konsolidere det binære utdanningssystemet gjennom Høgskolereformen i 1994 og ny lov om universiteter og høgskoler to år etter, la i praksis grunnlaget for oppløsningen av dette utdanningssystemet gjennom å innføre et sterkere forskningsfokus på hele feltet. Fulsås (2000, 394) hevder at distriktshøgskolenes akademisering la grunnlaget for regionale høgskoler som brøt «ned dei trekka som var av eit binært system og etablert(e) eitt, homogent system, eller … eitt enkelt divisjonssystem. Eit divisjons-system vil seie eit hierarkisk system». Det hierarkiske utdanningssystemet førte til et sterkere fokus på og krav om forskning. Akademiseringen hadde på midten av 1990-tallet tatt over hele feltet under dekke av geografisk desentralisering av høyere utdanning. Dette førte til en dreining mot et enhetlig

utdanningssystem basert på akkreditering mot slutten av perioden. Et slikt utdanningssystem kjennetegnes ved at de fleste høyere utdanningsprogrammene også tilbys ved universitetene. Ulike varianter av slike systemer er ifølge Kyvik (2009, 10, 11, 14) innført i Spania, England, Island og Australia ved at høgskoler er blitt akkreditert som universitet, eller gjennom ulike typer integrering av høgskoler og universiteter.[126]

Det som til slutt førte til at integreringen av feltet gikk så langt, var en ny felles lov om universiteter og høgskoler som kom i 2005.[127] I denne lovteksten var det ikke en definert arbeidsdeling mellom de to sektorene. Den nye loven bidro slik til sterkt svekkede sektorgrenser (Kunnskapsdepartementet 2008, 8). Det ble stadig vanskeligere å se hva som skilte de to sektorene fra hverandre.

3.2 Fra høgskole til universitet (1998–2011)

Ledelsen ved Høgskolen i Bodø begynte å arbeide med universitetsplanene så sent som i 1998. Hvilket samspill og hvilke spenninger bidro til at disse kunne realiseres i løpet av de neste tolv årene? Dette delkapitlet ser nærmere på hva som gjorde at universitetsprosessen kom i mål. Utviklingen av høgskolesektoren hadde fulgt overordnede europeiske trekk helt siden før etableringen av distriktshøgskolene. I perioden etter 1998 påvirket det europeiske nivået utviklingen innen høyere utdanning sterkere og på en måte som virket direkte inn på universitetsprosessen i Bodø. Dette skjedde særlig gjennom direkte og indirekte konsekvenser av den såkalte Bologna-prosessen, som representerte en videreføring av en overordnet og gjennomgripende strukturendring på europeisk og nasjonalt nivå (Gammelsæter 2002, 10, Neave 2004, 12, Musselin 2004, 37).

Bologna-prosessen: direkte og indirekte konsekvenser

Deler av kvalitetsreformen i 2003 var en direkte konsekvens av at Norge signerte Bologna-erklæringen i 1999. For eksempel ble et felles gradssystem innført både ved universiteter og høgskoler.[128] Cand.mag.-graden ble erstattet med bachelor-utdanninger med kortere løp, og hovedfag av en mastergrad. Endringen frigjorde ifølge daværende rektor Mellemvik

og direktør Fossum, veiledningskapasitet og fagutvikling på høyere grads nivå slik at det ble lettere å etablere nye doktorgradsutdanninger.[129] Kvalitetsreformen bidro dessuten til at integreringen av og fokuset på kvalitet og internasjonalisering på feltet ble forsterket, uten at internasjonalisering var en klart definert størrelse.[130] Dette ga høgskolen et større handlingsrom. Samarbeidet med utenlandske universiteter, spesielt i Russland, styrket identifiseringen med universitetssektoren og skapte en mer fleksibel organisasjon.[131] Institusjonen gikk under navnet Bodø Regional University i utlandet, et navn som ifølge Kyvik (2007, 336) symboliserte høy akademisk standard, og som rekrutterte mange utenlandske studenter (Haukland 2015, 111).

Endringer direkte knyttet til Bologna-prosessen, åpnet dessuten et rom for å reforhandle sektorgrensene i det nasjonale binære utdanningssystemet både i Norge og i andre europeiske land.[132] Integreringen reduserte faktorene som definerte institusjonene i de to sektorene fra hverandre.

Bologna-prosessens indirekte generering av institusjonaliseringsprosesser på europeisk nivå knyttet til akademisk kvalitetssikring, fikk stor betydning for universitetsprosessen. Behovet for kvalitetssikring i akademia hadde lenge vært problematisert. Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling i Europa (OECD) hadde påpekt behovet for nasjonale standarder for akademisk kvalitet allerede i 1988, men likevel forble hovedansvaret for akademisk kvalitetssikring overlatt til de norske høyere utdanningsinstitusjonene selv fram til Norgesnettrådet ble etablert i 1998 (Norgesnettrådet 2002, 9).[133]

Rundt årtusenskiftet skjedde det som kan betegnes som et paradigmeskifte på det høyere utdanningsfeltet i Europa når det gjelder standardiseringen av akademisk kvalitet. Det kulturkognitive elementet på feltet ble nå svekket til fordel for et regulativt element i form av akkreditering a posteriori. Scott (2014, 60) plasserer akkreditering som en del av institusjonenes normative orientering. Akkrediteringsinstituttet var imidlertid også bygd på en sterk regulativ logikk.

Europakommisjonen etablerte European Network for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) i 2000. Etableringen var en

indirekte konsekvens av Bologna-prosessen, og målet var et felles europeisk utdanningsmarked med felles grader, karaktersystemer og kvalitetskrav innen 2010. Ifølge Kjeldstadli (2010, 96) og Elken og Frølich (2017, 104) ble prosessen brukt til å legitimere en nasjonal utvikling som ellers ville møtt sterkere motstand.[134] Blant annet ble det etablert et nasjonalt uavhengig tilsynsorgan på feltet, Nasjonalt organ for kvalitetssikring i utdanningen (Nokut), basert på ENQAs retningslinjer i forbindelse med kvalitetsreformen i 2003.[135] Etableringen av Nokut var et resultat av samspillet mellom europeisk og nasjonalt nivå som møtte to ulike krav på lokalt nivå: for det første kravet om akademisk kvalitetssikring i universitetssektoren og for det andre kravet om overgangsordninger i høgskolesektoren.

Etableringen av Nokut genererte mange utilsiktede konsekvenser ut over å sikre akademisk kvalitet.[136] En slik konsekvens var ifølge Elken og Frølich (2017) at veien inn i universitetssektoren ble enklere for høgskoler med universitetsambisjoner. Et sentralt skifte var at kampen om å etablere overgangsordninger med Stortinget som hovedaktør på nasjonalt nivå ble erstattet av kampen om å oppnå universitetsakkreditering gjennom det nye akkrediteringsinstituttet. Til forskjell fra Norgesnettrådet var Nokut et selvstendig og politisk uavhengig organ, med sakkyndige komiteer som skulle gjøre faglige vurderinger i spørsmål om akkreditering av utdanningstilbud og institusjoner ut fra gitte kriterier. Universitetsprosessen i Bodø gikk nå fra å være en politisk betinget prosess til å bli et spørsmål om faglig akkreditering (Fulsås 2000, intervju Rasch 2010). Dette indikerer at feltet hadde beveget seg fra en kulturkognitiv til en normativ basis for institusjonaliseringen. Høyere utdanningsinstitusjoner, inkludert universitetene, måtte nå innfri gitte krav for å sikre videre drift. For eksempel ble godkjenningen av forskerutdanninger gjort etter tydelig definerte kriterier, noe som gjorde vurderingen uavhengig av om doktorgradsprogrammene var tilknyttet høgskole eller universitet. Slik gjorde den nye regulative logikken seg gjeldende på hele feltet.

Et sentralt spørsmål er hvordan etableringen av Nokut påvirket universitetsprosessen. For å svare på dette spørsmålet må vi gå tilbake til tiden før Nokut ble etablert. Politisk dragkamp rundt etableringen

av akkrediteringsinstituttet skapte et styringsvakuum som gjorde at Norgesnettrådets sekretariat opererte formelt sett helt fram til nyttår 2003 før Nokut ble etablert. Ifølge Stjernø (2012, 44) var nølingen rundt denne institusjonaliseringsprosessen årsaken til at Høgskolen i Bodø kom i mål med sin universitetsprosess. Høgskolen vant seg tid og fikk startet utviklingen av doktorgradsutdanninger før og samtidig som Nokuts forskrifter og praksiser ennå ble utprøvd og konsolidert.

3.2.1 Nokut og Høgskolen i Bodø

Nokut tok også over ansvaret for høyere utdanningsinstitusjoners kvalitetssikringssystem for utdanningsvirksomhet. Høgskolen i Bodø var først ute i Norge med å søke om å få sitt nye system godkjent, noe som lokalt ble sett på som et steg fram mot universitetsstatus.[137] Høgskolens virksomhet hadde fram til da vært forankret i en løpende dialog med departementet. Det nye kvalitetssikringssystemet var definert, men ikke operasjonalisert i organisasjonen, og høgskoleledelsen fikk en forståelse for at dette var tilfredsstillende for Nokut da de tok kontakt før søknaden ble sendt. Men politisk håndverk var ikke lenger like effektivt for å manipulere omgivelsene i det norske utdanningssystemet. Søknaden ble underkjent i 2004, noe som kom som en overraskelse på høgskoleledelsen siden de i forkant hadde fått grønt lys til å sende inn søknaden. Problemet var bare at klarsignalet ikke kom fra den sakkyndige komiteen, som var suveren i å vurdere søknaden. Denne differensieringen var en ny praksis ledelsen ikke var klar over. Studiedirektør Rasch og ledelsen konkluderte med at: «Nokut som organ kan si hva de vil, men komitéen er selvstendig.»[138] Etableringen av Nokut hadde skapt en ny relasjon mellom lokalt og nasjonalt nivå basert på faste kriterier istedenfor uformell dialog.[139] Dette innebar et sterkere regulativt element i institusjonene på feltet.

Det norske universitetet blir en målbar størrelse

Spørsmålet om hvilke krav til akademisk kvalitet høgskoler som ville avansere til universiteter skulle oppfylle, var fremdeles ubesvart og overlatt til institusjonene i høgskolesektoren selv å svare på.[140] For å få på plass kriteriene måtte universitets- og høgskoleloven inkludere også private høyere utdanningsinstitusjoner. Dette kom på plass så sent som i april 2005 (Lovdata 2005). En forskrift for overgang fra høgskole- til

universitetsstatus var klar fem måneder senere (Lovdata 2005, Nokut 2006, Elken og Frølich 2017).[141] Da var Universitetet i Stavanger allerede akkreditert i oktober året før, og Høgskolen i Bodø var tildelt doktorgradsrett også i sosiologi.

Forskriften representerte et gjennombrudd fordi den fungerte som en mal for hvordan det nye universitet skulle se ut, og hvordan universitetssøknaden skulle utformes.[142] Uten et slikt retningsgivende dokument ville flere ressurser ifølge Rasch (intervju 2010) vært påkrevd: «Vi skrev søknader ut fra hva vi trodde de skulle inneholde og fremmet dem overfor politikere og departementet, fram til vi fikk Nokut og akkrediteringssystemet.» I 2007 etablerte høgskolen en egen plan- og utviklingsavdeling som i stor grad rettet seg inn på å innfri Nokuts forskrift om universitetsakkreditering (Nokut 2006). Samme år ble Universitetet i Agder etablert.[143] Høgskolen tok blant annet grep som forbedret studiepoengproduksjonen. Lederen for avdelingen, Magne Rasch, oppgir at dette ga mellom 12 og 15 millioner ekstra til universitetsprosessen (intervju 2010).

Stadig flere hybride organisatoriske praksiser og mer komplekse organisatoriske identiteter på feltet var ifølge Stensaker (2006, 43) med på å sikre at endringsprosesser ikke bare møtte krav til den administrative funksjonen ved høyere utdanningsinstitusjoner, men også til akademisk kvalitet og entreprenørskap i møte med sterkere konkurranse. I denne kompleksiteten ligger det også en robusthet mot at byråkratiseringsmekanismer får for stort handlingsrom som «gummilov» på feltet (Valen og Katz 1964).[144] Det som innledningsvis ble kalt «det byråkratiske problem» ble søkt løst gjennom blant annet at Nokuts evaluering av høyere utdanningsinstitusjoner og utdanningstilbud skjedde a posteriori. Det vil si etter at en utvikling var etablert. En a priori evaluering ville ifølge Neave (2004, 32) vært ensbetydende med en enda sterkere byråkratisering av sektoren.

Etableringen av Nokut var like fullt uttrykk for at feltet bar preg av sterkere regulative elementer enn tidligere. Konkurransen hadde destabilisert feltet slik at den delvis politisk drevne sertifiseringen av institusjoner var erstattet av en sterkere regelstyrt akkreditering motivert av at det var

akademisk kvalitet vurdert ut fra gitte kriterier og ikke politiske hensyn som skulle være avgjørende for institusjonenes framtid. Dilemmaet som oppstår mellom demokrati og byråkrati i demokratiseringsprosesser var derfor fortsatt aktuelt, ikke minst med hensyn til «det oligarkiske problem», som løfter fram tendensen til opphopning av makt hos nye eliter i forbindelse med demokratiseringsprosesser.

De tre doktorgradsutdanningene og Nokut

Høgskolen vant verdifull tid ved at det drøyde før det nye akkrediteringsinstituttet kom på plass. Spesielt var doktorgradsutdanningene i profesjonspraksis og akvakultur avhengig av at det ble bygd opp helt nye fagmiljøer som skulle innovere nye fagfelt. Senter for praktisk kunnskap, som skulle utvikle doktorgradsutdanningen i profesjonspraksis, ble etablert så sent som høsten 2003, og søknaden var ikke ferdig før i november 2004. Først året etter kom en master i havbruk på plass som doktorgradsutdanningen i akvakultur kunne bygge videre på. Denne søknaden ble sendt i 2007. Både doktorgraden i sosiologi og disse to siste doktorgradsrettene dro fordel av at Nokuts etableringsperiode ble utsatt slik at høgskolen kunne forholde seg til en akkrediteringsmyndighet uten etablerte praksiser. Høgskolen i Bodø flyttet dialogen med nasjonalt nivå fra departementet til Nokuts sakkyndige komiteer for å orientere seg om hvilke krav som måtte innfris. En slik dialog eksisterte formelt sett ikke, men tidligere praksiser ble på denne måten videreført. Kontakten med sakkyndig komite var høgskolens eneste mulighet til å orientere seg rundt veien videre.

Nokuts sakkyndige komiteer praktiserte en uformell veiledende funksjon fram til april 2009, da retten til doktorgradsutdanningen i profesjonspraksis ble gitt til Høgskolen i Bodø (Haukland 2015, 173). Fagmiljøer som søkte om akkreditering, kunne gjennomgå flere søknadsrunder med sakkyndig komite før endelig søknad ble sendt til Nokuts styre. Denne veiledende funksjonen var avgjørende for søknadsprosessen til doktorgradsutdanningen i sosiologi, profesjonsfag og akvakultur (Haukland 2015, 178).[145] Dialogen med nasjonalt nivå ble nå stengt ved at Nokuts fagkomite heretter sendte sin første konklusjon direkte til vedtak i Nokuts styre.[146] Høgskolen i Bodø hadde utnyttet et tidsbegrenset handlingsrom i etableringen av det nye akkrediteringsinstituttet

til å utvikle det nye universitetets doktorgradsprogrammer. Dette var ikke resultatet av en tvetydig og vag reform, men av at en helt ny institusjon på feltet åpnet opp for et større spillerom for institusjonell transformasjon i etableringsfasen enn intensjonen opprinnelig var.[147]

Akkrediteringsinstituttet var viktig for universitetsprosessen fordi det forente sentraladministrasjonen og de vitenskapelig ansatte rundt samme mål i arbeidet med å oppnå universitetsstatus. Disse samarbeidet nært om utviklingen av doktorgradsutdanningene fram til 2009 for å kunne innfri Nokuts krav.[148] Mens ledelsen ønsket å bygge en robust institusjon med sterk institusjonell autonomi, så fagmiljøene som tidligere hadde vært profesjonshøgskoler, en mulighet til å vinne tilbake den faglige autonomien de tapte ved fusjonen i 1994. En universitetsstatus innebar at fagmiljøet ikke trengte å søke om å få opprette nye mastergrads- og doktorgradsutdanninger, og dermed mente en at egne doktorgradsutdanninger innen sykepleie og pedagogikk kunne realiseres. Handelshøgskolen ønsket det samme etter at slaget om å bli et eget universitet var tapt. Akkrediteringsinstituttet virket slik samlende internt på høgskolen.

Universitetene og høgskolene var nå blitt sammenlignbare størrelser. De kunne rangeres etter et felles sett av kriterier, noe som innebar en hierarkisering av feltet, hvor institusjonelt mangfold måtte vike for en stadig sterkere konkurranse. Ifølge Fulsås (2000, 396) gjorde hierarkiseringen av feltet det mulig for de beste institusjonene å kvalifiserte seg til universitetstittelen. En sentral forutsetning for å sikre at hierarkiseringen gikk riktig for seg, var et sterkere regulativt element som sikret likebehandling og akademisk kvalitet.

3.3. Oppsummering av analysen (1965–2011)

Analysen har vist hvordan distriktshøgskoler med universitetsplaner bidro til etableringen av sektorgrensene i norsk høyere utdanning, og til at disse ble endret over tid. Integreringsprosessene på feltet følger en lang linje helt tilbake til etableringen av distriktshøgskolene, men ble styrket etter Høgskolereformen i 1994.

Utgangspunktet for veksten på feltet og endringsprosessene den genererte, var demokratiseringen av kunnskap. Sentrale drivkrefter var en regionalt basert akademisk drift, ønsket om en sterkere institusjonell autonomi og at kravet til akademisk kvalitet skulle være likt i begge sektorer, mens yrkesfaglig drift og sterkere krav om akademisk kvalitetssikring fra universitetssektoren fungerte som de sterkeste motkreftene. Utviklingen påvirket sektorgrensene sterkt og dermed også Høgskolen i Bodøs forutsetninger for å oppnå universitetsstatus.

Analysen viser at relasjoner mellom det lokale og nasjonale nivået påvirket utviklingen på måter som i utgangspunktet ikke var intendert, slik tilfellet også var for integrasjonsprosessene på europeisk nivå (Pierson 1996, 123, 157; 2000, 72, 86). Nordland fylkeskommune, Høgskolestyret i Nordland og Stortinget spilte en viktig rolle for institusjonsutviklingen i Bodø. Den opprinnelige intensjonen med å etablere distriktshøgskolene var ifølge Wold Johnsen (1999, 134) «å bryte opp stivheten i eksisterende utdanningsmønstre og skape institusjoner som både kunne endre seg selv og sine relasjoner til samfunnet». Det var dette som skjedde, men på en måte som både etterlyste og utfordret sektorgrensene på feltet. Kampen om overgangsordninger oppmuntret reformendringer som skulle stenge for flere universiteter, men som i stedet førte til en forvitring av sektorgrensene og gjorde etableringen av overgangsmuligheter uunngåelig. Det norske binære utdanningssystemet hadde utviklet seg i retning av et enhetlig utdanningssystem.

Studier har vist at ulike former for kvalitetssikring og akkreditering *legger til rette for* større endringsprosesser i utdanningssystemer. Kvalitetssikring har derfor vært løftet fram som «the most potent of change agents» (Kogan og Hanney (2000, 240) i Stensaker 2006, 44).

Reformendringene på feltet skjedde gradvis fram til 1994. I andre europeiske land har det vist seg at gradvise endringer fører til mindre motstand og et større handlingsrom enn dersom endringene blir innført samtidig, og de utilsiktede konsekvensene av dem er kjent. Den internasjonale orienteringen legitimerte imidlertid et større nasjonalt reformtempo og en større nasjonal reformbredde rundt årtusenskiftet gjennom Bologna-prosessen (Stensaker 2006, Witte et al. 2008, 219, 228).

Det var spesielt to faktorer som bidro til å øke tempoet i reformeringen av høyere utdanning i Norge. Den ene var relasjonen mellom staten og feltet, som bar preg av konsensus og dialog gjennom hele perioden, og hvor utdanningsministrenes sentrale rolle som moderator for kontakten mellom sektorene var viktig. Den andre faktoren var at et økende internasjonalt perspektiv, spesielt fra 1990-tallet, legitimerte myndighetenes nasjonale reformer og styrket relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og samfunnet. Sentrale aktører på europeisk nivå var OECD, EU og ENQA.

Kvalitetsreformen virket inn på selve universitetsprosessen først og fremst gjennom etableringen av Nokut. Dette akkrediteringsinstituttet kom som en indirekte konsekvens av Bologna-prosessen. Integreringen av feltet med felles arenaer for sektorene bidro til en felles forståelse rundt at kvalitetssikringen av høgskoler, utdanningssystemer og akkrediteringsinstituttet skulle løftes ut av departementet. Nokut definerte det norske universitetet som en målbar størrelse for første gang i 2005, noe som bidro til at den siste delen av universitetsprosessen ble svært målrettet. På nasjonalt nivå sto Norgesnettrådet, Universitets- og Høgskolerådet i tillegg til Nokut sentralt i utviklingen.

Den europeiske integreringsprosessen var i gang før Bologna-prosessen, men denne økte tempoet og bredden i integreringen og la indirekte til rette for nye norske universiteter fordi det tilførte et sterkere internasjonalt fokus som skapte et nytt handlingsrom for institusjonell vekst. At universitetstittelen nå ble tilgjengelig for høgskoler som kvalifiserte seg, resulterte i etableringen av blant andre Universitetet i Stavanger i 2005, Universitetet i Agder i 2007 og Universitetet i Nordland i 2011. De nye universitetene kom imidlertid ikke til å fungere i et binært system med klare sektorgrenser, slik trekløveret i utgangspunktet hadde sett for seg. Både universiteter og høgskoler måtte nå forholde seg til at kravet om kvalitet var løftet ut av både institusjonene og departementet og over i det uavhengige organet Nokut. Universitetet som symbol og identitetsmarkør hadde gjennomgått en av-institusjonaliseringsprosess hvor normer og regler spilte en større rolle, noe som gjorde det mulig for høgskoler å institusjonaliseres inn i universitetssektoren a posteriori. Universitetsstatusen var dermed til en viss grad fylt med nytt innhold.

KAPITTEL 4

ANALYSENS AVGJØRENDE DRIVKREFTER OG SPENNINGER

Hva er så de viktigste faktorene som førte til at Høgskolen i Bodø ble akkreditert som universitet fra 1. januar 2011? Ved hjelp av et lengre tidsspenn får vi øye på tre sterke drivkrefter i utviklingen innen høyere utdanning som også ble avgjørende for at Nordland fikk sitt eget universitet.

For det første var *veksten* på feltet en sterk drivkraft som gjennom hele perioden skapte behov for strukturelle endringer. Veksten var et resultat av en demokratisering av kunnskap. Utbyggingen av videregående skole førte til en sterk økning i antall studenter. Vekstens utfordringer med manglende studieplasser ble primært løst gjennom etableringen av distriktshøgskolene. For det andre var det en sterk drivkraft i *den akademiske driften* som materialiserte seg blant de vitenskapelig ansatte utenfor universitetssektoren generelt, men spesielt i de nye distriktshøgskolene, hvor staben i stor grad besto av akademikere med universitetsutdannelse. Den tredje motoren som drev fram prosessene, var en storstilt *standardiseringsprosess* som veksten og den geografiske desentraliseringen av høyere utdanning utløste, og som ble ytterlige forsterket gjennom et stadig økende behov for kvalitetssikring. Standardiseringen innebar en integrering av feltet som definerte og utfordret sektorgrensene gjennom hele perioden.

Men disse drivkreftene var ikke alene om å gi utviklingen retning. De tre drivkreftene utgjorde i stedet endringsdynamikker på feltet som ga opphav til og strukturerte nye konfliktmønstre og spenninger, slik Smelser (1973) har påpekt. Spenningene som ble satt i spill, genererte en utvikling hvor reformendringer skapte andre resultat enn opprinnelig tenkt.

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20203
Lisens: CC BY 4.0

Vekst, akademisk drift og standardisering skapte og holdt liv i tre sterke spenninger som var virksomme gjennom hele perioden. Disse åpnet opp muligheten for at Høgskolen i Bodø kunne avansere til Universitetet i Nordland.

Den mest iøynefallende spenningen var mellom nasjonalt og regionalt nivå.
Denne spenningen oppsto når den nasjonale utdanningspolitikken kom i konflikt med regionale utviklingsbehov. Etableringen av det regionale styringsnivået på 1970-tallet fikk aldri den rollen det først var tiltenkt. I tillegg til at det formelt var svekket, var de regionale høgskolestyrene opptatt av regionale interesser. I regionene handlet høyere utdanning ikke bare om kompetent arbeidskraft og fagutvikling, men i stor grad også om økonomisk og demografisk vekst, omdømmebygging, identitet – om geografisk desentralisering og en likhetslogikk hvor distriktene også skulle tilgodeses. Det regionale styringsnivået fungerte derfor som buffer for høgskolemiljøenes akademisering opp mot nasjonalt nivå.

Spenningen mellom nasjonalt og regionalt nivå viste seg også i dragkampen om hva et norsk universitet skulle være. Kunne norske universiteter etableres på grunnlag av geografisk desentralisering med en regional tilknytning, eller skulle de primært tjene nasjonale interesser? Sterke allianser regionalt var med på å bryte opp nye handlingsrom på nasjonalt nivå med hensyn til regionale universiteter.

Alliansen mellom regionalt nivå og Stortinget var avgjørende for hvordan denne spenningen påvirket utviklingen. Her trumfet regional utvikling og vekst gjentatte ganger kravet fra regjering og departement om klare skiller mellom sektorene. Også motstandere av regionale universiteter stilte seg bak mange av reformendringene. Det sterkeste gjennomslaget for regionalt nivå skjedde imidlertid da statsråd Lilletun for første gang satte regionale universiteter på en norsk regjerings agenda. I tillegg til sektorgrenser ønsket nasjonalt nivå et sterkere samarbeid og en tydeligere arbeidsdeling på feltet. Dilemmaet mellom behovet for å sette skille mellom sektorene og

behovet for samarbeid mellom dem, holdt liv i spenningen mellom regionalt og nasjonalt nivå.

Den andre spenningen som fikk stor betydning for etableringen av Universitetet i Nordland, var spenningen mellom akademisk og yrkesfaglig drift.

I høgskolesektoren var det to motstridende utdanningskulturer fram til høgskolereformen. Profesjonsutdanningene hadde lengre fartstid med en sterk profesjonsidentitet og en forankring i praksisfeltet. De målbar en yrkesfaglig drift som sto i motsetning til de nye distriktshøgskolenes utdanningskultur. Sistnevnte hadde en stab av akademikere som identifiserte seg først og fremst med universitetene, og bar preg av akademisk drift. Denne spenningen førte til at distriktshøgskolene ikke fikk den koordinerende rollen for høyere utdanning i fylket som de var tiltenkt, og til at de regionale høgskolestyrene aldri lyktes med å integrere sektoren på regionalt nivå.

Den yrkesfaglige driften, som virket som en motkraft overfor den akademiske driften, forble isolert i egne høgskoler fram til høgskolereformen i 1994. Da skismaet mellom yrkesfaglig og akademisk drift gjorde seg gjeldende som en integrert del av sektoren, var den akademiske driften så sterk at den ikke kunne stoppes.

Distriktshøgskolene fikk slik et større rom for akademisering enn opprinnelig tenkt. Dersom integreringen av høgskolesektoren hadde skjedd tidligere, ville de nye høgskolene i mindre grad konvergert mot universitetene.

Den siste spenningen det er naturlig å trekke fram fordi den skapte endringsdynamikker som påvirket etableringen av Universitetet i Nordland direkte, var spenningen mellom demokratisering og standardisering.

Veksten var uttrykk for en demokratisering av kunnskap hvor det brede laget av befolkningen, også i distriktene, fikk tilgang til høyere utdanning. Denne veksten skapte samtidig nye krav. Studentenes rettigheter skulle ivaretas, og likebehandling sikres. Universitetssektoren

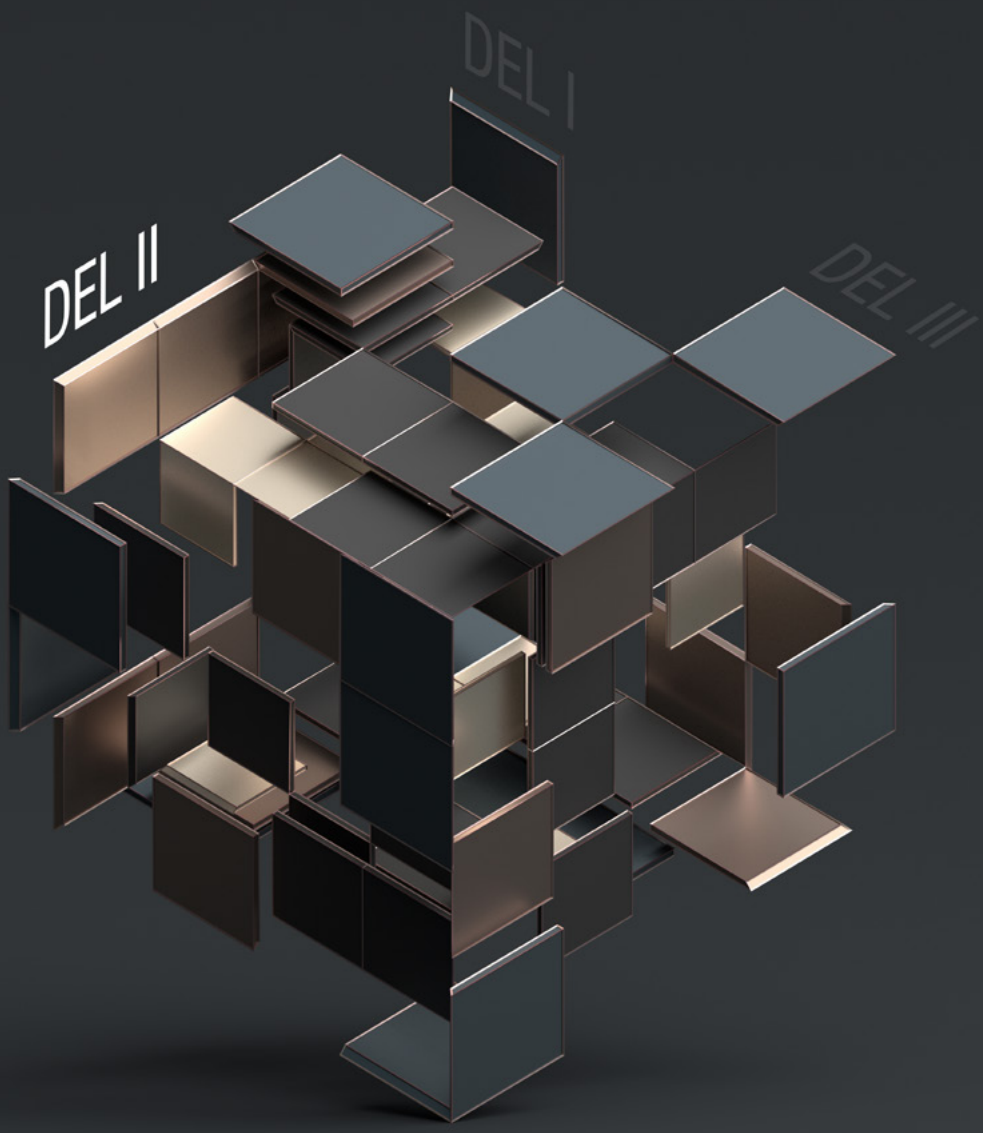
krevde at høgskolenes undervisning holdt et nivå på høyde med universitetene. Men hvordan skulle disse kravene kunne møtes på et stadig voksende felt med store reformendringer? Kvalitet ble i økende grad omsatt til kvantitative størrelser, i tråd med overordnede europeiske prosesser knyttet til OECD, EU, Bologna-prosessen og forpliktelsene overfor ENQAs program. Løsningen ble en standardiseringsprosess som også innbefattet akademisk kvalitet hvor feltets indre og ytre logikker møttes: i akkrediteringsinstituttet kunne både forskningskvalitet og statlige prioriteringer ivaretas.

Definisjonsmakten over hva kvalitet innebar, ble til slutt flyttet ut av departementet og de høyere utdanningsinstitusjonene selv, og over til et uavhengig organ gjennom etableringen av Nokut. Det var ikke lenger snakk om å vurderes likt blant sine likemenn, men å vurderes av fagfolk som tilhørte et uavhengig organ utenfor det høyere utdanningsfeltets og den nasjonale utdanningspolitikkens rekkevidde. Hvert femte år måtte Nokut selv akkrediteres av ENQA for å kunne sertifiseres som europeisk akkrediteringsorgan. Det nasjonale grepet om utviklingen ble dermed svekket samtidig som sektorgrensene forvitret.

I spenningen mellom demokratisering og standardisering kom et velkjent weberiansk dilemma sterkere til syne: dilemmaet som oppstår fordi demokratiseringsprosesser krever organisering, og dermed også delegering av makt fra dem demokratiseringen er til for og til et byråkrati som skal sikre effektivitet og likebehandling. En av utfordringene med det nye utdanningssystemet var at beslutningsmakt og organiseringsmyndighet ble overført fra studenter og kollegier av vitenskapelig ansatte til den enkelte høyere utdanningsinstitusjonens sentrale ledelse. Et demokratisk ideal om deltakelse måtte vike for et demokratisk ideal basert på representativitet som skulle sikre likhet. Målet med Bologna-prosessen var blant annet å styrke de høyere utdanningsinstitusjonenes autonomi, noe mange tolket som en styrking av de vitenskapelig ansattes faglige og administrative autonomi. I stedet har vi fått to nye ulike tyngdepunkt for makt knyttet

til akademia som i stor grad er regelstyrt: høyere utdanningsinstitusjoners sentraladministrasjon og Nokut. Dilemmaet har ingen endelig løsning, men er snarere en permanent problemstilling på feltet så lenge høyere utdanning er en rettighet for de mange og ikke et privilegium for de få.

Det er et paradoks at nettopp overgangen til en sterkere sentraladministrasjon ved høyere utdanningsinstitusjoner og etableringen av akkrediteringsinstituttet ble avgjørende for at Høgskolen i Bodø kom i mål med sin universitetsprosess. Det ga institusjonen handlingsrom og mer forutsigbare kriterier som definerte «trappetrinnene» på vei opp i det nye hierarkiet på feltet slik at sektorgrensene kunne forseres.


DEL I
DEL II
DEL III

EN TREDIMENSJONAL TEORETISK FORSTÅELSESRAMME

Innledning

Som nevnt innledningsvis i kapittel 1, er det behov for et felles teoretisk rammeverk innen den høyere utdannings sosiologi. Forskningsfeltet er fragmentert og mangler også et felles begrepsapparat. En mulig løsning er å etablere en felles teoretisk forståelsesramme som legger til rette for komparasjon og en dypere forståelse for endringsdynamikkene på det høyere utdanningsfeltet. Del I i denne publikasjonen er som nevnt innledningsvis i hovedsak en del av mitt avhandlingsarbeid som var ferdig i desember 2018. I forbindelse med arbeidet vokste det fram en stadig sterkere bevissthet knyttet til hvordan både begrepsforståelsen og teorier innen den høyere utdannings sosiologi manglet en dimensjon: samfunnets påvirkning gjennom sitt krav til effektivisering og kvalitetssikring. Denne dimensjonen er knyttet til spenningen mellom demokratisering og standardisering, som ble løftet fram i kapittel 4.

Innledningskapitlet løfter også fram at universitetet alltid har stått i spenningen mellom sin egen indre logikk og en ytre logikk gjennom relasjonen til staten og samfunnet. Sistnevnte er ofte utelatt i analyser innen den høyere utdannings sosiologi. Martin Trow (1974, 3) hevdet tidlig på 1970-tallet at samfunnet ville utøve en økende innflytelse på utviklingen innen høyere utdanning fordi etableringen av høyere utdanning for de mange krevde større investeringer på feltet. Det har vært gjort få forsøk på å implementere denne tredje dimensjonen på de ulike *definisjonene* av begreper relatert til høyere utdanning og å analysere utviklingen som fulgte den. Høyere utdanningssystemer og høyere utdanningsreformer analyseres fortsatt grunnleggende langs to dimensjoner. Trows poeng, selv om det bare var en antakelse, ble ansporingen til min tredimensjonale forståelse av feltet.

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20203
Lisens: CC BY 4.0

Jeg så dette så sent i avhandlingsarbeidet at jeg ikke fikk anledning til å presentere en eksplisitt tredimensjonal teoretisk forståelse i teorikapitlet i den innledende delen av min doktorgradsavhandling *Universitetet i Nordland. Spenninger og samspill i en høgskolesektor* (Haukland 2018b), som i denne publikasjonen i en noe bearbeidet utgave utgjør kapittel 1. Analysen i kapittel 3 er like fullt skrevet med en *implisitt* tredimensjonal forståelsesramme. Den tredje dimensjonen i analyser av høyere utdanning vil være fokus i del II. Her løftes den tredje dimensjonen fram mer eksplisitt. Tema for del II blir dermed en tredimensjonal teoretisk forståelsesramme på det høyere utdanningsfeltet som bygger på teorien som ble presentert i kapittel 1.

Behovet for en ny teoretisk forståelse gjør seg stadig mer gjeldende. Slik de fleste tidligere begrep og modeller er utformet langs to dimensjoner, avdekker også forskningen i hovedsak forholdet mellom staten og høyere utdanningsinstitusjoner, og mellom de høyere utdanningsinstitusjonene selv. Det til tross for at dette forholdet er blitt utfordret av en tredje dimensjon i løpet av de siste tiårene: relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og samfunnet for øvrig. Alle tre dimensjonene har gjennomgått grunnleggende endringer som et resultat av større og hyppigere reformer på det høyere utdanningsfeltet (Witte, Wende and Huisman, *Blurring boundaries*, 229), men sistnevnte er i særdeleshet etablert på en ny og sterkere måte og bør i dag anses som avgjørende for å danne seg et overordnet av høyere utdanning i Europa. Dette synliggjør et behov for en ny teoretisk forståelse slik at den nye kompleksiteten og de nye dilemmaer som er i spill på feltet kan avdekkes. En slik forståelse er ikke bare et nødvendig redskap for forskere, ledere innen høyere utdanning og politikere, men også for vitenskapelig ansatte for å kunne vinne en dypere forståelse av forandringene på feltet.

I denne delen presenteres en slik tredimensjonal forståelse av det høyere utdanningsfeltet. Utviklingen som ledet fram til etableringen av flere nye norske universiteter, slik den er framstilt i kapittel 3 og 4, vil her tjene som case. En slik forståelse vil åpne opp for at begreper defineres og utviklingen utforskes på en grunnleggende ny måte.

Del II består av to kapitler. Kapittel 5 avdekker svakhetene ved en todimensjonal teoretisk forståelsesramme og hvilken relasjon på det høyere utdanningsfeltet som utgjør en potensiell tredje dimensjon. Kapittel 6 presenterer en syntese av teorien i kapittel 1 og analysen i kapittel 3 (begge i del I). Denne syntesen utgjør en tredimensjonal teoretisk forståelsesramme på det høyere utdanningsfeltet. Kapitlet presenterer også hvordan denne forståelsesrammen ble utviklet, og setter analysen i del I inn i denne rammen gjennom å presentere nyere studier forfatteren har gjort med syntesen som utgangspunkt og samme empiriske grunnlag som analysen i del I. Følgende problemstilling står sentralt i del II og III:

Hvordan påvirker en tredimensjonal teoretisk forståelsesramme analysene på det høyere utdanningsfeltet?

I det følgende gis begrunnelsen for og et forslag til en tredimensjonal teoretisk forståelse av feltet samt noen eksempler på hvordan dette kan anvendes og hva det kan bidra til å belyse.

For å besvare problemstillingen presenteres en syntese av teorien og analysen i del I i form av en tredimensjonal teoretisk forståelsesramme på det høyere utdanningsfeltet. Denne kan gi en utvidet og dypere forståelse av hvordan relasjonene mellom høyere utdanningsinstitusjoner, mellom dem og staten og mellom dem og samfunnet sammen påvirker utviklingen av feltet, og at denne tredimensjonale teoretiske forståelsen vil gjøre komplekse sammenhenger og endringsdynamikker mer tilgjengelige både for forskere og andre. I kapittel 6 vil jeg gi flere eksempler på hvordan et slikt teoretisk utgangspunkt løfter fram nye dimensjoner i analyser av utviklingen på det høyere utdanningsfeltet. Målet i kapittel 3 om å integrere det lokale, regionale, nasjonale og europeiske nivået i en samlet analyse for å få fram hvilke endringsdynamikker som var i spill på hvert nivå, og mellom nivåene i prosessen som førte til etableringen av Universitetet i Nordland, blir her løftet fram i en eksplisitt tredimensjonal forståelsesramme for å demonstrere hvordan denne påvirker analyser på feltet.

KAPITTEL 5

BEHOVET FOR EN NY TEORETISK FORSTÅELSESRAMME

Kapittel 5 tar utgangspunkt i en todimensjonal forståelse av det høyere utdanningsfeltet og hvordan denne forståelsen kommer til kort når spenninger og endringsdynamikker skal analyseres på feltet. Diskusjonen baseres her på erfaringer fra analysen av framveksten av Universitetet i Nordland i del I. Dernest løftes behovet for en tredimensjonal teoretisk forståelsesramme fram ved å beskrive overordnede endringsdynamikker på feltet under universitetsprosessen både på regionalt, nasjonalt og europeisk nivå generert av samfunnets stadig sterkere innflytelse. Det er denne relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og samfunnet som utgjør analysens tredje dimensjon.

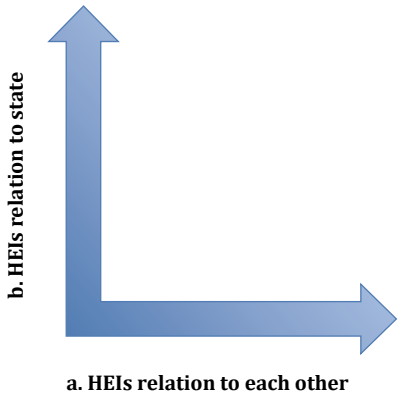
5.1 En todimensjonal forståelsesramme

Tradisjonelt har utviklingen i kjølvannet av reformer på det høyere utdanningsfeltet blitt analysert langs to dimensjoner, slik at sentrale endringsdynamikker ikke er blitt belyst fordi begreper og analyseverktøy har manglet en tredje dimensjon.

I det følgende presenteres noen eksempler som bygger på regionale, nasjonale og europeiske integrasjonsprosessers innflytelse på autonomi, hierarki og akkreditering. Når det gjelder autonomi har hovedfokus vært på høyere utdanningsinstitusjoners kamp for uavhengighet og hvordan deres avhengighet til staten har vært avgjørende for deres handlingsrom eller autonomi. Hierarkiseringen av høyere utdanningsinstitusjoner, som bygger og styrker et hierarkisk regime mellom høyere utdanningsinstitusjoner snarere enn en statsregulert arbeidsdeling mellom dem, er blitt vurdert som et resultat av akademisk drift. Introduksjonen av akkrediteringen av høyere utdanningsinstitusjoner er blitt sett på som

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20203
Lisens: CC BY 4.0

et uttrykk for statens kvalitetssikring av utdanningssystemet. Disse tre integrasjonsprosessene er med andre ord sett på som resultatet av spenninger langs to dimensjoner: høyere utdanningsinstitusjoners relasjon til hverandre og til staten, som vist i figur 5.1 og tabell 5.1:



Figur 5.1 Institusjonelle posisjoner i høyere utdanningssystemer I. Basert på Bleiklie 2004 (figur 1).

Central topic	Central question
Autonomy: Institutional independency/ decisive power	*Is the autonomy of the HEIs strengthened?*
Quality assurance	*Does the accreditation institute strengthen the quality of the HEIs?*
Different types of education systems	*How does the integration process affect the HEIs?*

Tabell 5.1 Fokusområder i analyser av sentrale integrasjonsprosesser med en todimensjonal teoretisk forståelsesramme (Se tabell 7.1 for fokusområder i en tredimensjonal teoretisk forståelsesramme).

Analysen av universitetsprosessen som ledet til etableringen av Universitetet i Nordland i 2011 synliggjør at institusjonen fikk mer enn universitetsstatus som resultat. Det har vært en utfordring å forklare og utforske nye aspekter ved det norske høyere utdanningssystemet for å forstå hvordan europeiske, nasjonale og regionale integrasjonsprosesser påvirket universitetsprosessen i Bodø. En stor utfordring har vært at de ulike analytiske begrepene endret natur etter hvert som samfunnet for øvrig spilte en stadig mer avgjørende rolle i utviklingen av feltet. Begrepene kan ikke defineres på samme måte som tidligere. Derfor er det et gap mellom de europeiske integrasjonsprosessene *per se* og vår forståelse av dem.

5.2 En tredimensjonal forståelsesramme

I det følgende vil sentrale utviklingstrekk på det høyere utdanningsfeltet presenteres for å underbygge hvorfor en tredimensjonal forståelsesramme kan være et fruktbart analytisk grep. Det er spesielt to utviklingstrekk som her løftes fram fordi de forsterket den tredje dimensjonen; den nasjonale og den institusjonelle integreringen av feltet.

Tredimensjonal nasjonal integrering

Teichler (2005, 466) hevder modeller som beskriver utviklingen av høyere utdanning «top-down», ikke er i stand til å forklare den voksende kompleksiteten og den økende samfunnsmessige betydningen høyere utdanning har fått etter 1990 (Kyvik 2009, 33). En årsak til at utviklingen ikke førte til en heterogenisering av feltet, er at den ble stadig mer kompleks. «Top-down»-modeller forklarer for eksempel ikke relasjonen mellom regionale høyere utdanningsinstitusjoner og nasjonale sentrale aktører på en tilfredsstillende måte (Kyvik 2009, 33). Trows (1974) analyse tok utgangspunkt i en amerikansk kontekst dominert av private utdanningsinstitusjoner. Situasjonen i Europa er grunnleggende forskjellig fordi de fleste utdanningsinstitusjonene er under statlig eierskap, noe som skapte en utvikling drevet fram av egalitetsprinsippet og kravet om akademisk kvalitet istedenfor en heterogenisering av feltet (Trow 1974, 58). Et sentralt spørsmål er derfor hvordan kompleksiteten på det høyere utdanningsfeltet kan analyseres.

Økt institusjonell integrering

Ifølge Bleiklie (2003, 346) har styrkingen av relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner ført til institusjonell integrering gjennom innføringen av «common public, legislative and budgetary systems» innen en av sektorene eller på hele feltet. Integreringen har også resultert i en større avhengighet til staten i forhold til hvordan myndighetene velger å organisere relasjonen mellom institusjonene (Ibid.). Relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og myndighetene fungerer ifølge Gornitzka (1999, 22) både som et mellomledd, en begrensning og en tilrettelegger for politikkens utforming og for institusjonenes respons på den. I Norge har

myndighetenes påvirkning på relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner ifølge Bleiklie (2003) blant annet tatt form gjennom en styrking av lederskapet ved den enkelte utdanningsinstitusjon, og gjennom etableringen av systemer for evaluering og akkreditering av institusjoner.

Utviklingen av kunnskapssamfunnet gjør at høyere utdanningsinstitusjoner dessuten inngår i en sterkere interaksjon med samfunnet for øvrig, noe som skaper en utvikling hvor samfunn og institusjoner gjensidig påvirker hverandre. Dette skiftet kan forklares ut fra at veksten i antall studenter og vitenskapelig ansatte har skapt et sterkere press på institusjonene om å være samfunnsnyttige (Trow 1974). Samtidig øver ulike samfunnsaktører ifølge Bleiklie (2003) forskjellige typer press, slik at det ikke er snakk om at presset går i en bestemt retning; vitenskapen blir både mer forskningsorientert og mer forankret i samfunnet. Styrken i relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og samfunnet er blant annet avhengig av om kvalitetssikringen ivaretas av institusjonene selv, eller av eksterne kvalitetssikringsorgan.

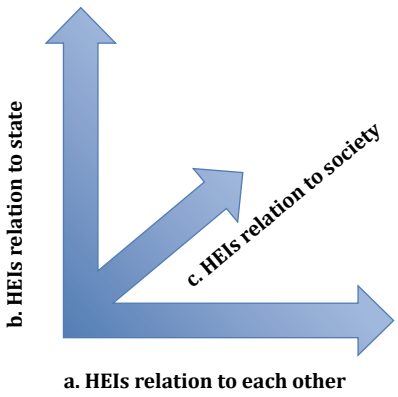
Det komplekse samspillet mellom samfunnet, høyere utdanningsinstitusjoner og staten har ført til at relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner ifølge Bleiklie (2003) i økende grad har tatt form etter en hierarkisk orden. Integreringen påvirker hele dette samspillet og relasjonene i det. Det er derfor lite fruktbart å se på relasjonen mellom institusjonene, relasjonen mellom staten og institusjonene, og mellom institusjonene og samfunnet, som isolerte prosesser. Det er snarere snakk om en tredimensjonal kompleksitet hvor de tre i ulik grad er knyttet til hverandre.

På bakgrunn av dette er det grunn til å hevde at en tredimensjonal teoretisk tilnærming vil bidra til at begreper og analyser i større grad reflekterer og forklarer endringsdynamikkene på det høyere utdanningsfeltet.

For å fylle gapet mellom integrasjonsprosessene på det høyere utdanningsfeltet og vår forståelse av dem, må vi utvikle definisjoner av disse prosessene langs tre, istedenfor to dimensjoner. Dette vil gjøre oss i stand til å analysere et mer komplekst felt. Nye definisjoner av sentrale termer som refererer til alle tre akser vil åpne opp et tredimensjonalt rom som kan utforskes for å forstå endringsdynamikkene og avdekke nye dilemmaer på feltet.

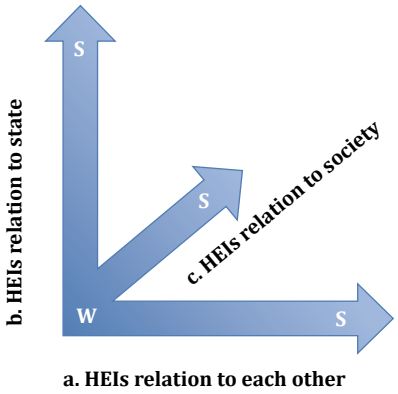
I sum vil en ny teoretisk tilnærming langs tre akser forsterke forståelsen av endringsdynamikker og dilemmaer og fungere som et redskap for å analysere den økende kompleksiteten på det høyere utdanningsfeltet, både i nåtid og gjennom historien. Den vil åpne nye muligheter til å kunne forstå og analysere endringer i relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner, mellom dem og staten, og mellom dem og samfunnet. Slik kan hensiktsmessige verktøy for å analysere endringene på det høyere utdanningsfeltet utvikles. Forskerens bevissthet knyttet til den tredje dimensjonen vil bidra til at både begreper, teorier og analyser blir mer presise.

Både relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner, mellom disse og staten, og mellom disse og samfunnet, er styrket i perioden del I omhandler. Men relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og samfunnet er en dimensjon som tidligere ikke var like viktig som høyere utdanningsinstitusjoners relasjon til hverandre og til staten. For å analysere den økende kompleksiteten på feltet som dette har skapt, er det, slik Bleiklie (2004) har tatt til ordet for, behov for en videreutvikling av hans todimensjonale figur (Bleiklie 2004, figur 1). En sterkere relasjon til samfunnet har styrket tredimensjonaliteten i høyere utdanningsinstitusjoners relasjoner slik figur 5.2 og 5.3 illustrerer:



Figur 5.2 Høyere utdanningsinstitusjoners relasjoner langs tre akser som et utgangspunkt for å kunne definere begreper og utvikle analyser av endringsdynamikkene på det høyere utdanningsfeltet. a. Høyere utdanningsinstitusjoners relasjon med hverandre, b. Høyere utdanningsinstitusjoners relasjon med staten og c. Høyere utdanningsinstitusjoners relasjon med samfunnet.

Med utgangspunkt i figur 5.2 kan vi utvikle en ny figur som synliggjør hvilke institusjonelle posisjoner høyere utdanningsinstitusjoner har i forhold til a-, b- og c-aksen samlet og hver for seg. Nullpunktet origo står her for en teoretisk mulig manglende relasjon langs hver akse, mens avstanden fra origo er avhengig av hvor sterk relasjonene a, b og c er slik figur 5.3 viser:



Figur 5.3 Institusjonelle posisjoner i høyere utdanningssystemer II. Basert på Bleiklie 2004 (figur 1), Stensaker 2006, Kyvik 2009. W i origo står for weak (svak) og S på aksene står for stronger (sterkere) relasjon. (W og S gjelder også for øvrige figurer hvor dette ikke er spesifisert).

Aksene i figur 5.3 angir et kontinuum fra en svak til en sterk relasjon og det tredimensjonale rommet mellom aksene angir mulige plasseringer for den enkelte høyere utdanningsinstitusjon. Fra å se på høyere utdanningsinstitusjoner som todimensjonale størrelser, definert av deres relasjon til hverandre og til staten, blir de her definert også ut fra sin relasjon til samfunnet. Dette understreker den økende kompleksiteten på feltet; antall plasseringer i *rommet* mellom de tre aksene på figur 5.3 er uendelig mange flere enn på den todimensjonale figur 5.1. Figur 5.3 viser at analyser på feltet må ta opp i seg både styrken i høyere utdanningsinstitusjoners relasjon til staten, samfunnet og andre høyere utdanningsinstitusjoner. Denne figuren ligger til grunn for alle tredimensjonale figurer i resten av del II. Med utgangspunkt i figur 5.3 kan begreper og analyser utvikles i tre dimensjoner på det høyere utdanningsfeltet.

Figur 5.3 er et redskap for å forenkle en kompleks virkelighet. Gjennom en syntese mellom teorien i kapittel 1 og analysen i kapittel 3 trer en empirisk basert teori fram som gir en forståelse av utviklingen ved hjelp av tre relasjoner slik figuren viser. Begreper defineres her ved hjelp av tre ulike relasjoner slik at et rikere bilde kan tegnes av utviklingen. Dette leder til nye spørsmål og belyser nye dilemmaer. Svarene på disse spørsmålene, og spenningene som avdekkes i lys av dilemmaene som kommer fram, befinner seg imidlertid ikke langs tre akser, men i rommet mellom dem. Når analysen tar i bruk en tredimensjonal teoretisk forståelsesramme er dette, som ved all teoretisk tilnærming, en forenkling av virkeligheten som tjener til å fokusere på visse sider ved utviklingen. Det kan sammenlignes med når vi legger et filter på et digitalt bilde slik at bare hovedtrekkene i bildet kommer fram.

En todimensjonal teoretisk forståelsesramme er fremdeles både fruktbar og ønskelig, siden denne reiser andre tema og spørsmål. Snarere enn at den ene forståelsesrammen utelukker den andre, kompletterer de to hverandre. Både en todimensjonal og en tredimensjonal forståelsesramme vil imidlertid styrkes av å ta i bruk begrepsdefinisjoner langs alle tre akser i figur 5.3. Dette vil gjøre forskeren mer bevisst på hvilken flate (området definert av a og b, a og c, eller b og c på figur 5.3) en utvikling analyseres på, og vil avdekke om en tredje dimensjon over tid får en sterkere eller svakere rolle i forhold til analysens tema og problemstilling.

KAPITTEL 6
MOT EN TREDIMENSJONAL TEORETISK FORSTÅELSESRAMME

Analysen og konklusjon i kapittel 3 og 4 bærer som nevnt implisitt i seg en tredimensjonal forståelse av endringsdynamikkene på feltet som ledet fram til etableringen av Universitetet i Nordland. En tilbakevendende utfordring i arbeidet med disse kapitlene var at begrepene ikke rommet den egentlige utviklingen. Aktuelle problemstillinger kom i skyggen for en begrepsforståelse og analysetradisjon som i stor grad var todimensjonal (se figur 5.1). Mot slutten av arbeidet med avhandlingen så jeg hvordan dette tilslørte sentrale tema, problemstillinger og dilemmaer på det høyere utdanningsfeltet. Dette resulterte i at jeg løftet relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og samfunnet inn i analysen (kapittel 3) og i konklusjonen av den (kapittel 4), men som nevnt i innledningen til del II ble tiden for knapp til å redegjøre for en tredimensjonal teoretisk forståelsesramme av feltet.

I del I ble tre drivkrefter løftet fram som avgjørende for universitetsprosessen i Bodø. *Veksten* i antall studenter, vitenskapelig ansatte og høyere utdanningsinstitusjoner var et resultat av demokratiseringen av kunnskap. I kjølvannet av denne demokratiseringsprosessen ble relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og samfunnet for øvrig gradvis sterkere, noe som ga rom for at regionale utviklingsbehov gjorde seg gjeldende på feltet. Den andre drivkraften, *standardisering*, som resulterte i et uavhengig akkrediteringsinstitutt, styrket også denne relasjonen. Standardiseringen av feltet var også et resultat av relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og staten, hvor egalitetsprinsippet sto sentralt først i perioden, mens den i siste delen av universitetsprosessen også var drevet fram av behovet for effektivisering. Den tredje drivkraften, *akademisk drift*, berørte relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og var et resultat av kampen for at høgskoler skulle kunne akkrediteres som universiteter.

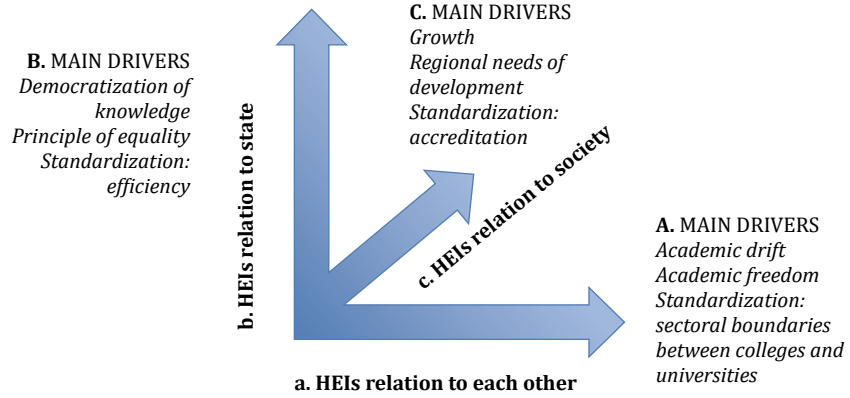
Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20203
Lisens: CC BY 4.0

Spenningene er komplekse og mangefasetterte fordi de utspilte seg i et tredimensjonalt rom hvor de ulike relasjonene møtte hverandre. Spenningene som berørte relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og staten, mer presist mellom nasjonalt og regionalt nivå, handlet om den geografiske desentraliseringen av universitetene og om høgskolenes muligheter for akademisk drift. I relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner gjorde spenninger knyttet til akademisk drift seg gjeldende på en annen måte. Her sto spenningen mellom akademisk og yrkesfaglig drift sentralt, spesielt i tiden før kvalitetsreformen. Den tredje dimensjonen løfter fram relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og samfunnet hvor veksten spilte en stor rolle, og hvor spenningen mellom nasjonalt og regionalt nivå i forhold til regionale utviklingsbehov var framtredende. I tillegg løfter analysen i del I fram en stadig sterkere spenning mellom demokratisering og standardisering som i stor grad gikk under radaren på grunn av en etablert todimensjonal teoretisk forståelsesramme. Ved å se nærmere på alle tre dimensjonene blir dilemmaet mellom disse to drivkreftene tilført nytt lys.

I relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og staten var standardiseringsprosessene i stor grad motivert av egalitetsprinsippet og behovet for effektivisering. For høyere utdanningsinstitusjoner handlet den samme standardiseringen i stor grad om å beskytte eller å forsere sektorgrensene. I relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og samfunnet handlet standardiseringen av feltet om å avpolitisere beslutningsprosesser knyttet til kvalitet i akademia gjennom etableringen av et uavhengig organ, akkrediteringsinstituttet Nokut. Slik skulle samfunnets store investering i høyere utdanning sikres en mest mulig rasjonell avkastning. Oppsummert kan analysen i del I sammenfattes i figur 6.1.

Det drivkreftene og spenningene ikke har løftet fram, med unntak av dilemmaet mellom demokratisering og standardisering, er de ulike og til dels nye temaer og dilemmaer utviklingen har reist på feltet. Noen av disse vil bli presentert her i del II (se tabell 6.1 og 7.1).

Etter avhandlingsarbeidet, som ble sluttført i desember 2018, har jeg skrevet fram ulike sider ved en tredimensjonal forståelse som jeg vil presentere i det følgende.



Figur 6.1 Sentrale drivkrefter på det høyere utdanningsfeltet under universitetsprosessen i Bodø. Presentasjon av kapittel 4 (del I) oversatt til en tredimensjonal teoretisk forståelsesramme med utgangspunkt i figur 5.3.

I antologien *Geografi, kunnskap, vitenskap. Den regionale UH-sektorens framvekst og betydning*, utgitt på Cappelen Damm i 2019, har jeg i kapitlet «Et paradigmeskifte sett nordfra» beskrevet hvordan en sterkere tredje dimensjon på det norske høyere utdanningsfeltet førte til et skifte fra et geografisk til et akademisk paradigme (Haukland 2019). Under det geografiske paradigmet ble regional utbygging av høyere utdanning sett på som en imøtekommelse av ungdommers rettigheter, en garanti for kompetansearbeidskraft i distriktene og et ledd i den regionale kunnskapsutviklingen. Under det akademiske paradigmet som kom i forbindelse med etableringen av Nokut var geografi underordnet, mens kvantitative mål for akademisk kvalitet spilte en avgjørende rolle. Kapitlet viser hvordan høyere utdanning i Norge har gått fra en organisk orden med arbeidsdeling både innad og mellom sektorene til en hierarkisk orden hvor fusjoner og konkurranse mellom høyere utdanningsinstitusjoner dominerer. «Et paradigmeskifte sett nordfra» er en frukt av arbeidet med min bok *Lærerutdanninga på Nesna 1918–2018* som kom ut på Museumsforlaget i 2018, og som la grunnlag for å se på utviklingen ved Høgskolen i Bodø fra et nytt geografisk og institusjonelt utsiktspunkt.

Den løfter fram hvordan den tredje dimensjonen, relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og samfunnet, institusjonaliseres gjennom kvalitetssikring.

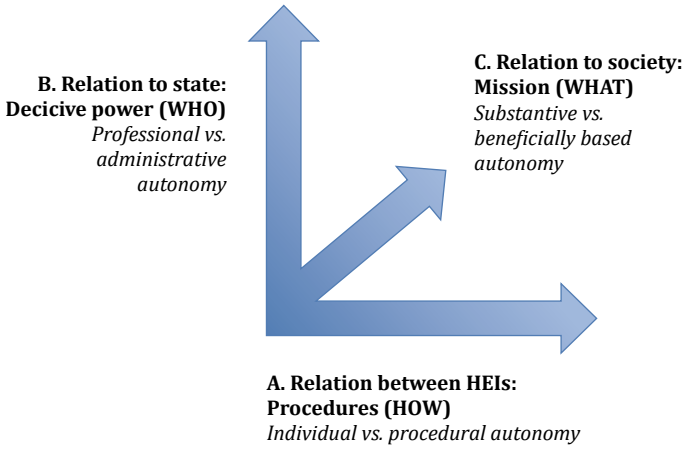
Kapitlet «Bologna, Nokut og Universitetet i Nordland» i antologien *Nord og verden*, utgitt på Orkana Akademisk (Haukland 2020b), løfter fram den historiske utviklingen bak dette paradigmeskiftet: innføringen av et uavhengig organ plassert *utenfor* departementet som kvalitetssikret høyere utdanning gjennom a posteriori evaluering. Etableringen av Nokut er et direkte resultat både av europeiske integreringsprosesser på feltet og av at relasjonen til samfunnet er blitt sterkere og mer forpliktende. Analysen viser at denne tredje dimensjonen har bidratt til å avpolitisere feltet slik at det som i utgangspunktet var en demokratisering av høyere utdanning i dag er mindre påvirket av velgermakt og vitenskapelig ansattes medvirkning.

Artikkelen «The Bologna Process and HEIs institutional autonomy», publisert i *Athens Journal of Education* (Haukland 2020a (Vedlegg 1)), utforsker utviklingen av høyere utdanningsinstitusjoners institusjonelle autonomi ved hjelp av den tredimensjonale forståelsesrammen. Denne åpner opp for å se nærmere på *hvilken* form for autonomi som berøres i høyere utdanningsinstitusjoner istedenfor å kun konsentrere analysen rundt hvorvidt høgskolers og universiteters autonomi er styrket eller svekket. Når en styrking av autonomi er avdekket, tilfører det analysen dybdesyn å se nærmere på hvor i institusjonen styrkingen skjer og hvordan relasjonen med andre høyere utdanningsinstitusjoner, med staten og med samfunnet påvirker denne utviklingen. Artikkelen er et eksempel på en analyse av feltet langs tre akser hvor ulike former for autonomi trer fram. Den gjengis med tillatelse i sin helhet i vedlegg 1 som et eksempel på en analyse som bygger på en tredimensjonal forståelsesramme. Jeg skal i det videre løfte fram noen av funnene i artikkelen som belyser hvorfor en slik analyse er viktig.

Relasjonen mellom staten og institusjonene blir for det første definert av institusjonenes substantivistiske autonomi, som omfatter *hva* de skal gjøre, og deres prosedyremessige autonomi, definert som *hvordan* de skal gjennomføre sitt oppdrag (Torjesen et al. 2017, 80). Dette synliggjør at høyere utdanningsinstitusjoner både opererer som avhengige

og uavhengige aktører på feltet. I forskningen blir dette sjeldent adskilt som to ulike størrelser. Torjesen et al. (2017) har bidratt til å synliggjøre denne distinksjonen som er viktig for å forstå den økende kompleksiteten i relasjonene på feltet. Det er stor forskjell på å være autonom i forhold til sitt oppdrag og å være autonom i forhold til hvordan man løser dette oppdraget. I offentlige dokument og i forskningen er institusjonell autonomi ofte referert til som en prosedyremessig autonomi (Sørheim 1973, 44, Trow 1974, Kyvik 1999, Wold Johnsen 1999, 224, Fulsås 2000, Kirke,- utdannings- og forskningsdepartementet 2000, Kunnskapsdepartementet 2008a).

For det andre defineres relasjonen mellom staten og høyere utdanningsinstitusjoner av hvor autonomien i organisasjonen er plassert, eller *hvem* som innehar den. Den profesjonelle autonomi defineres av at vitenskapelig ansatte har beslutningsmakt, mens den administrative autonomi defineres av at hoveddelen av beslutningsmakten er plassert i organisasjonens sentraladministrasjon (Etzioni 1964 i Schmidtlein og Berdahl 2011, 70). De ulike typene institusjonell autonomi belyser ulike dimensjoner, som vist i figur 6.2 hentet fra «The Bologna Process and HEIs institutional autonomy» (Haukland 2020a, hele artikkelen gjengis i vedlegg 1).



Figur 6.2 Ulike typer institusjonell autonomi i høyere utdanningssystemer. Basert på van Vught, 1996; Schmidtlein & Berdahl, 2011; Torjesen, Hansen, Pinheiro & Vrangbæk, 2017. Kilde: Haukland 2020a, figure 1 (se vedlegg 1). Gjengitt med tillatelse.

De ulike typene institusjonell autonomi presentert i artikkelen belyser graden av avhengighet høyere utdanningsinstitusjoner har til staten, samfunnet og til hverandre. Denne *kan* være en utfordring for den akademiske frihet, men må ikke nødvendigvis være det fordi den profesjonelle autonomi ifølge Schmidtlein og Berdahl ikke er ensbetydende med akademisk frihet: «academic freedom as a concept is universal and absolute, whereas autonomy is, of necessity, parochial and relative» (2011, 71). Av dette følger at tap av profesjonell autonomi ikke er det samme som tap av akademisk frihet (O'Neil 2011, 91).

Dette er grunnleggende for forståelsen av at den akademiske friheten ikke nødvendigvis er truet om den profesjonelle autonomi svekkes, noe som åpner opp for at vitenskapelig ansatte kan miste beslutningsmakt uten at det svekker deres *individuelle* akademiske frihet. Det kan tvert imot føre til at denne beskyttes i sterkere grad fordi meningsforskjeller og andre konflikter mellom vitenskapelig ansatte ikke like lett får konsekvenser for ansettelsesforhold og andre administrative spørsmål (O´Neil 2011). Den enkelte vitenskapelig ansatte kan dessuten lettere ivareta egne forskningsinteresser uavhengig av sine kollegaer i et slikt system.

Det er imidlertid en utfordring for den akademiske frihet at den *substantivistiske* autonomien svekkes gjennom økende integrering på det høyere utdanningsfeltet. Institusjonene definerer ikke i like stor grad selv *hva* som er deres oppgaver, selv om de har fått sterkere råderett over *hvordan* disse løses. Når høyere utdanningsinstitusjoner, og dermed også vitenskapelige ansatte, mister definisjonsmakt over hva arbeidet deres skal bestå i gjennom at deres substantivistiske autonomi svekkes, er den akademiske friheten under press. Det er imidlertid ikke et entydig bilde som tegnes.

6.1 Integreringens påvirkning på sosiale ordener

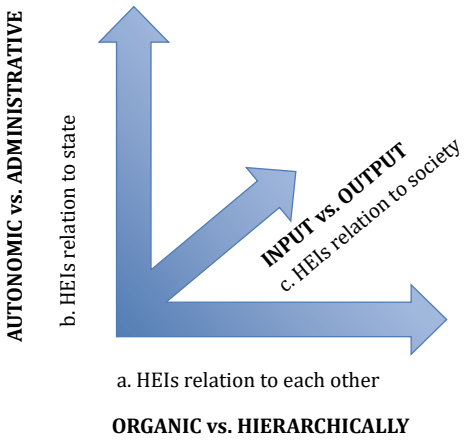
Tredimensjonaliteten fanger opp forhold knyttet til høyere utdanningsinstitusjoners autonomi og de ulike sosiale ordener disse opererer innenfor. Bleiklie (2004) har vist at jo sterkere relasjonen mellom en høyere utdanningsinstitusjon og staten blir, jo mindre autonomi får institusjonen i forhold til å ta overordnede beslutninger og i forhold til hvilken relasjon institusjonen skal ha til andre høyere utdanningsinstitusjoner. Den vil gå fra å være del av en autonom orden til å inngå i en heteronom orden. Jo sterkere relasjonen mellom en høyere utdanningsinstitusjon og andre høyere utdanningsinstitusjoner blir, jo sterkere blir den hierarkiske orden mellom dem, og den organiske orden blir derved svekket (Bleiklie 2004, figur 1). Disse to dimensjonene forteller imidlertid lite om institusjonenes relasjon til samfunnet.

Om relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og samfunnet er svak, bærer utdanningssystemet preg av en organisk orden, mens den i motsatt fall bærer preg av en «output» orden kjennetegnet av akkreditering og finansiering basert på forskningsproduksjon og kandidatproduksjon i tillegg til ekstern akkreditering og finansiering.

Når høyere utdanningsinstitusjoner defineres ut fra en tredimensjonal relasjon ser vi at dikotomier ikke er dekkende for å kunne beskrive utviklingen i perioden, slik Stensaker (2006) har påpekt. Ut fra de ulike typene autonomi danner det seg snarere et bilde av ulike sosiale ordener både som persepsjon internt i høyere utdanningsinstitusjoner, i relasjonene mellom høyere utdanningsinstitusjoner, og i relasjonene mellom dem, staten og samfunnet.

Høyere utdanningssystem består som nevnt av ulike kombinasjoner av både en hierarkisk orden, hvor akademisk status avgjør rangeringen mellom institusjonene, og en organisk orden, hvor relasjonen mellom institusjonene blir definert av ulike funksjoner og oppgaver gjennom spesialisering (Bleiklie 2003, 341).

Om institusjonenes relasjon med samfunnet både på lokalt og nasjonalt nivå og hva som kjennetegner denne tas med vil det komme fram en tredimensjonal forståelse av integreringen hvor flere sosiale ordener virker «with conflicting principles» (Bleiklie 2003, 345) slik figur 6.3 viser:



Figur 6.3 Ulike sosiale ordener i høyere utdanningssystemer (basert på Bleiklie 2004, figur 1).

Styrkingen av relasjonene langs tre akser skapte dynamikker som blant annet åpnet nye handlingsrom for institusjonene. Relasjonen mellom staten og institusjonene blir primært påvirket i forhold til graden av ulike typer institusjonell autonomi, og i graden av heterogenisering hvor staten utøver beslutningsmakt og høyere utdanningsinstitusjoner har begrenset autonomi (Bleiklie 2003).

Relasjonen mellom institusjonene påvirkes som nevnt primært av forholdet mellom en organisk og en hierarkisk orden i utdanningssystemet, noe som i økende grad er blitt gjenstand for statlig styring (Bleiklie 2003). Relasjonene mellom institusjonene og samfunnet kjennetegnes av i hvor stor grad institusjonen er tilpasset behovene i arbeidsmarkedet, noe som kjennetegner en organisk orden, og hvordan de er tilpasset et integrert utdanningsmarked i en «output» orden. De påvirkes også av om kvalitetssikringen foregår innad i institusjonen (organisk) eller utenfor («output»), av i hvor stor grad institusjonen drives ved hjelp av statlig eller ekstern finansiering og hvor sterk «den tredje misjon» ved den enkelte høyere utdanningsinstitusjon er («output» orden). En administrativ orden kjennetegnes av at ledelsen har administrativ og prosedyremessig autonomi.

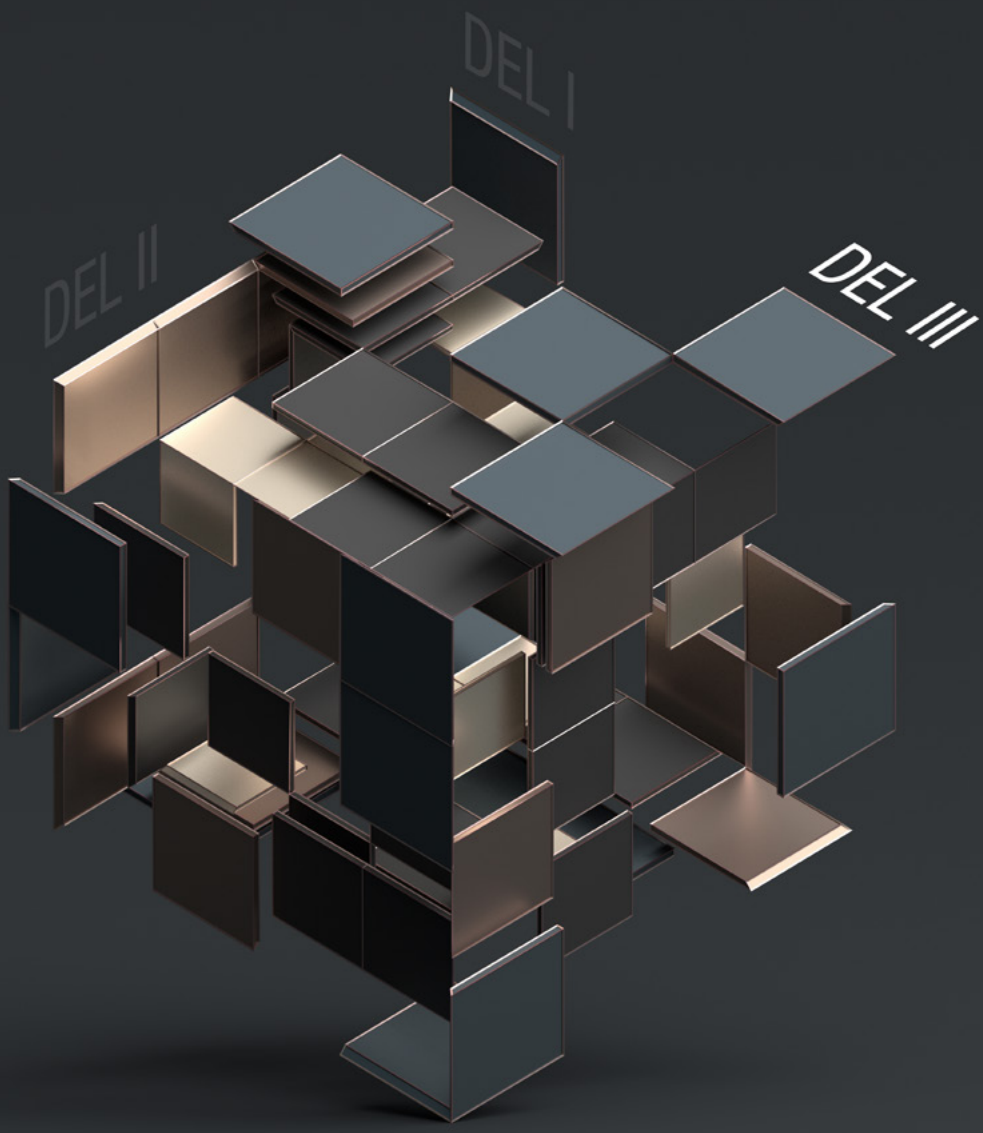
De ulike relasjonene kan settes skjematisk opp som i tabell 6.1 under:

Relasjonen mellom høyere utdannings-institusjoner og:	SVAK RELASJON		STERK RELASJON	
	Kjennetegn	**Sosial orden**	**Kjennetegn**	**Sosial orden**
a Andre høyere utdannings-institusjoner	Arbeidsdeling Spesialisering	Organisk	Integrasjon Akademisk drift	Hierarkisk
b Staten	Profesjonell og substantivistisk autonomi	Autonom	Administrativ autonomi (avpolitisering)	Administrativ
c Samfunnet	**Parametre:** Immatrikulert Forsknings-aktivitet **Kvalitetssikring:** Akademisk frihet («for de få») **Finansiering:** Staten	«Input»	**Parametre:** Uteksaminert Forsknings-produksjon Den tredje misjon **Kvalitetssikring:** Akkreditering **Finansiering:** Staten Eksterne partnere	«Output»

Tabell 6.1 Relasjonene mellom norske høyere utdanningsinstitusjoner, staten og samfunnet. Sentrale kjennetegn og sosiale ordener.

De ulike sosiale ordener opererer som det blant andre Thornton og Ocassio (2008) betegner som institusjonelle logikker på feltet og fremmer ifølge Musselin (1999) ulike gruppers interesser slik at endringsdynamikker oppstår. De kan være enten uformelle, som for eksempel persepsjoner og etablerte praksiser, eller formelle, som for eksempel lover og forskrifter.

Vi har her sett hvordan en tredimensjonal teoretisk forståelsesramme løfter samfunnsdimensjonen fram i analysen, og avdekker sentrale endringer på det høyere utdanningsfeltet. Når disse endringene blir belyst, reises nye spørsmål som for eksempel om begrepene som benyttes har endret innhold og hvilke dilemmaer som er i spill. Den tredje dimensjonen gir slik et bedre analytisk dybdesyn.


DEL I
DEL II
DEL III

KONKLUSJON: NYE TEMA, FORSKNINGSSPØRSMÅL OG DILEMMAER TIL OVERFLATEN

Del III tar for seg hvordan en tredimensjonal teoretisk forståelsesramme påvirker analysene på det høyere utdanningsfeltet på et overordnet teoretisk nivå. Del II har vist at en slik ramme avdekker nye tema, problemstillinger og dilemmaer på det høyere utdanningsfeltet.

Vi har sett at det ikke lenger er mulig å definere og forstå høyere utdanningssystemer langs de to aksene alene som tradisjonelt har vært brukt til analysene av dem: en akse som berører relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner, og en som tar for seg relasjonen mellom dem og staten. Det trengs også en tredje dimensjon som avdekker relasjonen mellom høyere utdanningsinstitusjoner og det postindustrielle kunnskapssamfunnet. Dette baner vei for en ny teoretisk forståelsesramme som gjør det mulig å analysere både reformers konsekvenser på det høyere utdanningsfeltet generelt og høgskolers vei til universitetsstatus spesielt.

En teoretisk forståelsesramme i tre dimensjoner reiser nye tema og spørsmål som avdekker endringsdynamikkenes kompleksitet. Disse endringsdynamikkene har resultert i en grunnleggende endring av det vi kan kalle for den europeiske høyere utdanningens DNA. En slik forståelsesramme avdekker også hvordan gamle begrep er blitt fylt med nytt innhold og forklarer hvorfor definisjonene av disse begrepene ikke lenger er tilstrekkelige redskaper til å forstå utviklingen på feltet.

En tredimensjonal teoretisk forståelsesramme avdekker altså både hvordan og hvorfor gamle begrep har blitt fylt med nytt innhold. Dette

Referanse: https://doi.org/10.33673/OOA20203
Lisens: CC BY 4.0

reiser helt nye spørsmål på feltet. Når begreper skal brukes på en ny måte og overføres fra en todimensjonal til en tredimensjonal forståelsesramme, endres fokus fra hvorvidt fenomenet styrkes eller svekkes i forhold til før og om staten eller høyere utdanningsinstitusjoner leder an i prosessen, til hvilken type fenomen vi har med å gjøre.

I en tredimensjonal analyse avdekkes nye sider ved begreper som autonomi, akkreditering og hierarkisering fordi den åpner opp for at samfunnets innflytelse blir en del av studien. Dette skaper en dypere forståelse av endringsdynamikkene på feltet.

Når vi definerer begrep langs tre dimensjoner avdekker analysen ikke bare en flate av forståelse. Forskeren kan i tillegg utforske tredimensjonale rom med uendelig flere muligheter for å plassere et fenomen. På denne måten vil nye spørsmål reises angående komplekse endringer og endringsdynamikker på det høyere utdanningsfeltet. En teoretisk forståelse i tre dimensjoner avdekker også hvordan feltet har gjennomgått grunnleggende endringer samtidig som gamle begrep blir benyttet av politikere og interessenter til nye formål. Tabell 7.1 under er en oppsummering av tre store integrasjonsprosesser på feltet og synliggjør hvordan studiet av et fenomen på det høyere utdanningsfeltet og dets begreper langs alle tre dimensjoner både tilfører analysen dybdesyn og reiser nye spørsmål. Istedenfor å undersøke om en prosess går i den ene eller andre retningen (eller i den ene eller andres favør), blir underliggende dilemmaer avdekket og spørsmål som er avgjørende for å forstå kompleksiteten på feltet, blir gjenstand for forskerens oppmerksomhet.

Studier av prosesser langs to akser har, som vist i tabell 7.1, i seg selv en unik verdi fordi en slik studie reiser helt egne spørsmål og fokuserer på spesifikke tema og problemstillinger. Som tidligere nevnt er det tredimensjonale perspektivet ikke tenkt å skulle erstatte det todimensjonale. Det skal ikke tjene som utgangspunkt for «store fortellinger» som ekskluderer andre perspektiver. Det er snarere en vei til dypere forståelse og til å etablere et fundament for komparativ forskning på det høyere utdanningsfeltet på tvers av europeiske landegrenser, spesielt i forhold til endringsdynamikkene i perioden fra 1998 da Bologna-prosessen startet i Europa.

Dimensjoner i teoretisk ramme Høyere utdannings-institusjoner: TYPE RELASJON *INTEGRASJONS-PROSESS	Todimensjonal analyse	Tredimensjonal analyse	
	Sentrale tema og problemstillinger	**Sentrale tema og problemstillinger**	**Dilemmaer som avdekkes og referanse til forskning**
a. ANDRE HØYERE UTDANNINGS-INSTITUSJONER ***Akkreditering av høyere utdanningsinstitusjoner**	*Sentralt tema:* Kvalitetssikring	*Sentralt tema:* Akkreditering	*Sentralt dilemma:* Kvalitativ kvalitet vs. kvantitativ kvalitet
	Sentral problemstilling: Styrker akkrediterings-instituttet kvaliteten i høyere utdannings-institusjoner?	*Sentral problemstilling:* Hvilken kvalitet er styrket i de høyere utdannings-institusjonene?	*Referanse:* Haukland 2020b
b. STATEN ***Høyere utdanninsinstitusjoners autonomi**	*Sentralt tema:* Autonomi: Institusjonell uavhengighet/ beslutningsmakt	*Sentralt tema:* Autonomi: Institusjonelt lederskap	*Sentralt dilemma:* Byråkratisering vs. demokratisering
	Sentral problemstilling: Er høyere utdannings-institusjoners autonomi styrket?	*Sentral problemstilling:* Hvilken type autonomi er styrket i de høyere utdannings-institusjonene?	*Referanse:* Haukland 2017 Haukland 2020a, (vedlegg 1)
c. SAMFUNNET ***Integrering av høyere utdanningssystemer**	*Sentralt tema:* Ulike typer utdannings-system	*Sentralt tema:* Europeisk integrasjon	*Sentralt dilemma:* Organisk vs. hierarkisk orden
	Sentral problemstilling: Hvordan påvirker integrasjonsprosessen de høyere utdannings-institusjonene?	*Sentral problemstilling:* Hvilke typer høyere utdanningsinstitusjoner fremmes og formes av integrasjonsprosessen?	*Referanse:* Se kapittel 3 & 4; Haukland 2019

Tabell 7.1 Ulike fokusområder i analyser av sentrale integrasjonsprosesser med en todimensjonal og en tredimensjonal teoretisk forståelsesramme Med relevante referanser til analyser som eksplisitt tar for seg fokusområdene i en tredimensjonal teoretisk forståelsesramme.

Definisjonene av ulike begreper vil imidlertid styrkes gjennom å bruke en tredimensjonal tilnærming både i todimensjonale og tredimensjonale analyser. Dette fordi det tillater forskeren å argumentere for hvilket av disse perspektivene som skal brukes og hvorfor bestemte relasjoner skal være i fokus. Begreper definert langs tre dimensjoner gjør det for eksempel mulig for forskeren å analysere en utvikling som over tid går fra et område (for eksempel området definert av aksene a og b) til et annet (for eksempel området definert av b og c), eller fra en todimensjonal til en sterkere grad av tredimensjonal kompleksitet i likhet med universitetsprosessen i Bodø (her gikk utviklingen fra spenninger og samspill langs hovedsakelig aksene a og b til en utvikling langs aksene a, b og c, hvor alle relasjoner a, b og c ble styrket som vist i del I). Kombinert med å se på endring over tid, vil dette også gi rom for at forskeren utvikler en sterkere bevissthet og dypere forståelse for hvilke relasjoner som er involvert.

En mer presis analyse på det nasjonale nivået vil i tillegg berede grunnen for komparativ forskning både på tvers av sektorer på det høyere utdanningsfeltet, mellom ulike felt og på tvers av landegrenser.

LITTERATUR OG KILDER

Litteratur

Agevall, Ola, «Social closure. On metaphors, professions and a boa constrictor», kapittel 5 i Liljegren, Andreas og Mike Saks (red.), *Routledge Studies in Management, Organizations and Society*, Routledge, 2016, 63–76. DOI: https://doi.org/10.4324/9781315672045

Agevall, Ola og Gunnar Olofsson, «The emergence of the professional field of higher education in Sweden», i *Professions and Professionalism*, vol. 3, nr. 2, 2013, 1–22. DOI: https://doi.org/10.7577/pp.547

Archer, Margareth S., *Social Origins of Educational Systems*, Sage, 1979. DOI: https://doi.org/10.4324/9780203584002

Berger, Peter L. og Thomas Luckmann, *Den samfunnsskapte virkelighet*, Fagbokforlaget, 2006 [*The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Anchor Books, 1966].

Bernasconi, Andrés, «Breaking the Institutional Mold: Faculty in the Transformation of Chilean Higher Education From State to Market», i Meyer, Heinz-Dieter og Brian Rowan, *The New Institutionalism In Education*, State University of New York Press, 2006, 187–202.

Bidwell, Charles E., «Varieties of Institutional Theory: Traditions and Prospects for Educational Research», i Meyer, Heinz-Dieter og Brian Rowan, *The New Institutionalism In Education*, State University of New York Press, 2006, 33–50.

Bleiklie, Ivar, «Hierarchy ans Specialisation: on the institutional integration of higher education systems», *European Journal of Education*, vol. 38, nr. 4, 2003, 341–355.

Bleiklie, Ivar, «The Social Foundations of the Evaluative State and the Universities as Stakeholder Organisations», i Enders, Jürgen og Frans van Vught, *Towards a cartography of higher education policy change*, CHEPS, 2007, 97–104.

Bleiklie, Ivar, Roar Høstaker og Agnete Vabø, «Policy and Practice in Higher Education», *Higher Education Policy Series*, nr. 49, 2000.

Bleiklie, Ivar og Roar Høstaker, «Modernizing Research Training-Education and Science Policy Between Profession, Discipline and Academic Institution», i *Higher Education Policy*, nr. 17, 2004, 221–236. DOI: https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300052

Bourdieu, Pierre (red.), *The weight of the world: Social suffering in contemporary society*, Stanford University Press, 1999 [La Misére du monde, Seuil, Paris, 1993].
Bourdieu, Pierre og Loïc J.D. Wacquant, *Den kritiske ettertanke. Grunnlaget for samfunnsanalyse*, Samlaget, 1995.
Browning, Larry og George H. Morris, *Stories of Life in the Workplace. An Open Architecture for Organizational Narratology*, Routledge, 2012.
Bull, Edvard, «Utdanningseksplosjonen», i Mykland, Knut (red.), *Norgeshistorie – Norge i den rike verden*, bd. 14, Cappelen, 1979.
Burgess, Tyrrell, *The shape of higher education*, Cornmarket Press, 1972.
Casper, Steven, «The spill-over theory reversed: The impact of regional economies on the commercialization of university science», *Research Policy*, nr. 42, 2013, 1313–1324. DOI: https://doi.org/10.1016/j.respol.2013.04.005
Cerych, Ladislav og Paul Sabatier, *Great expectations and Mixed Performance*, Trentham Books, 1986. DOI: https://doi.org/10.1086/446729
Clark, Burton, «The contradictions of change in academic systems», *Higher Education*, vol. 12, 1983, 101–116. DOI: https://doi.org/10.1007/bf00140275
Clark, Burton, «Points of departure», kapittel 1 i Gumport, Patricia J., *Sociology of Education: Contributions and Their Contexts*, Johns Hopkins University Press, 2007a [1973], 3–16.
Clark, Burton, «A Note on Pursuing Things That Work», kapittel 11 i Gumport, Patricia J., *Sociology of Education: Contributions and Their Contexts*, Johns Hopkins University Press, 2007b [1973], 319–324.
Collett, John P., «Universitetet i Oslo 1811–1870. Universitetet i nasjonen», bd. 1 i Collett, John P (red.), *Universitetet i Oslo 1811–2011*, Unipub, 2011.
Collins, Randall, *The Credential Society*, Academic Press, 1979. DOI: https://doi.org/10.7312/coll19234
Cote, James E. og Andy Furlong (red.), *Routledge Handbook of the Sociology of Higher Education*, Routledge, 2016. DOI: https://doi.org/10.4324/9781315772233
Dahl, Helge, *Norsk lærerutdanning fra 1814 til i dag*, Universitetsforlaget, 1959.
Dahllöf, Urban og Staffan Selander, «Expanding Colleges and New Universities», *Acta Universitatis Upsaliensis – Uppsala Studies in Education*, nr. 66, 1996.

Danermark, Berth, «Intersektionalitet och kritisk realism», i Söder, Mårten og Agneta Hugemark (red.), *Bara funktionshindrad? Funktionshinder och intersektionalitet*, Gleerups, 2016.
DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell, «The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields», *American Sociological Review* nr. 48, 1983. DOI: https://doi.org/10.17323/1726-3247-2010-1-34-56
Elken, Mari og Nicoline Frølich, «Pulling the Plug in a Bathtub: The Big Consequences of a Small Change in Norwegian Higher Education», i Boer, Harry de, Jon File, Jeroen Huisman, Marco Seeber, Martina Vukasovic og Don F. Westerheijden (red.), *Policy Analysis of Structural Reforms in Higher Education*, Springer International Publishing, 2017, 95–117. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-42237-4
Eriksen, Leif Erik, *Fra høgskole til universitet. Universitetet i Stavanger blir til*, Wigestrand Forlag og Universitetet i Stavanger, 2006.
Etzioni, Amitai, *Modern Organizations*, Prentice-Hall, 1964, 75–84.
Forbruker- og administrasjonsdepartementet. NOU 1976: 46 Levekårsundersøkelsen: Utdanning og ulikhet.
Frønes, Ivar og Halvor Strømme, *Risiko og marginalisering. Norske barns levekår i kunnskapssamfunnet*, Gyldendal forlag, 2014.
Fulsås, Narve, *Universitetet i Tromsø 25 år*, Universitetet i Tromsø, 1993.
Fulsås, Narve, «Frå binært til hierarkisk system i høgare utdanning?», *Historisk tidsskrift*, nr. 3, 2000, 385–396.
Fygle, Svein (red.), *Jubileumsskrift. Høgskolen i Bodø 30 år*, 2001.
Gammelsæter, Hallgeir (red.), *Høgskoler til besvær. Når statlige reformer møter lokale institusjoner og ambisjoner*, Fagbokforlaget, 2002
Gornitzka, Åse, «Governmental policies and organizational change in higher education», i *Higher Education*, nr. 38, 1999, 5–31. DOI: https://doi.org/10.1023/A:1003703214848
Gornitzka, Åse og Liv Langfeldt (red.), *Borderless Knowledge: Understanding the New Internationalisation of Research and Higher Education in Norway*, Springer, 2008. DOI: 10.1108/qae.2009.17.4.431.2
Gumport, Patricia J. (red.), *Sociology of Education: Contributions and Their Contexts*, Johns Hopkins University Press, 2008.
Gunderlach, Peter, «Handlingteori», *Den Store Danske*, Gyldendal, publisert på http://denstoredanske.dk/index.php?sideId=88622, lest 28.05.2017

Haukland, Linda, «Hverdagsliv i Bodø under krigen. Narrativ og faktuell tilnærming til muntlige kilder», masteroppgave i historie, Høgskolen i Bodø, 2010. https://nordopen.nord.no/nord-xmlui/handle/11250/139986

Haukland, Linda, *Nye høyder. Framveksten av Universitetet i Nordland*, Orkana Akademisk, 2015. https://issuu.com/orkana/docs/nye_hoyder

Haukland, Linda, «The Bologna Process: the democracy-bureaucracy dilemma», *Journal of Further and Higher Education*, vol. 41, nr. 3, 2017 [digital publisering 24.09.2015]. DOI: https://doi.org/10.1080/03098 77X.2015.1070403

Haukland, Linda Helén, *Lærerutdanninga på Nesna 1918–2018*, Museumsforlaget, 2018a.

Haukland, Linda Helén, *Universitetet i Nordland. Spenninger og samspill i en høgskolesektor*, Avhandling for graden Ph.D. i sosiologi ved Fakultet for samfunnsvitenskap, Nord Universitet, 2018b.

Haukland, Linda Helén, «Et paradigmeskifte sett nordfra», i Knudsen, Jon P. og Torunn Lauvdal (red.), *Geografi, kunnskap og vitenskap. Den regionale UH-sektorens framvekst og betydning*, Cappelen Damm Akademisk, 2019, 219–241. doi.org/10.23865/noasp.73.ch9

Haukland, Linda Helén, «The Bologna Process and HEIs institutional autonomy», *Athens Journal of Education*, nr. 7, 2020a, 1–19 [digital publisering 2019: https://www.athensjournals.gr/education/2019-3146-AJE-EDU-02.pdf].

Haukland, Linda Helén, «Bologna, Nokut og Universitetet i Nordland», i Ravnå, Per Bjarne og Miriam Jensen Tveit (red.), *Nord og verden. Utveksling av impulser fra Romerriket til Den europeiske union*, Orkana Akademisk, 2020b.

Held, David, *Demokratimodeller: från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*, Daidalos, 1999 [Models of Democracy, Stanford University Press, 1987].

Helsvig, Kim, «Universitetet i Oslo 1975–2011. Mot en ny samfunnskontrakt?», bd. 6 av Collett, John P. (red.), *Universitetet i Oslo 1811–2011*, Unipub, 2011.

Holstein, James A. og Jaber F. Gubrium, *The Active Interview*, Sage Publications, 1995.

Huisman, Jeroen, «Travelling in time and space», i Enders, Jürgen og Frans van Vught, *Towards a cartography of higher education policy change*, CHEPS, 2007, 187–191.

Høgskolestyret i Nordland. «Høgskolemiljøet i Bodø. Samarbeidsmål og samlingsmuligheter», rapport fra utvalg med representanter fra høgskolene i Bodø, 1990.
Høgskolestyret i Nordland. «Tenk deg et høgskolesenter … Omorganisering av høgskolesektoren i Nordland. Organiseringsutvalgets utredning», 1991.
Jahr, Ernst Håkon, «Fra Seminaret på Holt til Universitetet i Agder», årsmøteforedrag, Agder Vitenskapsakademi, 27.10.2007, publisert på agderkultur.no, lest 06.06.2015.
Karlsen, Gustav E., «Styring av norsk lærerutdanning: et historisk perspektiv», *Norsk pedagogisk tidsskrift*, nr. 6, 2005.
Karlsen, Wilhelm, «Med luft under vingene *1950–2016*», *Bodøs historie*, bd. 4, Vigmostad & Bjørke AS, 2016.
Keeling, Ruth, «The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: The European Commission´s expanding role in higher education discourse», *European Journal of Education*, vol. 41, nr. 2, 2006. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1465-3435.2006.00256.x
Kirke- og undervisningsdepartementet. Innstilling om den videre utbygging av våre universiteter og høgskoler fra universitets- og høgskolekomiteen av 1960, 1961. (Kleppe-utvalget)
Kirke- og undervisningsdepartementet. Innstilling om videreutdanning for artianere m.v. fra komiteen til å utrede spørsmål om videreutdanning for artianere og andre med tilsvarende grunnutdanning. Komite utnevnt ved kongelig resolusjon 06.08 og 03.12.1965. (Ottosen-komiteen/ videreutdanningskomiteen)
Innstilling nr. 1, avgitt 20.06.1966
Innstilling nr. 2, avgitt 20.06.1967
Innstilling nr. 3, avgitt 15.03.1968
Kirke- og undervisningsdepartementet. St.meld. nr. 66 (1972–1973) Om den videre utbygging og organisering av høgre utdanning.
Kirke- og undervisningsdepartementet. Innst. 272 S (1974–1975a) Om den videre utbygging og organisering av høgre utdanning.
Kirke- og undervisningsdepartementet. St.meld. nr. 17 (1974–1975b) *Om den videre utbygging og organisering av høgre utdanning.*
Kirke- og undervisningskomiteen 1960. Samlegymnaskomiteen. https://www.nb.no/nbsok/nb/65166965c3139000804ea6127afb606a?index=7#16, lest 10.04.2018.

Kirke- og vitenskapsdepartementet. St. meld. nr. 66 (1984–85) *Om høyere utdanning.*
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. St.meld. nr. 40 (1990–1991a) *Fra visjon til virke* .
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Innst. 230 S (1990–1991b) *Ny lov om universitetene og de vitenskapelige høgskolene.*
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Bakken, Anne-Lise og Einride Hveding, «Styringsordning for regionale høgskoler. En utredning for Utdannings- og forskningsdepartementet», 1991c.
Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet. St.prp. nr. 32 (1996–1997) *Om etablering av Noregsnettrådet.*
Kirke, utdannings-, og forskningsdepartementet. NOU 2000: 14 *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge* (Mjøs-utvalget).
Kjellberg, Francesco, *En innføring i politisk sosiologi*, Universitetsforlaget, 1968.
Kjeldstadli, Knut, *Akademisk kapitalisme*, Res Publica, 2010.
Kogan, Maurice og Stephen Hanney, *Reforming Higher Education*, Jessica Kingsley, 2000.
Kultur- og vitenskapsdepartementet. NOU 1988: 28 *Med viten og vilje*. (Universitets- og høgskole-utvalget/ Hernes-utvalget)
Kunnskapsdepartementet. St.meld. nr. 7 (2007–2008) *Statusrapport for* Kvalitetsreformen i høgre utdanning.
Kunnskapsdepartementet. Ot.prp. nr. 71 (2008–2009) *Om lov om endringer* i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler.
Kyvik, Svein, «Decentralisation of higher education and research in Norway», i *Comparative Education*, nr. 19, 1983, 21–29.
Kyvik, Svein, «Høgskolereformen – et ledd i moderniseringen av forvaltningen», del 2.5 i Norges forskningsråd. Kyvik, Svein (red.), *Evaluering av Høgskolereformen – sluttrapport*, 1999.
Kyvik, Svein, «Academic drift – a reinterpretation», i Enders, Jürgen og Frans van Vught, *Towards a cartography of higher education policy change*, CHEPS, 2007, 333–338.
Kyvik, Svein, «The Dynamics of Change in Higher Education. Expansion and Contraction in an Organisational Field», *Higher Education Dynamics*, vol. 27, Springer, 2009. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4020-9248-0
Landstad, Trude, «Sendte tilbake halve budsjettet», intervju med Einride Hveding i Fygle, Svein (red.), *Jubileumsskrift. Høgskolen i Bodø 30 år*, 2001, 17–19.

Levy, Jan S., «Distriktshøgskolenes plass innen høyere utdanning og forskning i åra framover», foredrag på Nasjonalt råd for distriktshøgskolenes temakonferanse, Kringsjå, 1984.
Lind, Ingemar, *Akademisk resa*, Förlaget Futurum, 2005.
Littig, Beata, «Interviewing the Elite – Interviewing Experts: Is there a Difference?», i Bogner, Alexander, Beata Littig og Wolfgang Menz, *Interviewing Experts*, Palgrave, 2009, 98–113. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230244276_5
Lorås, Jostein, «Muntlige kilder – faktuelle eller narrative lesemåter?», *Historisk Tidsskrift* nr. 3, 2007.
Macionis, John og Ken Plummer, *Sociology*, Pearson Education Canada, 2012.
Madslien, Anders, «Utdannelsesforhold i Nord-Norge. Tilgang på og behov for utdannet arbeidskraft», *Studieselskapet for Nord-Norsk Næringsliv*, skrift nr. 32, 1965.
March, James G. og Johan P. Olsen, «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», *The American Political Science Review*, nr. 78 (3), 1984, 734–749.
Meyer, John W. og Brian Rowan, «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», *American Journal of Sociology*, nr. 83, 1977, 340–363. DOI: https://doi.org/10.17323/1726-3247-2011-1-43-67
Meyer, John W., Francisco O. Ramirez, David John Frank og Evan Schofer, «Higher Education as Institution», i Gumport, Patricia J., *Sociology of Education: Contributions and Their Contexts*, Johns Hopkins University Press, 2008, 187–221.
Meyer, Heinz-Dieter og Brian Rowan, *The New Institutionalism In Education*, State University of New York Press, 2006.
Michels, Robert, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Verlag von Dr. Verner Klinkhardt, 1911.
Monsen, Ingunn, «Utdanningssektoren i vekst og forandring 1950–1991», *Sosialt utsyn*, Statistisk Sentralbyrå, 1993.
Musselin, Christine, «Do we compare societies when we compare national university systems?», kapittel 17 i Maurice, Marc og Arndt Sorge (red.), *Embedding Organizations: Societal Analysis of Actors, Organizations and Socio-Economical Context*, John Benjamins Publishing Company, 2000.
Musselin, Christine, «Commentary on Guy Neave», i *Managerialism and Evaluation in Higher Education, UNESCO Forum Occasional*

Paper Series, Paper no. 7, 2004, 35–38. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8994-7

Maassen, Peter og Johan P. Olsen (red.), *University dynamics and European integration*, Springer, 2007. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5971-1

NAVs Utredningsinstitutt. Sandvand, Ole Johan, *Distriktshøgskolene – Universitetskopier eller alternative institusjoner*?, 1976: 2.

NAVFs utredningsinstitutt. Norges allmennvitenskapelige forskningsråd. *Utredninger om forskning og høyere utdanning*, «Doktorgrader i Norge: en kvantitativ oversikt», 1988

Neave, Guy, «Academic drift: some views from Europe», *Studies in higher education*, vol. 4, nr. 2, 1979, 143–159. DOI: https://doi.org/10.1080/03075077912331376927

Neave, Guy, «The Bologna Process and the Evaluative State: a Viticultural Parable», i *Managerialism and Evaluation in Higher Education, UNESCO Forum Occasional Paper Series*, Paper no. 7, 2004.

Nokut. «Forskrift om standarder og kriterier for akkreditering av studier og kriterier for akkreditering av institusjoner i norsk høyere utdanning» per 25.01.2006.

Nordland distriktshøgskole. «Siviløkonomstudium til Nordland distriktshøgskole», informasjonshefte, 1982.

Nordlandsforskning. Fygle, Svein, *Fem høgskoler blir til tre høgskolesentra. Høgskolevirksomhetens historie i Nordland 1970–1994*, 1995.

Nordstrand Berg, Laila, Rómulo Pinheiro, Lars Geschwind og Karsten Vrangbæk, «Responses to the Global Financial Crisis – Lessons from the Public Sector in the Nordic Countries», *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 21, nr. 1, 2017, 53–72.

Norgesnettrådet. «Norgesnettrådets pilotprosjekt med utvikling av et kvalitetssystem. Kvalitetsarbeid i høyere utdanning: dokumentasjon og evaluering. Erfaringer fra et forsøk med ekstern evaluering. Rapport fra ekstern komite», Norgesnettrådets rapporter nr. 7, 2002.

Norsk institutt for by- og regionforskning. «Høgskolenes regionale betydning», 2000, prosjektrapport nr. 9.

North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic performance*, Cambridge University Press, 1990.

Nyborg, Per, *Universitets- og høgskolesamarbeid i en brytningstid. Femti års utvikling*, Unipub, 2007.

Olsen, Johan P., «Ny-institusjonalismen og statsvitenskapen», i Bleiklie, Ivar, *Politikkens forvaltning*, Universitetsforlaget, 1985, 17–41.
Organisation for Economic Cooperation and Development. *OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk. Ekspertvurdering av OECD*, Aschehoug, 1988.
Parsons, Talcott og Gerald M. Platt, *The American University*, Harvard University Press, 1973.
Penne, Sylvi, «Fortelling – identitet og fellesskap. Eller hva er det egentlig med fortellingen?», i Onstad, Sigmund (red.), *Hva gjør vi med sjangrene – og de med oss?*, Cappelen Akademisk Forlag, 1996.
Pfeffer, Jeffrey og Gerald R. Salancik, *The External Control of Organizations*, Harper & Row, 1978.
Pierson, Paul, «The Path to European Integration. A Historical Institutionalist Analysis», *Comparative Political Studies*, vol. 29, nr. 2, 1996, 123–163.
Pierson, Paul, «Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes», *Studies in American Political Development*, nr. 14, 2000, 72–92.
Poder, Poul, «En postmoderne nutid?», Andersen, Heine og Lars Bo Kaspersen (red.), *Klassisk og moderne samfundsteori*, Hans Reitzels Forlag, 2007, 503–523.
Ramirez, Francisco, «Growing Commonalities and Persistent Differences in Higher Education: Universities between Global Models and National Legacies», i Meyer, Heinz-Dieter og Brian Rowan, *The New Institutionalism In Education*, State University of New York Press, 2006, 123–142.
Rinde, Harald, «Det moderne fylket. Etter 1900», bd. 3 i Nielssen, Alf Ragnar (red.), *Nordlands historie*, Fagbokforlaget, 2015.
Rokkan, Stein, *Stat, nasjon, klasse*, Universitetsforlaget, 1987.
Rørvik, Kjell A., *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Universitetsforlaget, 2007.
Sandler, Georgette Bennett, «Improving Participant Observation: The T Group as an Answer», *The Journal of Applied Behavioural Science*, nr. 1, Sage, 1973.
Scott, W. Richard, *Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities*, Sage, 2014.
Schwartzman, Simon, «Understanding transplanted institutions: an exercise in contemporary history and cultural fragmentation», i Enders, Jürgen og Frans van Vught, *Towards a cartography of higher education policy change*, CHEPS, 2007, 53–65.

Sem Fure, Jorunn, «Inn i forskningsalderen 1911–1940», bd. 3 i Collett, John P (red.), *Universitetet i Oslo 1811–2011*, Unipub, 2011.
Silverman, David, *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*, Sage, 2001.
Skjæveland, Svein M., «Rapport fra en aktør», i Gammelsæter, Hallgeir (red.), *Høgskoler til besvær. Når statlige reformer møter lokale institusjoner og ambisjoner*, Fagbokforlaget, 2002.
Slottemo, Hilde Gunn, *Gi oss et stort HiNT! Høgskolen i Nord-Trøndelags historie 1994–2014*, Fagbokforlaget, 2014.
Smelser, Neil, J., «Epilogue: Social-Structural Dimensions of Higher Education», i Parsons, Talcott og Gerald M. Platt, *The American University*, Harvard University Press, 1973, 389–447.
Smelser, Neil J. og Gabriel Almond, *Public Higher Education in California*, University of California Press, 1974.
Steinmo, Sven, «What is historical institutionalism?», i Porta, Donatella Della og Michael Keating (red.), *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective*, Cambridge University Press, 2008, 118–138.
Stensaker, Bjørn, «Governmental policy, organisational ideals and institutional adaptation in Norwegian higher education», i *Studies of Higher Education*, vol. 31, nr. 1, 2006, 43–56.
Stjernø, Steinar, «Norgesnettrådet», i NOVA. *Streiftog i norsk utdannings- og forskningspolitikk*, festskrift til Magnus Rindals 70-årsdag, 2012.
Stortinget. St.prp. nr. 1. (1973–1974) *Statsbudsjettet.*
Stortinget. Stortingstidende inneholdende 145. Ordentlige Stortings forhandlinger 2000–2001b, Forhandlinger i Stortinget D, 3097–4075.
Stortingets spørretime 20.10.1999. Spørsmål fra representant Inge Lønning (Høyre): https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/1999–2000/991020/ordinarsporretime/16, lest 13.06.2015.
Sundet, Marit, Per-Anders Forstorp og Anders Örtenblad, *Higher Education in the High North: Academic Exchanges between Norway and Russia*, Springer, 2017.
Sørheim, Ingjald Ørbeck, «Distriktshøgskolene – hvordan blir de?», *Samtiden*, bd. 9, 1978.
Teichler, Ulrich, «Research on Higher Education in Europe», *European Journal of Education*, vol. 40, nr. 4, 2005.

Thornton, Patricia H. og William Ocasio, «Institutional Logics», i Greenwood, Royston, Christine Oliver, Kerstin Salin-Andersson og Roy Suddaby (red.), *Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage, 2008, 99–129.

Tight, Malcolm, «Theory development and application in higher education research: the case of academic drift», *Journal of Educational Administration and History*, vol. 47, nr. 1, 2015, 84–99.

Torjesen, Dag Olaf, Hanne Foss Hansen, Rómulo Pinheiro og Karsten Vrangbæk, «The Scandinavian Model in Healthcare and Higher Education: Recentralising, Decentralising or Both?», *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 21, nr. 1, 2017, 57–80.

Trow, Martin, «Problems in the Transition from Elite to mass Higher Education», i *Policies for Higher Education. Conference on Future Structures of Post-secondary Education. Paris 26th – 29th June 1973*, General Report, OECD, 1974, 51–104.

Universitetet i Nordland. Haukland, Linda og Svein Lundestad, «Fra høgskole til universitet», 2011.

Utdannings- og forskningsdepartementet. St.meld. nr. 27 (2000–2001) Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning.

Utdannings- og forskningsdepartementet. NOU 2003: 25 *Ny lov om universiteter og høgskoler.*

Utenriksdepartementet. St.meld. nr. 11 (1989–1990) *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk* Utenrikspolitikk.

Valen, Henry og Daniel Katz, *Political Parties in Norway*, Universitetsforlaget, 1964.

Vitus, Kathrine, «The Agonistic Approach – Reframing Resistance in Qualitative Research», *Qualitative Inquiry*, vol. 14, nr. 3, 2008.

Vrangbæk, Karsten, Timo Aarrevaara, Hanne Foss Hansen og Ilmo Keskimäki, «Health Care and Higher Education Governance: The Role of Economic Crisis», i *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 21, nr. 1, 2017, 9–31.

Weber, Max, *Economy and Society. An outline of interpretive sociology*, University of California Press, 1978, bd. II [Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Johannes Winckelmann (red), Mohr (Siebeck), Tübingen 1956, [1922]].

De Wit, Knut og Jef C. Verhoeven, «The Context Changes but the Divisions Remain: The binary higher education system in Flanders – the case of

information science», *Studies in Higher Education*, vol. 28, nr. 2, 2010, 143–156.

Witte, Johanna, Marijk van der Wende og Jeroen Huisman, «Blurring boundaries: how the Bologna process changes the relationship between university and non-university higher education in Germany, the Netherlands and France», *Studies in Higher Education*, vol. 33, nr. 3, 2008, 217–231.

Wold Johnsen, Bodil, *Fra universitetsvisjon til høyskoleintegrasjon*, Høgskoleforlaget, 1999.

Yttri, Gunnar, *Frå skuletun til campus. Soga om Høgskulen i Sogn og Fjordane*, Skald, 2008.

Yttri, Gunnar, *Gjennombrot og kjenneteikn. Liner i soga om høgare utdanning i Sogn og Fjordane*, Avhandling for dr.philos.-graden ved Det humanistiske fakultet, Universitetet i Oslo, 2015.

Zgaga, Pavel, Ulrich Teichler, Hans G. Schuetze og Andrä Wolter, 'Introduction. Reforming Higher Education for a Changing World', i Zgaga, Pavel, Ulrich Teichler, Hans G. Schuetze og Andrä Wolter (red.), «Higher Education Reform: Looking Back – Looking Forward», *Higher Education Research and Policy* (HERP), nr. 8, 2010, 11–25, 20.

Zelditch, Morris Jr., «Some Methodological Problems of Field Studies», *American Journal of Sociology*, vol. 67, nr. 6, 1962, 566–576.

Forkortelser

EF	De europeiske fellesskapene (1967–1993)
ENQA	European Network for Quality Assurance in Higher Education (Fra 2004: European Association for Quality Assurance in Higher Education)
EU	Den europeiske union
Nokut	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
SAT	Statsarkivet i Trondheim

Arkiv

Arkiv i Nordland

Nordlands Amtstings Forhandlinger 1922
Nordlands Fylkestings Forhandlinger 1923
Nordland fylkestings forhandlinger 1979
Nordland landbruksskole
Norske Kvinners Sanitetsforening – Nordland

Einar Lier Madsens arkiv

«Doktorgrader avlagt av ansatte ved Nordlandsforskning etter årstall, navn, stilling og arbeidsgiver»

Lovdata

Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) 27.11.1992
Universitets- og høgskoleloven 01.01.1996, 28.06.2002
Forskrift om akkreditering, evaluering og godkjenning etter lov om universiteter og høgskoler 08.09.2005, 05.04.2006

LovdataPro

Ot.prp. nr. 62 (1988–1989)

Nasjonalbiblioteket
Stortingsforhandlinger 1975, 1991

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
Forvaltningsdatabasen

Nord universitet, arkiv Bodø
Styreprotokoller Høgskolen i Bodø 1994–2005
Protokoller fra avdelingsstyrene ved Høgskolen i Bodø 1994–2003
ePhorte:
Styreprotokoller Høgskolen i Bodø / Universitetet i Nordland 2006–2015,
2006/708 PhD i Akvakultur,
2006/246 PhD i Praktisk kunnskap,
2006/795 «Samlemappe – Emneundersøkelser – 2005/2006 – 2006/2007 – 2007/2008 – 2008/2009 – 2009/2010 –2010/2011», korrespondanse
Arkivmapper for doktorgradsstudier i bedriftsøkonomi og sosiologi
Universitetssøknaden med vedlegg
Årsmeldinger Høgskolen i Bodø 1995–2004
Årsrapporter Høgskolen i Bodø / Universitetet i Nordland 2005–2015
Korrespondanse
Klipparkiv

Statsarkivet i Trondheim
Nesna lærerhøgskole A–4357 / Da Saksarkiv ordnet etter organets hovedsystem
Nordland distriktshøgskole

Aviser, tidsskrift

Forskerforum	nr. 2, 2012
Fædrelandsvennen	12.06.2001 (del 1)
Nordlands Framtid	27.09.2000
Nordlandsposten	03.10.1996, 18.03.1998, 10.03.2000

Intervjuer

Berit Støre Brinchmann	04.02.2011
Manuel Castells	15.05.2014
Arne Næsheim Fjalstad	20.11.2010
Stig Erik Fossum	15.12.2010
	04.01.2011
Svein Helgesen	06.10.2015
Einride Hveding	02.06.2015
Magne Haakstad	19.11.2013
Ernst Håkon Jahr	19.03.2014
Einar Lier Madsen	03.03.2015
Frode Mellemvik	03.01.2011
Elisabeth Nilsen	05.01.2011
Magne Rasch	21.12.2010
Audun Sandberg	03.02.2011
Stig Fossum og Pål Pedersen	28.01.2015

Intervjuer før 01.03.2011 er gjennomført sammen med historiker Svein Lundestad.

Noter

1 Sentrale trekk presenteres detaljert i Haukland 2015.
2 Madslien 1965, 119.
3 Ibid.
4 Bodø kommunale middelskole ble etablert i 1880 og markerte på mange måter startskuddet på en storstilt skoleutvikling i byen. For en nærmere gjennomgang av de tidlige kompetansemiljøene i Bodø, se Haukland 2015, 15 ff.
5 Rinde 2015, 359.
6 Nordlands Fylkestings Forhandlinger 1923, 514; Rinde 2015, 147 ff., 308, 309. Argumentet fra sørfylket var at regionen ønsket sterkere innflytelse over egen utvikling. At forslaget fikk hele 21 mot 32 stemmer i 1922, understreker at dette var et reelt scenario. Rinde 2015, 148; Nordlands Amtstings Forhandlinger 1922, 513, 514.
7 Kirke- og undervisningskomiteen 1960, 67; Madslien 1965, 39 ff.
8 Dahl 1959, 330. Lokalene i Tromsø var da så dårlige at utdanningstilbudet var truet med nedleggelse. En annen løsning som ble diskutert, var å flytte lærerutdanningen tilbake til Trondenes i Harstad. Søknaden ble ikke innvilget.
9 Haukland 2018a.
10 Lærerutdanningen i Nesna ble etablert som landsdelens andre og fylkets første lærerutdanning i 1918, og lederkrefter ble hentet herfra ved etableringen av lærerutdanningen i Bodø. Se Haukland 2018a, 75.
11 SAT Nesna lærerhøgskole Da – 0072 – 306 Norgesnett for høgre utdanning og forskning 1990–1991. Møtereferat med uttalelse om Norgesnettet fra Høgskolestyret i Nordland 16.06.1990; Haukland 2018a, 119.
12 SAT Nesna lærerhøgskole Da – 0072 – 306 Norgesnett for høgre utdanning og forskning 1990–1991. Møtereferat med uttalelse om Norgesnettet fra Høgskolestyret i Nordland 16.06.1990.
13 Nord universitet, arkiv Bodø. Fygle 1995, 216.
14 Se også: Smelser, Neil J., *Dynamics of the Contemporary University. Growth, Accretion and conflict*, University of California Press, 2013.
15 Teoriutviklingen innen den høyere utdannings sosiologi påvirket her både sosiologi og andre samfunnsvitenskaper generelt. Dette gjelder arbeider som Meyer, John W., «The Charter: Conditions of Diffuse Socialization in Schools», Stanford University, 1969; Scott, W. Richard (red.), *Social Processes and Social Structures*, Holt, Rinehart, og Winston, 1970, 564–578; Meyer, John W., «The Effects on Education as an Institution», *American Journal of Sociology*, nr. 83, 1977, 55–77; Meyer, John W. og Brian Rowan, «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony», *American Journal of Sociology*, nr. 83, 1977, 340–363.
16 Dette er ikke samme person som leverte teoretiske bidrag til feltet på 1970- og 1980-tallet, John W. Meyer. Kritikken kom fra Heinz-Dieter Meyer.
17 De to referansene er ikke samme person, men henviser til John W. Meyer (Meyer et al. 2008) og Heinz-Dieter Meyer (Meyer og Rowan 2006).
18 Berger, Peter L. og Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality*, Doubleday Anchor, 1967.
19 Gornitzka viser blant annet til Cerych og Sabatier 1986, et LOS-notat fra 1989 senere publisert som Olsen, Johan P., «Modernization Programs in Perspective – Institutional Analysis of Organizational Change», i *Governance*, vol. 4, nr. 2, 1991, 125–149, 1989 og Edelman, Lauren B., «Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Rights Law», i *American Journal of Sociology*, vol. 97, nr. 6, 1992, 1531–1576.
20 Gjennom å definere institusjoner ved hjelp av flere elementer tar Scott avstand fra blant annet Douglass C. Norths definisjon av institusjoner som rene regulative systemer. North 1990, 4; Scott 2014, 61.
21 Det er også forskning i randsonen mellom de to modellene. Se Kyvik 2009, 22 for svakheter ved dette feltbegrepet.
22 Stinchcombe, Arthur L., *Constructing Social Theories*, University of Chicago Press, 1968.
23 Tolbert, Pamela S. og Lynne G. Zucker, «The institutionalization of institutional theory», Clegg, Steward R., Cynthia Hardy og Walter R. Nord (red.), *Handbook of Organizational Studies*, Sage, 1996, 175–190.
24 Scott 2014, 51.
25 Meyer og Rowans (1977) arbeid berører koblingen mellom institusjoner og organisasjoner på makronivå. Organisatoriske endringer blir med dette perspektivet forklart ut fra organisasjoners institusjonelle omgivelser hvor sentrale «rasjonaliseringsmotorer» er profesjonene, nasjonalstatene og massemedia. Organisasjoner er ifølge Meyer og Rowan (1977) både et resultat av teknologisk utvikling,

komplekse relasjonsmønstre og en stadig økende rasjonalisering av kulturelle regler. Zucker (1977) og Thornton og Ocasio (2008, 100) har påpekt at kultur og kognisjon påvirker institusjoner også på mikronivå.

[26] Dag Torjesen, Hanne Foss Hansen, Rómulo Pinheiro og Karsten Vrangbæk (2017) løfter også fram dette perspektivet. Kyvik (2009) bruker eksemplet Sahlin-Andersson, Kerstin, «Imitating by editing success: The construction of organisational fields», i Czarniawska, Barbara og Sevón, Guje (red.), *Translating organisational change*, Walter de Gruyter, 1996, 69–92.

[27] Cerych og Sabatier tok utgangspunkt i dette perspektivet i studien Great Expectations and Mixed Performance fra 1986. De tok til orde for å se på relasjonen mellom endringsprosessers dybde, funksjonelle bredde og grad av forandring som et utgangspunkt for å typologisere reformer på feltet. Omtalt i Zgaga et al. 2010, 16.

[28] Betegnelsen «departement» anvendes i her som betegnelse på departementet som til enhver tid har ansvaret for høyere utdanning. Andre departement navngis.

[29] Se også Bleiklie 2003.

[30] Det siste tiåret har samfunnsvitenskapelig forskning skiftet fokus fra struktur til prosesser, og fra organisasjoner til organisering (Scott 2014, 256). Institusjonelle endringer er en nøkkel for å kunne forstå historiske endringsprosesser fordi disse «shapes the way societies evolve through time» (North 1990, 3). Derfor er det viktig å se nærmere på «… how the past influences the present and future, the way incremental institutional change affects the choice set at a moment of time, and the nature of path dependence» (ibid.).

[31] Begrepet «institusjonenes 'privatliv'» er blitt brukt for å løfte dette poenget, først av Trow, og senere Neave. Et eksempel er spenningene mellom ekstern kontroll og institusjonenes autonomi, en dimensjon som har preget utviklingen i Europa, spesielt i slutten av perioden (Neave 1995; 1996, 404 i Scwartzman 2007, 54). For å forstå disse spenningene er også den geografiske konteksten viktig (Huisman 2007, 187). Se også Neave, Guy, «On Living in Interesting Times: Higher Education in Western Europe 1985–1995», *European Journal of Education*, nr. 30, 1995, 377–393. Neave, Guy, «Higher Education Policy as an Exercise in Contemporary History», *Higher Education*, nr. 32, 1996, 403–415.

[32] Se Kyvik 2009, 30.

[33] Se Pierson 1996, 126. Pierson påpeker at slike utilsiktede konsekvenser ofte er «by-products of actions taken for short-term political reasons» (Pierson 1996, 136). Utilsiktede konsekvenser oppstår imidlertid *alltid* når det er snakk om komplekse sosiale prosesser hvor et høyt antall aktører er involvert, fordi disse genererer komplekse «feedback loops» og signifikante interaksjonseffekter som aktørene ikke kan ha fullstendig oversikt over på forhånd. De utilsiktede konsekvensene materialiserer seg ifølge Pierson (1996, 136) som «long-term institutional effects». I dette ligger at utviklingen vil føre til flere og sterkere utilsiktede konsekvenser jo mer komplekse relasjonene er som berøres av den.

[34] Burgess og John Pratt videreutviklet teorien: «We had every reason to suspect that the historical process of aspiration of colleges created specifically to be different from universities would overwhelm their best intentions, and they would increasingly aspire to university status and increasingly resemble university institutions» (Pratt og Burgess 1974, 172 i Tight 2015, 87).

[35] Neave lokaliserer akademiseringsprosesser både på nasjonalt nivå, såkalt politisk drift tilknyttet nasjonale myndigheter, på lokalt nivå, såkalt institusjonell drift i høyere utdanningsinstitusjoner, og blant de vitenskapelig ansatte på institutt- eller avdelingsnivå, hvor akademisk drift ble identifisert. Neave tar utgangspunkt i en hierarkisk struktur og plasserte læreplandrift lavest i en kausalkjede med sterkest virkning fra nasjonalt nivå og nedover, som også unntaksvis gikk motsatt vei. Kyvik (2007) har tatt til orde for å myke opp denne hierarkiske tilnærmingen for heller å fokusere på dynamikken i samspillet mellom nivåene. Han har også lokalisert nye akademiseringsprosesser på lokalt nivå, blant bestemte grupper i høyere utdanningsinstitusjoner. Studentdrift tar utgangspunkt i Randall Collins' (1979) analyse av studentenes motiv for å studere, generert av et eksamenssystem knyttet opp mot sertifisering til ulike yrker: «… they want to improve their competitive advantage when applying for jobs, or … enhancing their social status» (Collins 1979, 182). Akademisk drift blant vitenskapelig ansatte er en annen akademiseringsprosess kjennetegnet av at også personer i rene undervisningsstillinger søker seg til forskningsaktiviteter fordi dette gir økt status og/eller inntekt. Kyvik utvidet samtidig Neaves begrep læreplandrift til programdrift, hvor både pensum, det akademiske gradssystemet og forskningsinnslaget i utdanningene reflekterer akademiseringsprosesser generert av blant annet akkrediteringsordninger. For å fange opp akademiseringsprosesser i sektorene på feltet introduserte Kyvik også begrepet sektordrift, med økt akademisk status og universitetstittelens symbolske betydning som drivkrefter. De ulike kategoriene har vist seg å ha begrenset verdi som teoretisk ressurs i arbeidet med studien, og begrepet akademisk drift blir derfor brukt som et analytisk grep i stedet.

[36] Steven Casper (2013) knytter den tredje misjon til universiteters bidrag til regional økonomisk utvikling, noe som blir en for snever definisjon i en norsk kontekst hvor det er naturlig å også knytte en sosiologisk dimensjon til begrepet basert på egalitetsprinsippet.

[37] Lipset, Seymour M., Martin A. Trow og James S. Coleman, *Union democracy: the internal politics of the International Typographical Union*, Free Press, 1956.

[38] Bendix, Reinhard, «Bureaucracy: The Problem and its Setting», *American Sociological Review*, vol. 12, 1947.

[39] Høgskolen i Agder var også sentral i dette, men Universitetet i Agder har ikke publisert en historisk framstilling av sin universitetsprosess som gjør det mulig å avdekke hvilket unikt bidrag høgskolemiljøet i Agder ga i kampen for overgangsordninger. Analysen tar med Høgskolen i Agder hvor det foreligger empiri. Intervjuet med tidligere rektor ved Høgskolen i Agder, Ernst Håkon Jahr, bidrar her. Intervju Jahr 2014.

[40] Rapporten er ikke publisert og foreligger i et begrenset antall uten noteapparat. Notene ble gjort tilgjengelig av forfatteren slik at de kunne benyttes i arbeidet. Siden prosjektet ikke ble realisert i bokform, og derfor ikke er sluttført, er det en del opplysninger som ikke understøttes av kilder.

[41] Norsk institutt for by- og regionforskning. «Høgskolenes regionale betydning», 2000, prosjektrapport nr. 9. Norsk institutt for by- og regionforskning var forløper for By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

[42] Se også Haukland 2010.

[43] Stensaker begrunner valget av informanter fra disse gruppene med at de er best orientert, at de er sentrale beslutningstakere, og at de sitter på førstehåndskjennskap til hvordan konkrete beslutninger påvirket en bestemt prosess. Seks personer faller utenfor disse to kategoriene. Personene som ble intervjuet, bidro med informasjon om institusjonens utvikling og kultur, noe som gjør at de ifølge Morris Zelditch (1962, 569) defineres som informanter, i motsetning til respondenter, som uttaler seg på vegne av seg selv.

[44] Intervjuene og bruken av dem behandles mer utførlig i mitt doktorgradsarbeid. Haukland 2018b.

[45] Analysen tar her utgangspunkt i Fulsås' teori og ikke Kyviks definisjon av et femte utdanningssystem som han kaller et stratifisert utdanningssystem med et hierarki mellom institusjonene likt det amerikanske. Det norske utdanningssystemet er i ferd med å utvikle seg til et enhetlig system.

[46] Gornitzka viser blant annet til Cerych og Sabatier 1986, et LOS-notat fra 1989 senere publisert som Olsen, Johan P., «Modernization Programs in Perspective – Institutional Analysis of Organizational Change», i *Governance*, vol. 4, nr. 2, 1991, 125–149, 1989; Edelman, Lauren B., «Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Rights Law», i *American Journal of Sociology*, vol. 97, nr. 6, 1992, 1531–1576.

[47] Se også Haukland 2015.

[48] Kleppe-komiteen leverte sin innstilling i 1961 mens Videreutdanningskomiteen (Ottosen-komiteen) leverte fem innstillinger mellom 1966 til 1970. Kirke- og undervisningsdepartementet 1961; 1966; 1967; 1968; 1968a; 1970.

[49] Kleppe-komiteen ble utnevnt før videreutdanningskomiteen og hadde ikke avsluttet sitt arbeid da sistnevnte ble utnevnt. Kleppe-komiteen foreslo å slå sammen Norges Tekniske Høyskole med Norges Lærerhøyskole og Det Kongelige Norske Videnskabers Selskab i Trondheim til et tredje universitet.

[50] Monsen henviser til Bull, Edvard, «Utdanningseksplosjonen», i Knut Mykland (red.), *Norgeshistorie – Norge i den rike verden*, bd. 14, Cappelen, 1979.

[51] Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste. Forvaltningsdatabasen. Distriktshøgskoler.

[52] Se samlegymnaskomiteens planer. Kirke- og undervisningskomiteen 1960, 13; Madslien 1965; Monsen 1993.

[53] Begrepet er hentet fra Kyvik 1983. Se også Kyvik 2009, 61, 62.

[54] Ifølge Kyvik 2007, 333 skulle distriktshøgskolene møte behovet for studieplasser ettersom stadig flere ungdommer fikk studiekompetanse og valgte høyere utdanning for å oppnå jobbmuligheter og økt sosial status.

[55] SAT Nesna lærerhøgskole Da – 0005 – 003.22 Kirke- og Undervisningsdepartementet til Nesna off. lærerskole 05.12.1975.

[56] Prøveperioden utløp i 1975. Se også Yttri 2008, 14.

[57] Veksten i perioden kom delvis av at fagskoler ble omgjort til høgskoler. Studenttallene ved universitetene vokste fram til 1980-tallet da det var en nedgang i studenttall.

[58] Se også Wold Johnsen, 1999, 153.

[59] Intervju Hveding 2015.

[60] Universitetskomiteen for Sørlandet ble oppnevnt i 1963. Jahr, Ernst Håkon, «Fra Seminaret på Holt til Universitetet i Agder», årsmøteforedrag, Agder Vitenskapsakademi, 27.10.2007, publisert på agderkultur.no, lest 06.06.2015.

[61] Intervju Hveding 2015. Intervjuet med tidligere rektor ved Høgskolen i Agder, Ernst Håkon Jahr, viste heller ikke til direkte sammenhenger her på institusjonsnivå. Intervju Jahr 2014.
[62] Intervju Hveding 2015.
[63] Etter å ha brukt bare halve budsjettet første driftsåret ble midlene utnyttet maksimalt i årene som fulgte.
[64] Kultur- og vitenskapsdepartementet. NOU 1988: 28 Med viten og vilje, 193 (Universitets- og høyskoleutvalget/ Hernes-utvalget).
[65] Wold Johnsen 1999, 20.
[66] Kultur- og vitenskapsdepartementet. NOU 1988: 28, 193.
[67] Intervju Einar Lier Madsen 03.03.2015.
[68] Einar Lier Madsens arkiv. «Doktorgrader avlagt av ansatte ved Nordlandsforskning etter årstall, navn, stilling og arbeidsgiver». Intervju Einar Lier Madsen 03.03.2015.
[69] Tabellen under bygger på Wold Johnsen 1999, 298.

Største distriktshøgskoler 1985	**Stillinger**	**Undervisnings-stillinger**	**Studenter**
Rogaland	106	66	1300
Agder	92	62	1240
Nordland	73,5	52	680

[70] Distriktshøgskolen i Agder hadde hatt høyere studier siden 1977, men det var distriktshøgskolene med siviløkonomutdanning som ble omgjort til høgskolesentre. Agder distriktshøgskole hadde også universitetsambisjoner fra den ble etablert (Kyvik 2009, 69). Arkiv i Nordland. Nordland fylkestings forhandlinger 1979, 21, 27.
[71] SAT Nesna lærerhøgskole Da – 0005 – 003.22 Kirke- og Undervisningsdepartementet til Nesna off. lærerskole 05.12.1975.
[72] Statsarkivet i Trondheim. Nordland distriktshøgskole. Kopibok 1976.
[73] Stortingsforhandlinger 5. juni 1975.
[74] SAT Nesna lærerhøgskole Da – 0005 – 003.22 Kirke- og Undervisningsdepartementet til Nesna off. lærerskole 05.12.1975, vedlegg «Oppnevning av distriktshøgskolestyre» 04.12.1975, 2.
[75] Nord universitet, arkiv Nesna. «Korrespondanse 1977». Sak 48/76, brev til Skolerådet ved Nesna lærerskole datert 03.11.1976. Uordnet; Haukland 2018a, 103.
[76] Kyvik 1999, 2.2, Karlsen 2005, 409.
[77] Ibid.
[78] Nasjonalbiblioteket. Stortingsforhandlinger (1974–1975), 4619, 4625. (5. juni 1975).
[79] Kirke- og undervisningsdepartementet 1975b, 15; SAT Nesna lærerhøgskole Da – 0005 – 003.22 Kirke- og Undervisningsdepartementet til Nesna off. lærerskole 05.12.1975, 4, § 6 i utkast til styrereglement: Det regionale høgskolestyret skal «… gi innstilling til Kirke- og undervisningsdepartementet ved tilsetting i lederstillinger. Det øvrige personale tilsettes av styret etter innstilling fra den enkelte institusjon …» Endelig reglement § 8k: «å tilsette personale med unntak av det personale som skal tilsettes av departementet etter tilråding av styret. Før styret tilsetter personale, skal styret ha innhentet innstilling fra de kompetente organer ved den institusjon vedkommende skal knyttes til …» SAT Nesna lærerhøgskole Da – 0005 – 003.22. Reglement for distriktshøgskolestyret.
SAT Nesna lærerhøgskole Da – 0006 – 003.22. Styre 1987–1994. Møtereferat Høgskolestyret i Nordland 28.04.1988, sak 40.3/88, sak 49/88. I dette møtet fikk høgskolestyrets «direktør fullmakt til å avgjøre søknader fra høgskolene i fylket om delegert tilsettingsmyndighet i henholdt til Pers.reglementets § 7.6». Fullmakten viser en imøtekommenhet i spørsmålet om høgskolene selv skulle ha den reelle tilsettingsmyndigheten. I Høgskolestyrets møte den 15.09.1988 ble søknader om kompetanseopprykk delegert til direktør og omgjort til orienteringssaker. SAT Nesna lærerhøgskole Da – 0006 – 003.22. Styre 1987–1994. Møtereferat Høgskolestyret i Nordland 15.09.1988, sak 71.2/88.
[80] Intervju Rasch 2010.
[81] Nordland distriktshøgskole. «Siviløkonomstudium til Nordland distriktshøgskole», informasjonshefte, 1982. Nordland distriktshøgskole hadde også sterk støtte i løpet av prøveperioden. Nord universitet, arkiv Bodø. Ørbeck Sørheim til Haakstad 07.12.1983.
[82] Høgskolestyrene besto av fem representanter oppnevnt av fylkesutvalget, to ansatte og to studenter. Funksjonstiden var fire, to og ett år. At tidligere direktør ved distriktshøgskolen var direktør for høgskolestyret mellom 1980 og 1982, er en del av dette bildet. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Forvaltningsdatabasen. Det regionale høgskolestyret for Nordland.
[83] Wold Johnsen, 1999, 246 (fotnote 103).

[84] Ibid., 216; LovdataPro. «Forskrift om utvidelse av eksamenslovens gyldighetsområde til også å omfatte regionale høgskoler. Hjemmel for disse høgskoler til å holde eksamen og tildele grader» per 20.02.1981.
[85] Siviløkonomutdanningen startet høsten 1985 og hadde et driftsår som selvstendig høgskoleutdanning. Kirke- og vitenskapsdepartementet 1985, 8.
[86] Intervju Sandberg 2011.
[87] Levy, Jan S., «Distriktshøgskolenes plass innen høyere utdanning og forskning i åra framover», foredrag på Nasjonalt råd for distriktshøgskolenes temakonferanse, Kringsjå, 1984, 27, 28.
[88] Intervju Magne Haakstad 2013; intervju Sandberg 2011. Da Nordland og Rogaland fikk hvert sitt høgskolesenter i 1986, skapte dette motsatte reaksjoner i de to fylkene fordi institusjonenes akademiske drift var rettet mot hver sin sektor. Mens høgskolemiljøet i Bodø ønsket å bli høgskolesenter for å markere at studiestedet nå tilbød høyere studier, innebar navneendringen et avslag for Rogaland distriktshøgskole om å bli en vitenskapelig høgskole og dermed komme nærmere universitetstittelen. Ledelsen ved Høgskolesenteret i Rogaland fikk et begrenset handlingsrom på grunn av en økende spenning overfor både det regionale høgskolestyret i Rogaland på lokalt nivå og departementet på nasjonalt nivå, Wold Johnsen 1999, 423. Høgskolesenteret i Nordland, derimot, hadde ingen universitetsplaner, og ble dermed ikke sett like nøye i kortene fra nasjonalt nivå.
[89] Kultur- og vitenskapsdepartementet. NOU 1988: 28.
[90] Ibid., 19.
[91] Ibid., 28, 19.
[92] Intervju Fjalstad 2010; intervju Fossum 2010; intervju Brinchmann 2011.
[93] Se også Yttri 2015, 8.
[94] Sektorgrensene i et binært utdanningssystem defineres ifølge Witte, Wende og Huisman av hvilke typer grader de ulike høyere utdanningsinstitusjonene tilbyr på hvilke nivå, og hvilke titler de kan tildele samt graden av samarbeid og hvilke muligheter for studentutveksling som finnes mellom sektorene (Witte et al. 2008, 218).
[95] Studier som har påpekt at akademisk drift kan påvirke den nasjonale utviklingen: Musselin 2000 296; Kyvik 2007.
[96] En slik endring av både typer og antall høgskoler i høgskolesektoren er ifølge Scott (2014, 243) den sterkeste indikatoren på endring på et utdanningsfelt.
[97] Nordlandsposten 03.10.1996.
[98] Intervju Brinchmann 2011.
[99] Se Slagstad 2008, 65; Tight 2015, 94; Haukland 2015, 78. Dette ble også løftet fram i flere av intervjuene. Intervju Nilsen 2011; intervju Brinchmann 2011; intervju Fjalstad 2010.
[100] Rundskriv F-14-95.
[101] Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1991a, 5.
[102] Se også Eriksen 2006, 60.
[103] Uttalelsen bekreftes av intervjumaterialet.
[104] Mellom 1990 og 2000 var det en vekst i antall avlagte doktorgrader på over seksti prosent. I 1990 ble det til sammen avlagt 393 doktorgrader ved landets universiteter, i 2000 ble det avlagt 647.
[105] Den private høgskolen Menighetsfakultetet, som var under den private høgskoleloven, hadde fått doktorgradsrett allerede i 1990.
[106] De nevnte høgskolene i Trondheim og Bergen tilbød forskerutdanninger i likhet med en del private høgskoler.
[107] Høgskolesenteret i Rogaland løste avslaget gjennom å tilby forskerutdanning med disputas i regi av Aalborg Universitetscenter i Danmark på egen campus. Statsråden kontaktet den danske undervisningsministeren direkte og satte en stopper for ordningen (Eriksen 2006, 69). Fra 1993 ble disputasene holdt ved Universitetet i Bergen. Høgskolemiljøet i Stavanger, motivert av universitetsplanene, ledet stadig an blant høgskolene i å skape nye muligheter på tvers av rådende politikk.
[108] Kyvik 2007, 335.
[109] Høgskolene skulle blant annet ha samme titler og kompetansekrav som universitetene, styrke seg faglig og ta ansvar på sine fagfelt i samarbeid med universitetene.
[110] Høgskolestyret i Nordland 1991, 54.
[111] Se Kyvik 1999, 2.5.
[112] Lovdata. Universitets- og høgskoleloven av 01.01.1996, § 2 pkt. 6.
[113] Norgesnettrådet var en sammenslåing av Lærerutdanningsrådet, Fellestjenesten for råd og høgskoler og statens lærerkurs, Statens lærerkurs, Rådet for høgskoleutdanning i helse- og sosialfag (RHHS) og Informasjonssenter for internasjonal utdanning. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Forvaltningsdatabasen. Norgesnettrådet. Endrings-historie.

[114] Witte, Wende og Huisman (2008, 228) har trukket fram nasjonale arenaer for sektormøter som viktige redskap for å skape konsensus rundt reformer angående kvalitetssikring og akkreditering.
[115] Spørsmål i Stortingets spørretime den 29. oktober 1997 til statsråd Jon Lilletun fra Jan Simonsen (FrP). Norgesnettrådet ble etablert 01.01.1998.
[116] Intervju Fossum 2010; intervju Mellemvik 2011.
[117] Bedriftsøkonomisk Institutt (BI) fikk rett til forskerutdanning i bedriftsøkonomi fra februar 1998. Eriksen 2006, 105. Menighetsfakultetet fikk rett til forskerutdanning i teologi fra 1990.
[118] Leder for utvalget var tidligere rektor ved Universitetet i Tromsø, Ole Danbolt Mjøs. Nestleder var fylkesmannen i Rogaland, Tora Aasland. Agder var representert ved rektor ved Høgskolen i Agder, Knut Brautaset, som i likhet med Aasland hadde markert seg som en forkjemper for at høgskoler skulle kunne akkrediteres som universitet.
[119] Maassen og Olsen 2007; Gornitzka og Langfeldt 2008; Witte et al. 2008; Kyvik 2009, 32. Analyser av nasjonale endringsprosesser må ifølge Gumport (2008, 26), Zgaga (et al. 2010, 14) og Kyvik (2009, 23) inkludere innflytelsen fra overnasjonale organisasjoner for å kunne presentere et helhetlig bilde. Blant overnasjonale organisasjoner er det spesielt OECD og EU som har vært pådrivere for utviklingen. OECD inspirerte blant annet ifølge Kyvik (2009, 60, 62) til etableringen av distriktshøgskolene fra slutten av 1960-tallet. Organisasjonens anbefalinger har ifølge Gammelsæter (2002, 10) vært empirisk begrunnet og har dermed hatt en høy grad av legitimitet. Organisasjonen har vært viktig for utvikling av kunnskap om høyere utdanning på tvers av landegrensene, noe som var en forutsetning for den økende *integreringen* av høyere utdanningssystemer i Vesten, som ifølge Bleiklie (2003) preget utviklingen. OECD har dessuten hatt en sentral funksjon i den overordnede prosessen mot mål- og resultatstyring innen europeisk høyere utdanning. EU har ifølge Kyvik (2009) spilt en sterk rolle i forbindelse med etableringen av et felles utdanningsmarked i Europa. Ifølge Castells (intervju 2014) og Keeling (2006) satte Europakommisjonen i stadig større grad agendaen for utviklingen av høyere utdanning i Europa etter 1998.
[120] En strukturell forklaring på Norges vilje til europeisk integrering på utdanningsfronten er at eksterne sjokk ifølge Karsten Vrangbæk, Timo Aarrevaara, Hanne Foss Hansen og Ilmo Keskimäki (2017, 9) kan endre synet på politikk og verdier. Dersom situasjonen vedblir, kan den, slik Rørvik (2007, 19) har påpekt, resultere i større reformendringer. Norges nei til De europeiske fellesskapene (EF) i 1972 og Den europeiske union (EU) i 1994 kan sees på som slike eksterne sjokk fordi relasjonen til resten av Europa nå ble «det lille landets store problem». Etter de to folkeavstemningene valgte norske myndigheter ifølge Mjøset (1995, 291) og Gornitzka og Langfeldt (2008, 165) en tilnærmingslinje til EF/EU. EØS-lovens artikkel 1f slo fast at Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, som ble satt i kraft i 1994, også innebar «nærmere samarbeid på andre områder, slik som forskning og utvikling, miljø, utdannelse og sosialpolitikk» (Lovdata 1992, Mjøset 1995, 289). Slutten på den kalde krigen i 1989 var enda et eksternt sjokk som krevde en ny utenrikspolitikk, hvor fokuset på norsk sikkerhet ble supplert med blant annet et mål om sterkere europeisk integrering (Utenriksdepartementet 1990). I tillegg kom en ny forståelse av at klima angikk hele verdenssamfunnet (Utenriksdepartementet 1990, 18, Nordstrand Berg et al. 2017, 4).
[121] Stortingets spørretime 20.10.1999. Spørsmål fra representant Inge Lønning (Høyre).
[122] Ibid.
[123] Intervju statssekretær Svein Helgesen 06.10.2015.
[124] Se Haukland 2015, 200.
[125] Intervju Jahr 2014.
[126] England kan sies å ha et stratifisert utdanningssystem.
[127] Utdannings- og forskningsdepartementet 2003.
[128] Nyborg 2007, 28, 29.
[129] Intervju Fossum og Pedersen 2015.
[130] Se Haukland 2015, 109 ff.; Karlsen 2016, 289; Sundet, Forstorp og Örtenblad 2017. Internasjonalisering hadde gått fra å innebære at nordmenn studerte i utlandet på grunn av begrenset kapasitet i Norge til å bety både studentutveksling, utvikling av studier i utlandet, utdannings- og forskningssamarbeid på tvers av landegrensene og kvalitetssikring målt opp mot land det var naturlig å sammenligne seg med. Hvilke sider ved internasjonaliseringen som skulle vektlegges, ble ikke definert klart av myndighetene.
[131] Nord universitet, arkiv Bodø. HBO styresak 50/00; Haukland 2015, 109 ff., 145. Internasjonaliseringen var relativt ny. Ved etableringen av Høgskolen i Bodø ble tidligere retningslinjer for internasjonalisering gjort om til et forpliktende krav. I de første årsmeldingene for høgskolen var det likevel ikke mange tegn til internasjonalisering; bare to prosent av studentene var fra utlandet studieåret 1995/1996. Nord universitet, arkiv Bodø. «HBO Årsmelding 1995»; Nord universitet, arkiv Bodø. «HBO Årsmelding 1996»; Haukland 2017, 110.

[132] Witte et al. (2008, 228) har vist til at dette skjedde i Tyskland, Nederland og Frankrike fordi «national higher education systems (is) a fabric of interwoven institutions where change in one area (degree structures) triggers changes in others (here: institutional types)».
[133] Organisation for Economic Cooperation and Development 1988. Norgesnettrådet fikk mandat til å «trekke opp retningslinjer for kvalitetssikringsarbeidet innen høyere utdanning» både nasjonalt og internasjonalt. Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet 1997, 2.2.
[134] Haukland 2015, 135 ff.
[135] Stortingsmelding nr. 27 (2000–2001), som fulgte opp Mjøsutvalgets innstilling, sa blant annet at «Norgesnettrådet defineres som kvalitetsutviklingsinstrument, og gis et mandat og organisering i samsvar med dette», og at arbeidsdelingen mellom departementet, rådet og universiteter og høgskoler ville bli vurdert (Utdannings- og forskningsdepartementet 2001, 64). Dette var et tilbakeslag i forhold Norgesnettrådets egen anbefaling om en ekstern kvalitetssikring og Mjøs-utvalgets klare råd om et uavhengig akkrediteringsinstitutt (Utdannings- og forskningsdepartementet 2001, 22, 61, Norgesnettrådet 2002). Flertallet i stortingskomiteen ønsket imidlertid Mjøs-utvalgets innstilling lagt til grunn. Et uavhengig akkrediteringsinstitutt som skulle erstatte Norgesnettrådet ble dermed vedtatt i Stortinget den 12. juni 2001 (Stortinget 2001) og tatt inn i universitets- og høgskoleloven i juni året etter (Lovdata 2002). Stortinget hadde også her en sentral rolle i utviklingen av feltet (Forskerforum 2012, 17).
[136] I 2003 hadde i alt ti europeiske land etablert et nasjonalt akkrediteringsinstitutt (Neave 2004, 25, 29). De andre landene var Finland, Flandern, Frankrike, Tyskland, Italia, Nederland, Portugal, Spania og Sverige. Land hvor universitetene var unntatt: Irland og Østerrike.
[137] Se Eriksen 2006, 192.
[138] Intervju Rasch 2010.
[139] Godkjenningen handlet ikke bare om å få oppfylt kriteriene til en universitetssøknad, det var snakk om å i det hele tatt kunne operere som autonom høgskole. Avslaget skapte ifølge Rasch (intervju 2010) og Fossum (intervju 2011) en ny endringsvilje og forståelse nedover i organisasjonen for at strukturendringene som skulle implementeres, var forankret på nasjonalt nivå, og at ledelsen ikke kunne forandre dem.
[140] Elken og Frølich (2017, 112) har på bakgrunn av dette kalt Kvalitetsreformen en «bottom-up»-reform.
[141] Forskriften kom fire måneder etter at standarder og retningslinjer for medlemskap i ENQA kom på plass under den fjerde ministerkonferansen i Bologna-prosessen i Bergen i mai (Kunnskapsdepartementet 2009, 2.1).
[142] Nord universitet, arkiv Bodø. Universitetssøknaden. For en detaljert beskrivelse av universitetsprosessen i Bodø: se Haukland 2015, del IV og V. Høgskolen i Bodø ble akkreditert etter den reviderte forskriften fra 2006. Nokut 2006.
[143] Leder for avdelingen var plan- og utviklingsdirektør Rasch, som knytter rapportarbeidet til at høgskolen hadde en sterkere autonomi etter Kvalitetsreformen (intervju 2010): «Større selvstendighet innebar større krav til at vi klarte å fordele ressurser og kompetanse selv til å drive med analyse, rapportering og planarbeid.»
[144] Valen, Henry og Daniel Katz, *Political Parties in Norway*, Universitetsforlaget, 1964, 42–99.
[145] Haukland 2015, 178.
[146] Intervju Fossum 2011.
[147] Tidligere studier har som nevnt vist at tvetydige og vage reformer gir rom for institusjonell transformasjon (Gornitzka 1999, 18).
[148] Haukland 2015, 147 ff.

VEDLEGG 1

Linda Helén Haukland

«The Bologna Process and HEIs Institutional Autonomy»
***Athens Journal of Education* nr 7, 2020**

Gjengitt med tillatelse

Linda Helén Haukland
Associate professor
Nord University
P.O. Box 1490
NO-8049 Bodø
(+ 47) 755 17 285 / 932 65 777
Linda.H.Haukland@nord.no

Abstract

The Bologna Process has had a great impact on the development of European higher education, although the greatest impact has not been from the process itself, but from the national reforms introduced along with it.[1] With a relatively young higher education system, Norway was ahead of most European countries in implementing the Bologna Process and reforms indirectly linked to it. Due to path dependencies and the Higher Education Institutions being, to a certain extent, autonomous and carriers of their own culture, we cannot draw conclusions at the local level without empirical studies. Therefore, the case of Nord University shows us how this process directly and indirectly affected Higher Education Institutions in Norway.

The Higher Education Institutions (HEI) integrated horizontally in an education system that was increasingly hierarchical and competitive. The need for standardisation in order to secure equality and efficiency, and the demand for greater autonomy in the HEIs was answered by strengthening some and weakening other forms of institutional autonomy along with the establishment of a new accreditation system. Three dimensions of autonomy are touched on in this study. Firstly, the question of who has decision-making power in the HEIs defines whether they are ruled by professional or administrative autonomy. Secondly, the question of the HEIs' mission is decided either by the HEI itself,

[1] Stensaker, 'Governmental policy'; Witte, Wende and Huisman, *Blurring boundaries*, 219, 228.

representing substantive autonomy, or by external demands on production and external funding, representing what I call beneficial autonomy. Finally, the question of how the HEIs fulfil their mission decides whether they have individual autonomy or procedural autonomy. In the last case, the HEIs are given external frameworks, which, to a great extent, define how they are to carry out their mission in order to succeed.

The development of higher education in Norway shows how the introduction of the accreditation system hampered different types of institutional autonomy and strengthened others, a development that also brought dilemmas and tensions related to academic freedom.

The Bologna Process played the role of both supplier of terms and a catalyst for these dilemmas. One of the consequences in Norway was a development where former colleges gained university status, among them Nord University (University of Nordland) in 2011.

Keywords: Bologna, Higher education, Norway, Nord University, HEI autonomy.

THE BOLOGNA PROCESS AND HEIS INSTITUTIONAL AUTONOMY IN NORWAY

Introduction

The European integration of higher education, which gained momentum from the 1960s onwards, has resulted in extensive national change processes. However, in relation to previous national education reforms, the reforms that have taken place in the wake of the Bologna Process, have been marked by a higher pace.[2] Analyses of these national change processes must include the influence of supranational organisations in order to present the whole picture.[3] The OECD and the EU have played key roles, both as drivers of and agenda setters for European development.[4]

The OECD's recommendations are based on empirical data and thus have a high degree of legitimacy.[5] This organisation has played an important role in the development of knowledge about higher education across national borders, which is a condition for the increasing integration of higher education systems in the West.[6] It has also played a key role in the overriding process of introducing goal and performance management in European higher education. According to Kyvik, the EU has played an important role in connection with the establishment of a common education market in Europe. [7] After 1998, the European

---

2 Witte, Wende and Huisman, *Blurring boundaries*, 229. This made room for a greater degree of change than that anticipated by North's model from 1990.

3 Gumport, *Sociology of Education*, 26; Zgaga, Teichler, Schuetze and Wolter, *Introduction*, 14 and Kyvik, *The Dynamics of Change*, 23. It is also relevant, according to Gammelsæter, to take a closer look at countries outside Europe that have a hegemonic influence on these developments, such as the USA. That is outside the scope of this article, however. Gammelsæter, *Høgskoler til besvær,* 10.

4 See, for example, Maassen and Olsen (eds.), *University dynamics*; Gornitzka and Langfeldt (eds.), *Borderless Knowledge*; Witte, Wende and Huisman, *Blurring boundaries* and Kyvik, *The Dynamics of Change*.

5 Gammelsæter, *Høgskoler til besvær,* 10.

6 Bleiklie, *Hierarchy and Specialisation.*

7 Kyvik, *The Dynamics of Change.*

Commission increasingly set the agenda for the development of higher education in Europe.[8]

This article takes a closer look at how the Bologna Process directly and indirectly affected the reforms of Norwegian higher education between 1998 and 2010, with respect to HEIs' autonomy. The Bologna Process was an initiative to harmonise higher education standards in Europe which indirectly influenced the development of HEIs' autonomy.

Since national reforms also have unintended consequences at the local level and studies have shown that it is the HEIs with the lowest status that drive developments in the field, the process whereby Bodø University College became a university is used as a case. This took place in parallel with the Bologna Process. It serves as an example of how increased European cooperation in higher education contributed to increasing the autonomy of HEIs.[9] The development that culminated in university status and the establishment of Nord University (the University of Nordland) in 2011, was both directly and indirectly affected by the Bologna Process.

Literature Review

When it comes to the impact of the Bologna Process at the local level in Norway, a number of books are crucial to this study, both in order to understand continuity and new developments as well as key consepts. I will present some of them that have relevance to different parts of this study.

In the article 'Governmental policy, organisational ideals and institutional adaption in Norwegian higher education' from 2006, Stensaker explores the relationship between the Government's intentions and the implications of education policy between 1990 and 2000, the period leading up to the Bologna Process. He traces a development towards the bureaucratic ideal in Norway due, among other things, to more centralised decision-making processes in the HEIs.[10] Another factor is the

[8] Castells (interview, 2014); Keeling, *The Bologna Process.*

[9] Witte, Wende and Huisman, *Blurring boundaries*, 228.

[10] Askling, Berit, 'Quality monitoring as an institutional enterprise', in *Quality of Higher Education* No. 3, 1997, 17–26. Referred to in Stensaker, "Governmental policy", 43.

institutional implementation of external quality assurance and political guidelines in order to improve and secure the quality of teaching and learning, dominated by the European level.[11] Stensaker underlines that there is a gap between the governmental policies and their organisational implementation. In order to find effects at the local level, it is therefore crucial to study how the leaders make use of new room for manoeuvre in reforms, as well as their role in bringing meaning and direction to the organisational implementation process. This insight is the premise for my analysis.

One of the main theoretical sources that illustrates the historical development within the college sector in the Norwegian higher education system, is Svein Kyvik's book *The Dynamics of Change in Higher Education. Expansion and Contraction in an Organisational Field* from 2009, which provides crucial concepts and definitions for analysing the development of higher education in Norway.

Kyvik presents dynamics that follow different partially overlapping phases. One of these phases is when the HEIs became more similar due to a horizontal integration of the college sector where they became more strongly related to each other. Horizontal integration is defined as 'de-differentiation and de-diversification of professional and vocational programmes in the college sector'.[12] In this phase, there was a reduction of colleges in the sector due to mergers, and the college sector was separated from the university sector in a binary system.[13] Another phase took place during the Bologna Process in Norway and differed from most other western countries. Here, academic and vocational drift met in a more or less unified education system where universities offered most educations, both academic and professional.[14] Kyvik defines, like other researchers in the field of higher education, the education system along two dimensions: in relation to the state and in relation to other HEIs. In this article, I present a third dimension, defining higher education systems also along the dimension of society at large.

---

[11] Kogan, Maurice and Stephen Hanney, *Reforming Higher Education*, Jessica Kingsley, 2000, 240. Referred to in Stensaker, 'Governmental policy', 43.
[12] Kyvik, *The Dynamics of Change*, 81.
[13] Kyvik, *The Dynamics of Change*, 9.
[14] Kyvik, *The Dynamics of Change*, 10.

Theoretical Perspectives and Sources

In this article, I draw on an institutionalist perspective that takes account of the cultural, normative and formal changes that affected the field of higher education in Norway.[15] This perspective enables us to take a closer look at the interaction between institutions, organisations and key persons at the national, regional and local level. The resource dependence theory is also used to highlight the tension between dependence on an institution's surroundings and the independence achieved by the institution through what we now call local entrepreneurship and network building.[16] This combination produces a richer picture of the development of higher education.[17]

The impact of structural and cultural factors as well as the impact of interest groups has been crucial to this study. Structural explanations take a closer look at 'the impact of technological, economic, and social change in society on the organisation of human activity' in addition to changes generated by the education system itself.[18] The theoretical paradigm structural-functionalism has been criticised for not explaining the mechanisms leading to change, among them conflict.[19] What it *does* explain, is the growth in student numbers as a result of an expanding middle class and the expansion of new professions in the welfare state.[20] Due to this paradigm, the transition from fragmented expansion to horizontal integration could, according to Kyvik, be explained as 'a shift from a dysfunctional organisational structure to a more functional or effective way of organising this part of the educational system'.[21]

When it comes to cultural explanations, Kyvik highlights the role of norms and values in developing higher education systems as one theoretical approach.[22] In this article, the values of social benefit, efficiency, quality and equal opportunities for education, by me called 'the principle of equality', are given special attention.[23] Another theoretical approach that is given weight is the influence of global ideologies on

[15] Powell and DiMaggio (eds.), 'The iron cage revisited'; Scott, *Institutions and Organizations*.
[16] Pfeffer and Salancik, *The External Control*.
[17] Gornitzka, 'Governmental policies'.
[18] Kyvik, *The Dynamics of Change*, 26, 189.
[19] Kyvik, *The Dynamics of Change*, 27.
[20] Kyvik, *The Dynamics of Change*, 26.
[21] Kyvik, *The Dynamics of Change*, 27.
[22] Kyvik refers to Clark 1972.
[23] Haukland, 'Universitetet i Nordland', 29.

higher education systems, which implies that they change as a result. One key question here is whether they respond more to their global context than to their own cultural and social history. Finally, in addition to the specific local organisational culture, there is a tendency for organisations to copy each other.[24]

As structural and cultural explanations do not involve actors; 'Structural development and cultural trends do not make decisions', there also has to be a third theoretical approach in order to reveal the dynamics of change on the field of higher education.[25] The influence of interest groups is a perspective of power and conflict, and emphasises change as a product of interaction and power struggles.[26] This study also uses this approach both at a local, national and European level.[27]

In the article 'Governmental policies and organisational change in higher education' from 1999, Gornitzka presents a theoretical framework for comparative research on organisational change in the field of higher education. She bases her framework on both new institutionalism and on resource dependency, in order to understand how HEIs' economic frameworks and plans are affected by the policy and programme of the government.[28] How do they change as a result of their response? Both theories have two basic prerequisites: 'organisational choice and action are limited by various external pressures and demands, and the organisations must be responsive in order to survive'.[29] They differ, however, in to what extent and how they change.

The theory of resource dependency, first presented by Pfeffer and Salancik in 1978, highlights that organisations are flexible and basically oriented towards other organisations in order to protect their autonomy and decision-making power when they meet limitations and external control.[30] They make active and independent choices firstly because their development is also dependent on them, secondly because they can lead and manipulate their dependency through alternative responses to external

[24] Kyvik, *The Dynamics of Change*, 28, 189.
[25] Kyvik, *The Dynamics of Change*, 29.
[26] Ibid.
[27] Kyvik refers to Baldridge 1971; Archer, Margareth S., *Social Origins of Educational Systems*, Sage, 1979; Rhoades 1983. Kyvik, *The Dynamics of Change*, 30. Later new institutionalist works have implemented this perspective in order to understand change in the field of higher education. Haukland, *Universitetet i Nordland*.
[28] Gornitzka, 'Governmental policies and organizational change', 5.
[29] Gornitzka, 'Governmental policies and organizational change', 7.
[30] Gornitzka, 'Governmental policies and organizational change', 7. Gornitzka also draws on Pfeffer, Jeffrey, Organizations and Organization Theory, Pitman, 1982.

demands, and thirdly, the demands are not always consistent. They find themselves 'in complex environments faced with competing demands'.[31]

The new institutional approach has another viewpoint, emphasising stability and hindrances for changes within organisations. For example, March has shown that most organisational changes are the result of 'relatively stable routine responses that relate organisations to their environments'.[32] Gornitzka takes a closer look at why this is dependent on whether the reform is in line with the institutional identity of the organisation or not. What she calls 'a normative match', a concurrence between values and prerequisites for change and the identity and tradition of the organisation, is, according to her, decisive in order for political initiative to generate organisational change.[33]

Witte, Wende and Huisman's article 'Blurring boundaries: how the Bologna process changes the relationship between university and non-university higher education in Germany, the Netherlands and France' from 2008 concerns how an overarching European process influences and limits the different national contexts affected by it. The authors show how this, among other things, led to political freedom of action at the national level to renegotiate the autonomy of HEIs.[34]

The authors assert that the Bologna Process affected the relationship between HEIs and the State because the change of the degree structure at the national level paved the way for further changes to the education system:

> If the degree structures changes, this is an opportunity for policy makers and other stakeholders to reconsider the distribution of roles and status between the institutional types in the system … Understanding the power struggles that took place means looking behind the surface of converging degree titles in Europe.[35]

According to Douglass North's model for institutional change, perceptions derived from an international context can lead to a more extensive

[31] Gornitzka, 'Governmental policies and organizational change'.
[32] Gornitzka, 'Governmental policies and organizational change', 9; March (ed.), *Decisions and Organizations*.
[33] Gornitzka, 'Governmental policies and organizational change', 10.
[34] Witte, Wende and Huisman, *Blurring boundaries*, 219.
[35] Witte, Wende and Huisman, *Blurring boundaries*, 218.

change process than expected.[36] Although developments differed in the three countries and were strongest in Germany, an integration of higher education took place in all of them.[37] This article takes a closer look at this integration process in the Norwegian context.

Two of the sub-goals of the Bologna Process were to strengthen HEIs' autonomy and to increase efficiency in the field of higher education.[38] Both of these goals were achieved through the establishment of the accreditation system, which was made possible through the strengthening of HEIs' institutional autonomy in connection with the 1994 Norwegian college reform.[39] However, the increasing complexity of the field necessitates taking a closer look at the type of institutional autonomy that was strengthened through the different national reform processes in connection with the Bologna Process.

There are basically three types of institutional autonomy. The first concerns whose decision-making power is strongest when an institution's autonomy increases. Professional autonomy means that the academic staff have most decision-making power in the organisation, while administrative autonomy is defined by the organisation's central administration having most decision-making power.[40] There is also a distinction between substantive and what I call beneficial autonomy, depending on what decision-making power the institution has over what the organisation will do. Fran A. van Vught has defined substantive autonomy as the right to decide the institution's mission.[41] Beneficial autonomy means that HEIs have to raise part of their financial base from external clients and financial partners, and that HEIs' income is based on their production, primarily in the form of graduates and research products, in addition to external funding.

The third type of institutional autonomy relates to the extent to which the organisation itself decides how it achieves its mission. In that case, the mission is to ensure profitable operation rather than to develop and preserve the region, to develop counter-expertise based on regional

---

[36] Witte, Wende and Huisman, *Blurring boundaries*, 219, 228; North, *Institutions, Institutional Change and Economic performance*.

[37] Witte, Wende and Huisman, *Blurring boundaries*, 223.

[38] Gaston, *Challenge of Bologna*, 66; Bleiklie, 'The Social Foundations of the Evaluative State', 98.

[39] Elken and Frølich, 'The Big Consequences of a Small Change', 104.

[40] Etzioni 1964 in Schmidtlein and Berdahl, 'Autonomy and Accountability', 70. Etzioni, Amitai, *Modern Organizations*, Prentice-Hall, 1964, 75–84.

[41] Van Vught 1996, 185. Cited in Stensaker, 'Governmental policy', 44. Haukland, *Nye høyder*, 207; interview Fossum, 2011; interview Mellemvik, 2014; interview Nilsen, 2011; see Figure 1.

knowledge development and to ensure the supply of an educated labour force also in rural areas.[42] The third type of institutional autonomy relates to the extent to which the organisation itself decides how it achieves its mission. A distinction is drawn here between individual and procedural autonomy, depending on whether the HEIs set their own limits, as in the case of individual autonomy, or whether their limits are set externally, and are thereby limited to exercising procedural autonomy.[43]

Methodology

As pointed out by W. Richard Scott, historical presentations provide a more correct picture of whether change processes represent a break or continuity.[44] The Bologna Process did not represent a break, but a continuation of an overarching and comprehensive structural change at the European and national level in higher education.[45] The analysis will therefore also be based on a longer time frame where relevant.

A large number of sources touch on this topic. Some local literature is available in the form of publications to mark anniversaries, reports and articles. I have studied key documents at Nord University, Bodø Archive, Nord University, Nesna Archive, the National Archives of Norway in Trondheim and Nordland Archive, as well as articles relating to the process of becoming a university in the local press. At the national level, Official Norwegian Reports, white papers, parliamentary deliberations and draft resolutions and bills are central sources that have been reviewed, as have historical accounts of higher education in Nordland, in particular, and of higher education, in general.

One of these is my book *Nye høyder. Framveksten av Universitetet i Nordland* ('New Heights. The development of the University of Nordland') from 2015, which is based on archival studies in national and regional archives, along with interviews, covering the development

[42] Yttri, 'Motekspertisen', 52 ff.
[43] Torjesen, Hansen, Pinheiro and Vrangbæk, 'The Scandinavian Model in Healthcare and Higher Education', 80.
[44] According to Scott, the time frame also prevents analyses from being oriented towards dichotomies instead of insight into complexity. Scott, *Institutions and Organizations,* 258, 270 ff.
[45] Neave, 'The Bologna Process and the Evaluative State', 12; Musselin, 'Commentary on Guy Neave', 37. Gammelsæter also underlines this point. Gammelsæter, *Høgskoler til besvær,* 10.

in expertise and higher education in the city of Bodø from the 1850s up until the establishment of the University of Nordland, now Nord University, in 2011.

I also rely heavily on around 40 semi-structured interviews conducted with faculty and leaders at Bodø University College and other HEIs about the process leading up to university status in 2011.[46] Some of the interviews are with external actors. The interaction between the local and European level has been examined through these interviews, as well as other sources.

Discussion: Norwegian HEIs' Autonomy

The interviews reveal that the institutional development at Bodø University College was regarded as a regional democratisation of knowledge with the degree of institutional autonomy serving as both a limiting factor and driver. Based on these dimensions, the analysis will therefore look more closely at the increase in institutional autonomy at Bodø University College, and how it affected the process of becoming a university.

When Bodø University College was established in 1994, following a merger between the city's teacher training college, nursing college and Nordland College, the new institution had much greater autonomy than the former colleges had had. The three former colleges nonetheless felt a loss of autonomy because they now had to coordinate their activities under the same leadership and within a new framework. The biggest challenge for the leadership of the new university college was therefore to establish a common organisational culture. The process of becoming a university was seen as a key strategy in order to achieve a shared identity.

At the national level, the problem was how the increasing focus on quality assurance in the field could both follow up national priorities and ensure greater institutional autonomy. An evaluation report from 1999 in connection with the college reform stated that 'it is … difficult

[46] Haukland, *Universitetet i Nordland*. Interviews given before 01.03.2011 were conducted together with historian Svein Lundestad at Nord University.

to envisage strong national control and a high degree of local autonomy being achieved at the same time, while it is fully possible in theory to simultaneously increase efficiency and improve the quality of work at the institutions'.[47] Quality assurance was not linked to national priorities at that time.

Decision-making power: professional vs. administrative autonomy

When the university process started in 2000, the goal of becoming a university meant that the institution would become part of the university sector and enjoy a higher degree of professional autonomy in a binary education system. The academic staff held on to this perception until the process of becoming a university was concluded. The different academic communities, with their different college cultures, saw the plans to become a university as a strategy to win back the autonomy they had lost in the 1994 merger.[48] For example, the academic staff at the Faculty of Teacher Education and at the Faculty of Health Sciences had a strong wish to safeguard the vocational drift of each programme of professional study.[49] Achieving this within the framework of the new institution was challenging, since academic drift was seen as the mark of a good academic environment and institutional autonomy entailed more administrative and less professional autonomy.[50] Until the merger in 1994, the two programmes of professional study had had institutional autonomy, with administrative and professional autonomy being largely correlated. However, this changed in connection with the merger as the rector was no longer recruited from these academic communities. [51]

Their support for the university process was based on the assumption that university status would increase their professional autonomy through the right to develop master's and PhD programmes.[52] The interview material shows that they did not distinguish between the previously mentioned different types of institutional autonomy, which led to an expectation that greater institutional autonomy would be synonymous

47 Kyvik, 'Høgskolereformen', 6.
48 University college board, Nordland, 'Høgskolemiljøet i Bodø'.
49 Interview Nilsen, 2011.
50 Academic drift is in this article used as a term for general academisation processes in the college sector. Kyvik, 'Academic drift'.
51 Karlsen, 'Styring av norsk lærerutdanning', 410.
52 Interview Olsen, 2010; interview Rasch, 2010; interview Nilsen, 2011; interview Brinchmann, 2011.

with greater professional autonomy. As mentioned, however, it was in reality administrative autonomy that increased at the university college. Greater institutional autonomy concentrated in the central administration enabled Bodø University College to implement the changes the process of becoming a university required. Stensaker regards this as part of the bureaucratisation process because decision-making processes in the institutions became more centralised.[53]

The plans to become a university presented a new opportunity to win back professional autonomy because university status meant that the academic communities could establish PhD programmes themselves. All of the academic communities regarded an increase in professional autonomy as a strong motivation for the process of becoming a university. The fact that the academic staff saw university status as being synonymous with an increase in their professional autonomy may explain why few of them opposed the goal of becoming a university, despite the process generating major change processes within the institution.[54]

Quality assurance has been highlighted as 'the most potent of change agents'.[55] The development in Norway was part of an overarching trend in Europe, where the need to establish a regulated and independent accreditation body became more pronounced as the 1990s progressed. In extension of this work, in which Denmark, France, the Netherlands and the UK played important roles, the European Commission established the European Network for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) in 2000 with the goal of establishing a common education market with harmonised degrees, grades and quality requirements. In the same year, the Mjøs Committee recommended that Norway should be part of this development. The establishment of the accreditation system generated many unintended consequences, however, that went beyond assuring academic quality. One of the consequences was that it made it easier for university colleges with ambitions to become universities to enter the university sector.[56]

---

[53] Askling, Berit, 'Quality monitoring as an institutional enterprise', in Quality of Higher Education No 3, 1997, 17–26. Referred to in Stensaker, 'Governmental policy', 43.

[54] Haukland, *Nye høyder*, 144.

[55] Kogan and Hanney *Reforming Higher Education*, 240; Stensaker, 'Governmental policy', 44.

[56] Elken and Frølich, 'The Big Consequences of a Small Change'.

As we have seen, the distinction between different types of institutional autonomy provides insight into the organisational changes that took place in connection with the Norwegian college reform, and partly explains why both the leadership and academic staff at Bodø University College championed the process of becoming a university. This was an important precondition for succeeding. The fact that the strongest academic communities in the college sector – at Stavanger University College, Agder University College (with its main campus in the city of Kristiansand) and Bodø University College – actively participated in the process of becoming universities could also explain why there was such a strong consensus on the major reform changes in the field in connection with the Quality Reform Programme in 2003, a reform that is regarded as having introduced the Bologna Process in Norway, and the establishment of the independent national quality assurance body Nokut the same year.[57] These university colleges had the greatest potential to delay the process, but they were keen to realise the plans to become universities and thus to also agree other central requirements from the central authorities, rather than holding back the process.

In the Mjøs Committee's recommendation from 2000, which formed the basis for the reform, institutional autonomy and quality assurance were two of the key dimensions that were to be coordinated within a new framework:

> It is important … to find organisational and management models that strike an expedient balance between the institutions' wish for more freedom and responsibility and overall control, coordination and quality assurance.[58]

This balancing act resulted in greater, but increasingly limited institutional autonomy.[59] Through the Quality Reform, Bodø University College's central administration gained even more control of the institution's activities.[60] This was a part of the European development in the field, with the exception of England, where HEIs already functioned as autonomous units.

---

[57] Haukland, 'The Bologna Process', 8.
[58] The Ministry of Church Affairs, Education and Research , 51.
[59] Neave, 'The Bologna Process and the Evaluative State', 22.
[60] Elken and Frølich, 'The Big Consequences of a Small Change'.

According to Ivar Bleiklie, the Quality Reform led to educational institutions increasingly functioning as special interest organisations 'in which power is transferred from the academic staff and other employee groups to appointed leaders and external stakeholders'.[61] This power shift meant that, while the academic communities developed higher degree programmes to either recover lost or win new professional autonomy, they also lost control of the development of the institution.[62]

One example that illustrates how the establishment of Nokut undermined professional autonomy was the development of external requirements for PhD programmes that were made applicable to the whole field of higher education. At the same time, it facilitated greater institutional autonomy through the establishment of regulations for the transition from university college to university status.[63] University status was thus no longer synonymous with greater professional autonomy. It rather led to greater administrative, but also diminished professional autonomy. Nevertheless, the accreditation system was important in relation to Bodø University College's process of becoming a university because it meant that both the administration and the academic staff had the same objectives for the work on gaining university status. The interview material shows that there was strong support for the process within the organisation also after 2003, probably based on lack of insight into the shift from professional to administrative autonomy in the university sector.

According to John Brennan and Tarla Shah, quality assurance can 'undermine existing academic cultures by weakening the boundaries between groups within HEIs'.[64] This was what transpired; the leadership and academic staff cooperated closely on the development of PhD programmes between 2000 and 2009 in order to meet Nokut's requirements.[65]

It was not just the perception that university status entailed professional autonomy that motivated the academic staff. This group also saw becoming a university as a means of securing their academic freedom, and the interview material also shows that these two aspects were

[61] Bleiklie, 'The Social Foundations of the Evaluative State', 98.
[62] Haukland, *Nye høyder*, 206.
[63] Nokut, 'Forskrift om standarder og kriterier for akkreditering'.
[64] Brennan and Shah, *Managing quality in higher education*, 2000, 119. Cited in Stensaker, 'Governmental policy', 44.
[65] Haukland, *Nye høyder*, 147 ff.

regarded as the same thing. University status meant being able to establish master's and PhD programmes without having to apply to the Ministry. However, the transition to the accreditation system meant that external requirements also applied to these programmes at the universities, so that the academic freedom the academic communities sought was in reality not achieved. Instead, the PhD programmes that were already established had to be consolidated, rather than new programmes being introduced.

A report from Workshops on Higher Education Reform (HER) from 2010, states, among other things, that '(i)nstitutional autonomy has been given a new dimension, but there is a rising suspicion that it occasionally comes into conflict with academic freedom …'[66] In democratisation processes, there will always be factors that acts in parallel with and challenges the original intention. The standardisation of the field had this effect on the university process. While the academic leadership of the faculties primarily saw the process as a means of achieving professional autonomy, the academic staff primarily regarded university status as a means of achieving greater academic freedom. Academic freedom can be defined both individually and collectively, and it is linked to the content and results of research. Collective academic freedom is safeguarded through professional autonomy, while individual academic freedom is not necessarily either safeguarded or undermined by it.

When academic freedom is to be organised, it is often defined as professional autonomy, to ensure that decision-making power rests with the academic staff and not with the central administration. The struggle for the professional autonomy of one's own academic community can thereby overshadow or be confused with the struggle for individual academic freedom. There are no examples in the interview material of a distinction being drawn between the two. Professional autonomy and academic freedom were seen as the same thing during the university process. This partly explains the strong institutional will and the strong internal cooperation at Bodø University College during the university process.[67]

[66] Cited in Zgaga, Teichler, Schuetze and Wolter, *Introduction*, 20.
[67] Haukland, *Nye høyder*, 145.

Mission control: substantive vs. beneficial autonomy

For the university college's central administration, the process of becoming a university was primarily a struggle to strengthen the institution's possibility of influencing its development, even when the future is uncertain, by strengthening their aforementioned substantive autonomy, i.e. the right to decide the institution's mission.[68] To achieve university status, the university college first had to meet and function in accordance with the requirements made of Norwegian universities. In many ways, it had to present itself as a autonomous university before it could actually become so. The university college achieved this by, among other things, strengthening its 'third mission'.

'The third mission' is the term used for HEIs' responsibility for regional economic development, which Casper has highlighted as an important part of their relationship with society.[69] Research activity with a regional focus and the study programmes' relevance to the labour market have been particularly highlighted in this context, as a source of new technology and knowledge in the region. 'The third dimension' is a spill-over effect that promotes society and the business community, and, according to Casper, is strengthened by the institutions' network building and personal contacts in the region.

The reform developments in the field during the period paved the way for a stronger third mission in the college sector.[70] How and to what extent this affected the university college says something about how it operated as an autonomous institutional entrepreneur in contact with its surroundings during the process of becoming a university. The important aspect here is the ability to combine symbolic or material resources in new ways. The university college's regional networks were one of the preconditions if the fight for local transitional schemes was to result in the transformation of the institution from a university college into a university.

---

[68] Van Vught has asserted that academic freedom is under pressure because of the strengthening of quality assurance in academia. Van Vught, Frans A., 'The Humboldtian university under pressure', 185. Cited in Stensaker, 'Governmental policy', 44. Haukland, *Nye høyder*, 207; interview Fossum, 2011; interview Mellemvik, 2014; interview Nilsen, 2011; see Figure 1.

[69] Casper, 'The spill-over theory reversed', 1313. Casper refers to Audretsch and Feldman, 1996, 2003; Jaffe et al., 1993; Hage, 2011 and National Academics, 2007.

[70] Gammelsæter, 'Høgskoler til besvær', 25.

The university colleges' contribution to regional economic development was an important part of their relationship with society. Their role as region builders generated external funding for the college sector, which strengthened their position as autonomous parties and their institutional entrepreneurship because they could increasingly act independently of state funding. This was decisive in the process of becoming a university, since the university college received no funding from central authorities.[71] Both research activity with a regional focus and study programmes of relevance to the labour market were important to the success of 'the third mission' which was strengthened by a number of factors.

First, the institution were strongly involved in building networks and cultivating personal contacts in the region throughout the period.[72] This was crucial if regional research results were to benefit the business community and society at large, and for identifying and addressing the need for new study programmes.[73] Bodø University College had an advantage here due to its central location, geographically and politically, in the capital of the county, and its proximity to other infrastructure in the region.

Both the rector and director of Bodø University College were strong network builders who were in contact with central authorities and 'second order actors' at the local and national level.[74] However, the process of uniting the region behind strong institutional development in Bodø also encountered challenges. Towns in the north and south of the county were experiencing a decline in population and in the business sector, while there was strong growth in Bodø. This challenged the cooperation on Nordland as an entity and Bodø as a regional centre for higher education, and thereby also the horizontal integration of university colleges in Nordland. The county was one of two counties to retain more than one university college following the university college reform of 1994. Narvik University College was situated in the north of the county, while Nesna University College was situated in the south.[75]

---

[71] Interview Rasch, 2010; interview Mellemvik, 2010; interview Fossum, 2010.
[72] Cf. Casper 'The spill-over theory reversed', 1313; Haukland, *Nye høyder*, 212.
[73] Institute for Urban and Regional Research, 'Høgskolenes regionale Betydning', 56
[74] Kyvik, *The Dynamics of Change*, 22.
[75] The first merged with the University of Tromsø, while the latter merged with the University of Nordland and Nord-Trøndelag University College to form Nord University in 2016.

The establishment of decentralised campuses in Tysfjord, in Helgeland and in Vesterålen was a way of taking responsibility for the development of the supply of an educated labour force in rural areas.[76] This was an expression of institutional regionalisation, at the same time as study programmes were decentralised, a dynamic that Kyvik believes promotes vertical integration.[77] Narvik University College and Nesna University College saw the development of a university in Bodø as a threat to their autonomy.[78] Bodø University College's decentralised campuses, with up to 500 students, were nonetheless involved in generating support for the university process in the region.[79] The university college emerged as an autonomous actor with a will to develop Nordland.

As we have seen, greater institutional autonomy was to be balanced with greater overarching control, coordination and quality assurance by the Ministry. As well as further strengthening the importance of the central administration as a local facilitator, it also made a strong contribution to the standardisation of quality assurance criteria and systems. Substantive autonomy was thus weakened in favour of beneficial autonomy where 'the third mission' played a key role in building networks in the region and in raising funding for the process of becoming a university. In many ways, it enjoyed greater substantive authority as a university college than after it secured university status, because it then had to be defended in accordance with Nokut's regulations relating to Norwegian universities, although the quality requirements applied to both sectors.

The surprise: Individual vs. procedural autonomy

The standardisation encouraged more competition between the institutions, which, in turn, strengthened the horizontal integration previously driven by academic drift and equality requirements in the college sector. The universities and colleges had become comparable entities, and they could be ranked based on a common set of criteria, which led to the hierarchisation of the field, where institutional diversity was

[76] Haukland, *Nye høyder*, 221.
[77] Kyvik, *The Dynamics of Change*, 10. Vertical integration is here defined as the shift from 'the long period of geographical decentralisation of non-university institutions …' to a period of regionalisation. Kyvik, *The Dynamics of Change*, 81.
[78] Haukland, *Nye høyder*, 182.
[79] Interview Rasch, 2010.

sacrificed due to stronger competition. The goal was to be more like the HEIs with the highest status.

This hierarchisation of the field enabled the best HEIs in the college sector to qualify for university status.[80] Individual autonomy was weakened in favour of procedural autonomy, and expertise trumped representativeness with regard to the division of labour.[81] According to Kyvik, this new competition led to a strengthening of different types of academic drift in the institutions.[82]

However, the fact that Bodø University College gained greater administrative autonomy, and greater influence on the development of the institution, did not mean that the leadership gained more substantive autonomy, which is characterised by decicive power regarding the institution's mission. In connection with the Quality Reform, elements of both professional and substantive autonomy were transferred to Nokut during the university process, and its administrative autonomy was instead accompanied by greater procedural autonomy (see Figure 1). Instead of determining the institution's mission, the leadership's task was now to decide how the mission was to be achieved within a given external framework. One of the success criterias was to expand the 'third mission'.

It can be argued that this development ensured Bodø University College university status. Nokut's expert committees had an advisory function in the application processes for the PhD programmes in sociology, professional praxis and in aquaculture, which was decisive in relation to their approval.[83] The development of three of the PhD programmes, campus facilities, a new quality assurance system and satisfactory student welfare arrangements increasingly resembled procedures, which have to meet pre-defined requirements. Nokut's regulations served as a blueprint for the university in the making. Following the introduction of the regulations on minimum standards for Norwegian universities in 2006, the process of becoming a university mainly focused on meeting

[80] Fulsås, 'Frå binært til hierarkisk system', 396; Haukland, *Universitetet i Nordland*.
[81] Jonsson, *Tanter och representanter*, 28.
[82] Kyvik, 'Academic drift', 334.
[83] Haukland, *Nye høyder*.

the detailed requirements for writing an application for university status that would win approval.[84]

The establishment of Nokut meant that academics were granted decision-making powers on different expert committees, but they did not decide what they were to make decisions about or on which criteria they were to base their decisions. The professional autonomy of Nokut therefore takes on a veneer of organic order through stronger administrative and procedural autonomy in the institutions. Organic order is here understood as when the relation between the HEIs are defined by different functions and tasks through specialization.[85] At the same time it promotes both an 'output' order aimed at ensuring efficiency and quality pursuant to given standards in higher education, and a hierarchical order, where ranking is based on the degree of academic drift in the institutions.[86]

As previously mentioned, the interview material shows that the academic communities did not distinguish between the different types of institutional autonomy. This can partly explain why few people opposed the university plans, despite the process generating extensive change processes at the institution.[87] In reality, a stronger institutional autonomy that was concentrated in the central administration following the Quality Reform increased Bodø University College's ability to implement changes. While the academic communities developed higher degree programmes to achieve greater professional autonomy through university status, they also lost control of the development of the institution.[88] Their contribution to the university process was decisive, but the premises on which they were originally based changed after the establishment of Nokut. The academic communities thus did not gain the professional autonomy on which their support for university status was based.

---

[84] For a detailed description of the university process in Bodø: Haukland, *Nye høyder*, parts IV and V.

[85] Bleiklie, 'Hierarchy and Specialisation', 342.

[86] According to Bleiklie, organic order is weakened in favour of a hierarchical order in relations between HEIs when university colleges offer PhD programmes. Bleiklie, 'Hierarchy and Specialisation', 341.

[87] Haukland, *Nye høyder*, 144.

[88] Haukland, *Nye høyder*, 206. According to Bleiklie, the Quality Reform led the HEIs to increasingly function as special interest organisations 'in which power is transferred from the academic staff and other employee groups to appointed leaders and external stakeholders'. Bleiklie, 'The Social Foundations of the Evaluative State', 98.

Three dimensions of autonomy

As we have seen, the central leadership and the faculties of the HEI Bodø University College had different aspirations for cooperating in the university process leading to the establishment of the University of Nordland, now Nord University, in 2011. While the central administration aimed for greater institutional autonomy for the leadership and faculty, the faculty members looked at the university process as an opportunity either to win back professional autonomy lost in the merger leading to the establishment of Bodø University College in 1994, or to strengthen it. The process was made possible partly by the changes following, directly and indirectly, from the Bologna Process. The Norwegian Quality Reform Programme did not only entail the implementation of the Process, but was also the answer to several challenges in the field of higher education in Norway, among them the university aspirations of the strongest university colleges.

The different forms of institutional autonomy are displayed in three dimensions in figure 1. The first dimension concerns *who* manages the decision-making power. During the Bologna Process, the centre of gravity relating to decision-making power not only shifted from faculty to central administration, it also shifted from the HEIs to different committees of Nokut. The second dimension concerns how the HEIs' tasks are performed. During the national integration processes following the Bologna Process, the individual autonomy of Norwegian HEIs was weakened in favour of procedural autonomy. Although the question of how the HEIs accomplished their mission was left to the institutions to a greater extent, they now had to satisfy stricter formal demands made by Nokut. The third dimension mainly went under the radar due to the new accreditation regime's lack of experience. The organisational culture of establishing and innovating new education programmes in Nordland, which strongly influenced the mission the HEI was to have in the region, was now threatened by the strong demands for economic growth. The substantive autonomy, which was assumed to be strengthened by the forthcoming university status, was replaced by a new beneficial autonomy for both colleges and universities alike.

The different forms of institutional autonomy are presented in figure 1 below:

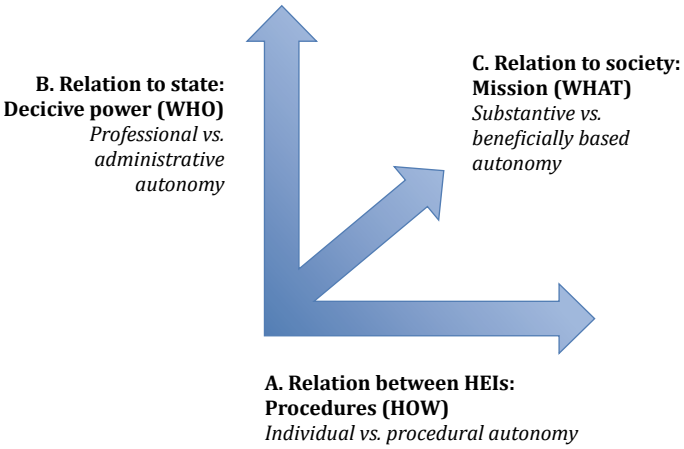


Figure 1. Different types of institutional autonomy within higher education systems.

Source: Haukland 2019. Based on van Vught, 'The Humboldtian University under Pressure'; Schmidtlein and Berdahl, 'Autonomy and Accountability' and Torjesen, Hansen, Pinheiro and Vrangbæk, 'The Scandinavian Model in Healthcare and Higher Education'.

Conclusions

The Bologna Process has had a great impact on the development of European higher education, although the greatest impact has not been from the process itself, but from national reforms introduced along with it.[89]

This article shows how the dynamics of change in higher education both at the European and Norwegian level affects the local level with respect to institutional autonomy.

As an indirect and direct result of the Bologna Process, the Norwegian binary education system changed into a more uniform education system. This was not generated from the relationship between the HEIs

[89] Stensaker, 'Governmental policy'; Witte, Wende and Huisman, *Blurring boundaries*, 219, 228.

and between them and the state alone. Through stronger ties to society at large this was even generated from a third dimension, adding a tremendous complexity to the field. The development was achieved partly as a result of the university processes in Agder, Rogaland and Nordland, due to a lack of resistance from the three strongest HEIs in the college sector, in their struggle to cross the boarder to the university sector. It led to the establishment of new universities in Norway with a professional profile, among them the University of Nordland, which was subsequently merged into present Nord University.

One of the original central aims of the colleges aspiring for university status in Norway was, as for the faculty members, to enhance and strengthen their professional autonomy. For the central administration, the main focus was to strengthen the substantive autonomy of the institution, gaining mission control. However, as the field of education underwent great changes along with the Bologna Process, the faculty members both in colleges and universities lost their professional autonomy to the central administration of HEIs as well as Nokut. On the other hand, the central administration did not gain the substantive autonomy they pursued due to the establishment of Nokut, but increased their autonomy when it came to their 'third mission' along with other both colleges and universities.

Although the HEIs' institutional autonomy has been strengthened, it has also become more restricted, resulting in a decrease in professional, individual and substantive autonomy. In other words, the faculty has lost much of its decision-making power, and the HEIs have to manage their mission and solutions pursuant to stricter external frameworks and demands for quantitative quality and efficiency. National priorities have become more influential. The new complex three dimensional education system is yet to be examined and defined, in this article I only highlight some of the consequences due to institutional autonomy.

There are certain dilemmas associated with this development. It may threaten the HEIs' status as core institutions of society, as long as their aim to enhance regional development is redefined from developing both

urban and rural areas to pave the way for economic development in regional cities. It also entails a dilemma for the academic freedom of faculty members as professional autonomy is partly transferred from the HEIs to the different professional committees in Nokut. This concern has also been raised for the European HEIs in general.[90]

Acknowledgments

I want to thank my colleagues at Nord University, for willingly being interviewed for this study and giving me access to relevant archives and documents. I am especially grateful to the historians at Campus Mørkved and professor Johans Tveit Sandvin for his support.

[90] Van Vught links this concern for European HEIs to the quality assurance of higher education. Van Vught, 'The Humboldtian university under pressure', 185.

References

Bleiklie, I. 2003. 'Hierarchy and Specialisation: on the institutional integration of higher education systems'. In *European Journal of Education*. 38, 4 (December 2003). 341–355. DOI: https://doi.org/10.1111/j.0141-8211.2003.00153.x

Bleiklie, I. 2007. 'The Social Foundations of the Evaluative State and the Universities as Stakeholder Organisations'. In Enders, J. and van Vught, F. *Towards a cartography of higher education policy change*. Center for Higher Education Policy Studies (Enchede, The Netherlands, May 2007). 97–104.

Brennan, J. and Shah, T. 2000. *Managing quality in higher education: an international perspective on institutional assessment and change*. Open University Press, Buckingham, GB.

Casper, S. 2013. 'The spill-over theory reversed: The impact of regional economies on the commercialization of university science'. In *Research Policy*. 42, 8 (Philadelphia, The Netherlands, September 2013). 1313–1324. DOI: https://doi.org/10.1016/j.respol.2013.04.005.

DiMaggio, P. J. and Powell, W. W. 1983. 'The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields'. In *American Sociological Review*. 48, 2 (Washington, USA, April 1983). 147–160.

Elken, M. and Frølich, N. 2017. 'Pulling the Plug in a Bathtub: The Big Consequences of a Small Change in Norwegian Higher Education'. In de Boer, H., File, J., Huisman, J., Seeber, M., Vukasovic, M. and Westerheijden, D. F. (eds.). *Policy Analysis of Structural Reforms in Higher Education*. (Palgrave Studies in Global Higher Education, Palgrave Macmillian, Baingstoke, GB). 95–117. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-42237-4.

Fulsås, N. 2000. 'Frå binært til hierarkisk system i høgare utdanning?'. In *Historisk tidsskrift*. 79, 3 (Universitetsforlaget, Oslo, Norway). 385–396. DOI: https://doi.org/10.18261/issn.1504-2944.

Gaston, P. L. 2010. *Challenge of Bologna: What United States Higher Education Has to Learn from Europe and Why it Matters That We Learn It*. Stylus Publishing, Sterling, Vancouver, Canada.

Gammelsæter, H. (ed.). 2002. *Høgskoler til besvær. Når statlige reformer møter lokale institusjoner og ambisjoner*. Fagbokforlaget, Bergen, Norway.

Gornitzka, Å. 1999. 'Governmental policies and organizational change in higher Education'. In *Higher Education*. 38, 1 (Kluwer Academic Publishers, The Netherlands, July 1999). 5–31. DOI: https://doi.org/10.1023/A:1003703214848.

Gornitzka, Å. and Langfeldt, L. (eds.). 2008. 'Borderless Knowledge: Understanding the New Internationalisation of Research and Higher Education in Norway'. In *Higher Education Dynamics*. 22 (Springer, Dordrecht, The Netherlands). DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8283-2.

Gumport, P. J. (ed.). 2008. *Sociology of Education: Contributions and Their Contexts*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, ML

Haukland, L. H. 2015. *Nye høyder. Framveksten av Universitetet i Nordland*. Orkana Akademisk, Stamsund, Norway.

Haukland, L. 2017. 'The Bologna Process: the democracy-bureaucracy Dilemma'. In *Journal of Further and Higher Education*. 41, 3 [digital edition 24.09.2015]. 261–272. DOI: https://doi.org/10.1080/03098 77X.2015.1070403

Haukland, L. H. 2018. *Universitetet i Nordland. Spenninger og samspill i en høgskolesektor*. Ph.D. dissertation. (Faculty of Social Sciences, Nord University, Bodø, Norway, December 2018).

Høgskolestyret i Nordland. 1990. 'Høgskolemiljøet i Bodø. Samarbeidsmål og Samlingsmuligheter'. Report made by committee of representatives from the university colleges in Bodø.

Jonsson, G. 2006. *Tanter och representanter. Dilemman i frivilliga organisasjoner – en fråga om oligarki eller demokrati?*. PhD dissertation. (Sociologiska institutionen, Umeå University, March 2006).

Karlsen, G. E. 2005. 'Styring av norsk lærerutdanning: et historisk perspektiv'. In *Norsk pedagogisk tidsskrift*. 89, 6 (Universitetsforlaget, Oslo, Norway, February 2005). 409–416. DOI: https://doi.org/10.18261/issn.1504-2987.

Kirke, utdannings-, og forskningsdepartementet. 2000. NOU 2000: 14 Frihet med Ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge. (Mjøs Committee).

Kyvik, S.'Høgskolereformen – et ledd i moderniseringen av Forvaltningen'. In Kyvik, S. (ed.). 1999. Evaluering av Høgskolereformen – sluttrapport (Norges Forskningsråd, Oslo, Norway, 1999). Part 2.5.

Kyvik, S. 2007. 'Academic drift – a reinterpretation'. In Enders, J. and van Vught, F. (eds.). 2007. *Towards a cartography of higher education policy change*. Center for Higher Education Policy Studies (Enchede, The Netherlands, May 2007). 333–338.

Kyvik, S. 2009. 'The Dynamics of Change in Higher Education. Expansion and Contraction in an Organisational Field'. In *Higher Education Dynamics*. 27 (Springer, Oslo, Norway, August 2008).

March, J. G. (ed.). 1988. *Decisions and Organizations*. Basil Blackwell, Oxford, GB

Musselin, C. 2004. 'Commentary on Guy Neave'. In *Managerialism and Evaluation in Higher Education*. 7 (UNESCO Forum Occasional Paper Series, Paris, France, November 2004). 35–38.

Maassen, P. and J. P. Olsen (eds.). 2007. *University dynamics and European integration*. Springer, Dordrecht, The Netherlands

Neave, G. 2004. 'The Bologna Process and the Evaluative State: a Viticultural Parable'. In *Managerialism and Evaluation in Higher Education*. 7 (UNESCO Forum Occasional Paper Series, Paris, France, November 2004). 11–34.

Nokut. 'Forskrift om standarder og kriterier for akkreditering av studier og kriterier for akkreditering av institusjoner i norsk høyere utdanning' at 25.01.2006

Norsk institutt for by- og regionforskning. 2000. 'Høgskolenes regionale Betydning'. 9 (Norwegian Institute for Urban and Regional Research, Oslo, Norway, April 2000).

North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic performance. Political Economy and Institutions and Decisions*. Cambridge University Press, New York, NY

Pfeffer, J. and Salancik, G. R. 2003 [1978]. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Standford University Press, Standford, GB.

Sandberg, A. (ed.). 1991. 'Utdanning på kryss og tvers i Nord-Norge. Kartlegging av studieoverganger mellom høgre utdanningsinstitusjoner i Nord-Norge'. (Report to Råd for høgre utdanning i Nord-Norge, Tromsø, Norway, April 1991).

Schmidtlein, F. A. and Berdahl, R. O. 2011 [1999]. 'Autonomy and Accountability: Who Controls Academe?'. In Altbach, P. G., Gumport P. J. and Berdahl, R. O. (eds.). *American Higher Education in the Twenty-First*

Century: Social, Political, and Economic Challenges. (John Hopkins University Press, Baltimore, MD, May 2011). 69–87.

Scott, W. R. 2014. *Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities*. Sage, Thousand Oaks, CA

Stensaker, B. 2006. 'Governmental policy, organisational ideals and institutional adaptation in Norwegian higher education'. In *Studies of Higher Education*. 31, 1 (Society for Research into Higher Education, UK, February 2006). 43–56. DOI: https://doi.org/10.1080/03075070500392276.

Torjesen, D. O., Foss Hansen, H., Pinheiro, R. and Vrangbæk, K. 2017. 'The Scandinavian Model in Healthcare and Higher Education – Recentralising, decentralising or both?'. In *Scandinavian Journal of Public Administration*. 21, 1 (School of Public Administration, Göteborg, Sweden, 2017). 57–80.

van Vught, F. A. 1996. 'The Humboldtian university under pressure: new forms of quality review in Western European higher education'. In Maassen, P. and van Vught, F. A. (ed.). *Inside academia: new challenges for the academic profession*. De Tijdstroom, Utrecht, The Netherlands. 185–226.

Witte, J., van der Wende, M. and Huisman, J. 2008. 'Blurring boundaries: how the Bologna process changes the relationship between university and non-university higher education in Germany, the Netherlands and France'. In *Studies in Higher Education*. 33, 3 (Society for Research into Higher Education, UK, May 2008). 217–231. DOI: https://doi.org/10.1080/03075070802049129.

Yttri, G. 2010. 'Motekspertisen og forminga av Sogn og Fjordane Distriktshøgskule'. In Engesæter, Aa., Farda, J. I. and Nes, L. (eds.). *Tenkerekkjer – festskrift til Johs B Thue 70 år*. (Skald forlag, Leikanger, Norway, 2010). 51–62.

Zgaga, P., Teichler, U., Schuetze, H. G. and Wolter, A. 2010. 'Introduction. Reforming Higher Education for a Changing World'. In Zgaga, P., Teichler, U., Schuetze, H. G. and Wolter, A. (eds.). 'Higher Education Reform: Looking Back – Looking Forward'. In *Higher Education Research and Policy*. 8 (Peter Lang, Frankfurt am Main, Germany, September 2010). 11–25. DOI: https://doi.org/10.3726/978-3-653-05441-5.

Acronyms

EF	De europeiske fellesskapene (1967–1993) (European Community)
ENQA	European Network for Quality Assurance in Higher Education (From 2004: European Association for Quality Assurance in Higher Education)
EU	The European Union
Nokut	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (the Norwegian Agency for Quality Assurance in Education)
HEI	Higher Education Institution
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development