

# På leting etter god styring

## Et innspill etter invitasjon<sup>1</sup>

Åse Gornitzka, Universitetet i Oslo

### Introduksjon

Året er 1999. Stedet er Bologna i hjertet av Europa. Europeiske ministre med ansvar for høyere utdanning feirer en av Europas lengst overlevende institusjoner og signerer en deklarasjon som skulle bli startskuddet til arbeidet mot å gjøre Europas høyere utdannings landskap til et felles område. Det var en overraskende vending og et sterkt signal om betydningen av nye felles-europeiske samarbeid på tvers av store nasjonale variasjoner i høyere utdannings systemenes struktur og innretning. Det var også et klart signal om og symptom på den tette koblingen mellom stat/nasjonalstat og universitet og høyskoler. De store variasjonene mellom nasjonale systemer som utfordret samarbeid og mobilitet i høyere utdanning i Europa er også et tegn på variasjoner i hvordan forbindelseslinjen mellom stat og universitet har blitt turnert – det vil si grad og form for politisk styring og institusjonell autonomi. Dette innspillet retter oppmerksomheten nettopp mot de dimensjoner som vi kan anta er viktige for å identifisere ulike styringsmodeller for sektoren, hvilke hensyn de ivaretar og hva som er «god styring». Oppmerksomheten rettes for det første mot trekk ved sektoren og «virksomhetens egenart», og for det andre, mot betydningen av hvordan forvaltningen er organisert.

Landskapet av institusjoner vi finner i Europa er et resultat av en lang prosess der nøkkelinstitusjoner i samfunnet har blitt bygget opp – og med det har universiteter og høyskoler en “sone” for seg, som styres og opererer etter andre prinsipper enn det som gjelder for, for eksempel, markedet, kirken, sentralforvaltning og folkevalgte institusjoner. Universitets- og høyskolesektoren har blitt et eget politikkområde, med egne styringstradisjoner og et eget forvaltningsapparat for sektoren og sub-sektorer. Disse institusjonene flyter ikke fritt, men tilhører også en samfunnsorden og en politisk orden. Det er bakteppet for dette innspillet. Universitetet har sjelden eller aldri ligget isolert – det har vært spenninger knyttet til tilblivelse av institusjoner, plassering og utvikling av sektoren og hvilke frihetsgrader institusjoner skal ha og hvordan avhengighetsforhold skal håndteres – Universitetet i Oslos historie viser tydelig dette. Men hva er egentlig et godt styresett for universiteter og høyskoler? For å kunne svare på dette må vi ha et grep på hva som er på spill.

Og det er mye. UH institusjonene utvikler, sertifiserer og forvalter kunnskap som kollektivt gode – utdanning, forskning og formidling. Disse institusjonene har blitt for viktige til å bli latt «i fred» for politisk styring. Jeg starter med å argumentere for at politisk styring er **nødvendig og legitimt**, men den

---

<sup>1</sup> Dette innspillet er skrevet ikke på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet men etter invitasjon – jeg har fått veiledende spørsmål å besvare og valg mellom ulike alternative underproblemstillinger. Hverken ordre, straff eller finansiell belønning har vært mekanismen, men styring av adferd ved å belønne med oppmerksomhet og mulig innflytelse over hvilken retning diskusjonen tar.

er **betinget**. Parallelt vil jeg argumentere at når UH-institusjonene er del av en politisk orden er også **institusjonell autonomi** nødvendig, betinget, og bærer med seg et betydelig ansvar. Likeledes er hvilket syn vi har på universitetet helt avgjørende for hva vi kan anse som godt styresett. Det har implikasjoner for hvilke styringsmidler som er effektive og hvilke begrunnelser for institusjonell autonomi og statens rolle som legges til grunn.

I andre del av innspillet, går jeg ut fra en informert antagelse om at hvordan **forvaltningen er organisert** har vektige implikasjoner for styring av sektoren og for institusjonenes de facto og «levende» autonomi, dvs. måten formell autonomi blir fortolket og brukt innenfor universiteter og høyskoler (Maassen, Gornitzka & Fumasoli 2017). Det er to sentrale akser som jeg tror er viktig for diskusjonen. Hvordan forvaltningen er organisert langs den **vertikale** akse: Her har det skjedd endringer som er verd å drøfte implikasjonene av. For det første, framveksten av egne semi-autonome forvaltningsorgan i rommet mellom institusjoner og eierdepartement – det påvirker politisk styring og institusjonell autonomi. For det andre, framveksten av et europeisk styringsnivå over nasjonalstaten - hva betyr det for politisk styring og institusjonell autonomi innenfor nasjonal kontekster? Langs den **horisontale** akse er det spesielt to relevante forhold: For det første, universiteter og høyskoler står i strømmen av forventninger, regler og finansiering kanalisert av forvaltningsorgan i andre sektorer. For det andre, regelverk som følger av å være del av statlig sektor som gjelder tilnærmet uavhengig av «virksomhetens egenart». Dette er «horisontale» strømmen av regler, forskrifter og ressursflyt som påvirker de facto autonomi, men ligger utenfor den vertikale «styringstrakten» til Kunnskapsdepartementet.

Innledningsvis er det viktig med en bekjennelse <sup>2</sup>– i argumentasjonen har jeg tatt utgangspunkt i et universitet med et tredelt samfunnsoppdrag (utdanning, forskning og formidling), der et bredt spektrum av fagområder som dekkes, og som faller inn under kategorien det offentlige breddeuniversitet. Observasjonene kan tenkes å være irrelevante for UH-institusjoner med en annen innretning – det vil i så fall i verste fall være uheldig, i beste fall generere en debatt.

### Universiteter og høyskoler i en demokratisk politisk orden

Variasjon og vekst er to helt sentrale stikkord for å karakterisere UH-sektoren. Adgang til høyere utdanning har vært en sentral del av utbyggingen av en åpen demokratisk politisk orden, velferdsstat, oppegående samfunnsliv og økonomi. Resultatet har vært en almenngjøring av universitetene (Underdal 1997) med opp mot 260 000 studenter finansiert over statsbudsjettet i 2017, 10 institusjoner med universitetsstatus, og en rekke offentlige og private (vitenskapelige) høyskoler som inngår i UH-systemet. Jeg skal ikke repetere hele bakgrunnen og dynamikken, bare vise til at almenngjøringen har kommet parallelt med strukturendringer i UH- sektoren. Selv om antall institusjoner er redusert siden 2003 er det et betydelig mangfold **innenfor** de tre kategoriene i UH-systemet. Dette mangfoldet viser seg ganske tydelig selv med noen helt enkle indikatorer, som andel av fast vitenskapelig personale med førstekompetanse, forhold mellom antall bachelor- og masterstudenter, data om vitenskapelig publisering og produksjon av doktorgrader (Tilstandsrapporten 2019), og antall og type tildelinger fra Forskningsrådet og EUs forsknings- og innovasjonsprogram. Institusjonelt mangfold i sektoren utfordrer ideen om et uniformt styringssystem for sektoren. Selv med en felles UH-lov. Selv med omfattende sammenslåinger i sektoren.

---

<sup>2</sup> Innspillet er basert på og bygger ut UiOs Delsvar til Kunnskapsdepartementet «Innspill vedr. mandat for utvalg som skal gjennomgå regelverket for universitet og høyskoler», men denne teksten er mitt ansvar alene, inkludert eventuelle feil og sviktende resonnement.

Med adgang til høyere utdanning for mer enn halvdel av ungdomskullene er høyere utdanning i Norge fortsatt et **kollektivt gode** som arbeidsmarked og næringsliv er avhengige av og som felleskapet betaler for. Forskningens plass i høyere utdanning og universitetene forsterker også at UH blir behandlet og oppfattet som et kollektivt gode – et kollektivt ansvar som i Norge har blitt koblet tett til statlig nivå. Dette har det vært bred politisk enighet om. Offentlig politikk er nødvendig for å ivareta et så omfattende UH-system – et system som ikke kan opprettholdes uten kollektive beslutninger. Det virker kanskje selvfølgelig, men det fordrer politisk styring, særlig hensynet til systemnivået. Det er et styringsansvar som omfatter utvikling, tilpassing og vedlikehold av økonomiske, sosiale, politiske og juridiske rammebetingelser for UH-sektoren.

---

*“A popular Government, without popular information, or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or, perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance: And a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power which knowledge gives.”*

*James Madison, 1822 – On Securing the Republic*

---

Noe mindre selvfølgelig er hvordan styresett bør ses i sammenheng med det jeg vil kalle universiteter og høyskolars **egenverdi** (March 2003) og **demokratiske verdi**<sup>3</sup>. Det siste er et våpen for, som James Madison sier, å **«sikre republikken»**: for det første gjennom kandidater som går ut av høyere utdanning og bidrar med kompetanse til de institusjoner som utgjør en politisk orden, som forvaltning og domstoler, og til de institusjoner som sikrer andre fellesgoder, som helsevesen, skolesystem, osv. For det andre ligger den demokratiske verdien av universiteter og høyskoler som sannhetssøkende institusjonen i å sikre statens «kunnskapsberedskap». Universitet og høyskoler tilfører politikken vitenskapelig kunnskap og kan dermed bidra til at hensynet til faglighet i politiske beslutninger og politikktutvikling blir ivaretatt. For det tredje er UH-institusjonenes demokratiske verdi knyttet til den rollen forskningsintensive universiteter og høyskoler spiller med sitt kritiske bidrag til offentligheten. Denne rollen er avhengig av uavhengig kunnskapsdannelse. UH-institusjonene har dermed blitt en nødvendig bestanddel av en velfungerende demokratisk politisk orden. Det setter rammer for styringens nødvendighet – legitimiteten til politisk styring i kunnskapsdomenet er begrenset av lov og av normsett som er knyttet til virksomhetens karakter og verdi i seg selv. Den autonomien UH-institusjoner har, på andre siden, er heller ikke uten grenser, men forankret i en politisk-administrativ orden. Ikke minst innebærer det et betydelig ansvar for UH-institusjonene å forvalte og bære de verdiene og prinsippene de representerer.

#### «Virksomhetens egenart» - perspektiv på universiteter

Styringssystemer i en spesialisert politisk orden er sammensatte og heterogene (Olsen 1988) – hvor trekker vi grensene for politisk styring? Hva skal være statens rolle i samfunnet? Hvordan balanseres ulike styringshensyn i en liberal politisk orden? (Egeberg & Trondal 2018). Dette er ikke de store

---

<sup>3</sup> Jeg er klar over at høyere utdanning har blitt forstått som ny, polariserende skillelinje i europeisk politikk – mellom de som er de aktive og tjener på kunnskapssamfunnet og –økonomien, og de som marginaliseres i beslutninger fordi de ikke har høyere utdanning, også omtalt som Diplomdemokratiet (Bovens og Wille 2017).

spørsmål jeg er invitert til å besvare, men likevel kan de oversettes til umiddelbare og konkrete spørsmål som samtalen om styring av en sektor som denne roterer rundt. For UH-sektoren er det ganske tydelig: Hvordan vi ser på universiteter og høyskoler som institusjoner har store konsekvenser for hvordan debatten om institusjonell autonomi og politisk styring rammes inn, hvilke premisser som vi legger til grunn, og hvilke organisasjonsløsninger vi forventer er effektive og legitime. Johan P Olsens statsstyringsmodeller og ulike visjoner for Universitetet (Olsen 1988, 2007) kan hjelpe oss til å komme nærmere hva et godt styresett er for en sektor som forvalter en egenartet virksomhet. Særlig bruker jeg disse perspektivene for å få fram at autonomi kan ha ulike begrunnelser (tabell 1).

Ser vi universitetet som et akademisk kollegialt fellesskap bundet sammen av et felles vitenskapelig normsett, så har det konsekvenser for hva vi anser som statens rolle og innholdet i institusjonell autonomi. Oppfatter vi Universitetet primært som et **normstyrt akademisk fellesskap** er det akademisk frihet og ansvar som kjerneverdier som skal forvaltes. Universiteter og høyskoler er ikke nøytrale men en verdibærende institusjon der kjernelogikken er fri og systematisk søken etter kunnskap og sannhet, rasjonalitet og ekspertise. Akademisk frihet beskranker hva som styres og hvordan det styres. Organisering av styring reflekterer denne type institusjonell identitet: styringsorgan dominert av akademia og ledere som henter sin autoritet fra faglig status og kompetanse. Endring skjer via vitenskaps- og faginterne dynamikker. Dermed blir statens rolle å vokte grensene til det akademiske territorium – dvs. staten som en beskytter av den akademiske «sfære» på armlengdes avstand. Universitetet er ikke et nøytralt instrument for å oppnå spesifikke mål som politiske myndigheter har satt, men er bærer av akademiske verdier. Autonomi er begrunnet nettopp med referanse til universitetet som verdibærende institusjon med legitime krav på beskyttelse fra skiftende samfunns-, økonomiske, og politiske interesser.

Som vi har sett ovenfor, vil et styringssystem være «bunntungt» men ikke isolert – universitetet opererer under en «pakt» mellom stat, samfunn og høyere utdanning – denne «pakten» må forskere og undervisere, og faglige ledere aktivt røkte for at samfunnet som omgir universitetet anerkjenner den sonen universitetet representerer. Nettopp fordi universitetet som normbasert akademisk fellesskap står i en institusjonell sammenheng og utfordres av andre samfunnsinstitusjoner og «sfærer» blir det å ta akademisk ansvar et viktig institusjonsforsvar. Dette gjelder f.eks. for håndtering av anti-ekspertise, klimafornektelse, antivaksinebevegelsen – og utfordringer innenfra (for eksempel brudd på forskningsintegritet).

Hvis vi derimot ser universitetet som **instrument for nasjonale politiske agendaer** blir fokuset på den vertikale styringslinje som muliggjør politisk styring. Innenfor denne styringsvisjonen formes universitetets formål og retning mer av skiftende politiske målsetninger enn av faglig/vitenskapelig egendynamikk, som når politiske prioriteringer tilsier at universiteter legger innsatsen mot innovasjon, eller omlegging av utdanningsprogram og forskningsorientering mot de globale bærekraftsmålene. Styringsorganenes rolle i en slik visjon blir å være et mellomledd og kanal mellom stat og institusjon. Staten former virksomheten og strategiske valg som institusjonene gjør via de representanter de utnevner til styrer og i ansettelse av universitetsledelse. Ikke minst kan statlig styring virke gjennom den vertikale styringskjeden – som vi skal se nedenfor. Institusjonell autonomi begrunnes ut fra at staten er suveren, men ikke allvitende (Olsen 2007). Staten vet at den ikke kan produsere den form for kollektive goder som vi har sett UH sektoren representerer uten at oppgaver og ansvar delegeres. Det «kjente ukjente» og «ukjente ukjente» i sektoren gjør det for eksempel vanskelig å dimensjonere utdanningsvirksomheten eller treffsikkert spesifisere fremtidens arbeidslivs behov og etterspørsel etter kompetanse i arbeidsmarkedet.

Universitetet som **representativt demokrati** får fram hvordan universitetet har grupper med «stakes» - det er uenighet om hva som er universitetets formål. Den visjon representerer ikke et normstyrt fellesskap, eller et instrument, men en samling av interesser der vitenskapelig personale, professorer, studenter, administratorer og lab-teknikeren ikke nødvendigvis har samme interesser, men har likevel krav om å delta i beslutninger på samme linje som andre – den som har makten er den som har ressurser til å være vetogruppe eller inngå i sterke allianser. Logikken er knyttet til interesserepresentasjon og universitetet som arena for interessekamp. Politiske myndigheter opptrer som den **forhandlende** stat. Prinsippet for å sette sammen styringsorgan vil være å sikre representasjon av ulike interne aktørgrupper – enten det dreier seg om fagområderepresentasjon eller ulike stillingskategorier.

Universitetet som **bedrift** leverer tjenester i flere markeder eller kvasi-markeder, bl.a. et studentmarked, et livslang læring marked, et marked for finansiering av forskning og innovasjon, og et marked for status og reputasjon. Utdanning, forskning og formidling er som knipper av varer og tjenester som universiteter konkurrerer om å levere til ulike markeder. Studenten får rollen som «den suverene konsument». Underliggende argumentasjon for autonomi er at institusjonene skal settes fri for å kunne operere og profilere seg i ulike markeder og ha ansvar og mulighet til å disponere egne midler, ta opp lån og ha friere tøyler i ansettelsesspørsmål etc. Styringsorganene og ledelse er formet etter modeller fra bedriften. Statens rolle vil på den ene siden være å stille som garantist for at markedet er regulert med spilleregler som sikrer fair konkurranse, og på den andre side opptre som aksjonær. Den underliggende logikken i dette synet på UH-institusjoner innebærer at en ansatt leders rolleforståelse, autoritet og kvalifikasjoner er knyttet til generiske lederegenskaper og evne til å se markedsmuligheter som oppstår. Institusjonslederens effektivitet blir spesielt vurdert fra et økonomisk perspektiv. Positive budsjettresultater er da viktigere enn akademisk profilering og utvikling.

Hvorfor er dette relevant for en diskusjon om politisk styring og institusjonell autonomi? Brukt som prisme for å vurdere UH-systemets styresett kan det tydeliggjøre hvorvidt UH institusjoner primært er kontrollert innenfra eller utenfra og hvorvidt det er enighet eller konflikt om hva UH institusjonen er eller skal være. Dette omfatter, for eksempel, ansattes og studenters rolle i institusjonenes styrings- og ledelsesorganer; institusjonell handlingsrom mht etablering og nedlegging av utdanningsprogrammer, personalpolitikk, finansadministrasjon; eierskap av bygninger; etc.

Ser vi på dagens landskap i UH sektoren i Europa er det åpenbart at disse visjonene kan finnes igjen i ulike blandingsforhold i universiteter (med liten u og i flertall) og høyskoler. Det er kilde til varige spenninger i styring og organisering. Det har forskjellige implikasjoner for hva som er et effektivt og legitimt styresett for UH. I selve organisasjonsformen ligger det innbakt hvordan ulike hensyn vektet i beslutninger som former universiteters og høyskolars aktivitet og veivalg. Eksempler kan være: lærerutdanningen og helsefagutdanningene som ligger mye nærmere å være et instrument for «den suverene stat» enn andre deler av UH sektoren – spenninger som oppstår når perspektiv endrer seg og kommer i spenn mellom praksis for styring, regler for styring og forventninger om å operere som akademisk fellesskap.

Dette er spenninger som har spilt seg ut i universitetenes historie (Kirke og universitet, «town & gown», «senter og periferi» i nasjonsbygging) og i den dagsaktuelle diskusjonen om styringsreformer i ulike land (for eksempel – studentopprør i Nederland for ikke så lenge siden). Deltagelse og medbestemmelse innenfor universitetene ser ut til å ha en «luftmadrasseffekt» – hvis man fjerner det et sted dukker det opp et annet sted i et annet forum eller annen form. Spenning i reformer som utløses kan spores tilbake

til at endrete blandingsforhold mellom ulike syn på hva et universitet er brynes mot hverandre. Reform og reorganisering i sektoren bringer opp igjen latente konflikter som har vært «frosset» i den etablerte strukturen – diskusjonen om styringsorganenes rolle og sammensetning er nettopp et eksempel på det. Generelt sett kan endring i styrets rolle og hvordan styremedlemmer utnevnes endre balansen mellom ytre og indre kontroll, og mellom faglige premisser og representasjon av ulike interesser som står imot hverandre. Det er ikke trivielt.

Visjonene er egnet til å få fram ulike begrunnelser for institusjonell autonomi – det er heller ikke trivielt. Ta diskusjonen om målet om åpen publisering av vitenskap. Institusjonell autonomi er forankret i UH lovens paragraf 1-5 mht institusjonenes faglige autonomi og gir dem oppgaven å fremme og verne akademisk frihet; de forvalter altså akademisk frihet som den enkelte forskers rett til å velge emne og metode og rett til å offentliggjøre sine resultater og forskerens plikt til å offentliggjøre. Lovfestet akademisk frihet er fundert i visjonen om universitetet som normstyrt akademisk fellesskap. I diskusjonen om iverksetting av målet om åpen publisering møtes kryssende hensyn i styringspolitikken – det legger begrensninger i politisk styring og i hvilken grad institusjonene som arbeidsgiver kan forventes å være instrumenter i iverksettingen av offentlig politikk. Styringspolitikken blir dermed rammet inn av loven (NOU 2006: s. 35). Lag av autonomi-forventninger kompliserer den vertikale styringen. Kielland (2020: 45) omtaler dette som en arbeidsrettslig begrensning på styringsretten i universitets- og høyskolesektoren.

Begrensningene i politisk styring går også på hva som er instrumentelt formålstjenlig (vilkår for den gode forskningen –hensyn til forskeres karrieremuligheter); normsett for hva som er passende i henhold til forskningens natur og den institusjonelle sfære universiteter og forskere er en del av og forvalter. Politikken for Åpen publisering kan dermed ses som et eksempel på hvordan ulike intensjoner og formål med UH-loven kommer i konflikt med hverandre – i dette tilfellet, frihet til å publisere hvor man vil og loven som forplikter universitetene til å formidle resultater fra forskningen og faglig/kunstnerisk utviklingsarbeid og sørge for åpenhet (se Kielland 2020: 45-48, som identifiserer denne problematikken). Saken illustrerer også ulik fortolkning av regler, alt etter hvilke faglig tradisjoner man står i og hvilke holdninger forskere, administratorer og forvaltning har til den bredere agenda for åpen vitenskap.

Her er det altså snakk om *betinget* politisk styring, betinget i den forstand at det er noen normer for ikke-innblanding som er forankret i syn på hva UH er. Likeledes er politisk styring avhengig av de instrumenter staten har til rådighet og hvordan de brukes. Det samme gjelder hvordan UH-institusjonene faktisk fortolker og bruker sin autonomi, det som også er omtalt som institusjonenes levende autonomi (Maassen et al. 2017).

Tabell 1 Perspektiv på universitetet

Universitet som	Normstyrt akademisk fellesskap	Instrument for nasjonale myndigheter	Representativt demokrati	Servicebedrift
<b>Logikken</b>	Fri søken etter kunnskap, sannhet, rasjonalitet og ekspertise	Administrativt: iverksette fastsatte målsetninger	Representasjon av interesser Valg Forhandling Flertallsavgjørelser	Del av konkurransebasert marked tilbud/ etterspørsel av tjenester
<b>Vurderings kriter</b>	Vitenskapelig kvalitet	Effektiv måloppnåelse	«Hvem får hva» tilpasning til interne interesser	Dekker etterspørsel Effektivitet, fleksibilitet og overlevelse, Vinne markedsandeler
<b>Autonomi begrunnet utfra</b>	Universitet som verdibærende institusjon	Hierarkisk ledd i delegerings-/ansvarskjede	Blandet – medbestemmelse: Bedriftsdemokrati Eksterne interesser representert	Settes fri for å kunne operere i marked
<b>Ledelses autoritet gjennom</b>	Faglig kompetanse	Formell posisjon	Ressurser/nettverk	Profesjonell ledelsesautoritet
<b>Statens rolle</b>	Beskytter av institusjonell «sfære»	«Prinsipal» Regulgiver	Forhandlingspartner	Legge til rette for velfungerende marked
<b>Endring</b>	Langsamt etter intern dynamikk – refortolkning av institusjonell identitet	Politiske beslutninger og prioriteringer, skiftende politiske ledelse under prinsippet om folkestyre og ministeransvarlighet	Forhandlingsresultat Konfliktløsning Endringer i makt, interesser og allianser	Entreprenørskap og tilpasning til endrete betingelser og «den suverene konsument»
<b>KILDE</b>	Bygger på J.P. Olsen 2007, s. 30			

## Styringssystemet: hvilke virkemidler har staten?

Statlige virkemidler – lover og regelverk, finansiering, informasjon og organisasjon – hva gjør dem effektive og legitime i en sektor som denne? Det er vanskelig å forstå hvordan institusjoner bruker sin institusjonelle autonomi uten å knytte noen kommentarer til hvilke virkemidler staten benytter seg av overfor denne sektoren.

Lov og forskrifter setter formelle rammer for institusjonenes aktiviteter – staten utøver sin rolle gjennom regelstyring. Lovfesting av institusjonell autonomi og av akademisk frihet er en viktig bekreftelse på universiteter og høyskolars spesielle «sone». Lovens tekst og forskrifter som blir utarbeidet for å fylle dem ut, skaper forutsigbarhet og forpliktelse fra statens side og det klargjør også universiteter og høyskolars ansvar. Det er viktig for å vedlikeholde langsiktige rammebetingelser og gjensidig klarhet i hva som skal omfattes av lov og hva institusjonene selv kan bestemme. Lov etablerer spilleregler for politisk styring og institusjonelt ansvar. Beveger vi oss ned på et litt mindre overordnet nivå dukker forskjellene i bruken av regelstyring opp. Utdanning er utvilsomt en mer regelstyrt og rettighetsstyrt del av UH-sektorens virksomhet enn de øvrige lovfestede oppgavene. Det mer praktiske spørsmålet knyttet til dette virkemidlet er hvor detaljert regelverket skal være. Her ligger djevelen i detaljene og hvor langt regelstyring griper inn i institusjonenes grunnleggende virksomhet. Det er også helt avhengig av hvorvidt lovtekster gir rom for fortolkning og lokal tilpasning uten at hensynet til en forutsigbar rettsstat kompromitteres. Som jeg har vært inne på tidligere, et regelverk kan også være en buffer mot politisk inngripen i enkeltsaker. Blir regelverket derimot for tett gjør det noe med tilliten som staten bør gi institusjonene slik at de kan selv ha ansvaret for å organisere faglige satsinger på en måte som ivaretar ansatte og de faglige behovene. Dette gjelder også for å lykkes med å sikre faglig fornyelse i utdanningene. Den form for fornyelse må skje på faglig grunnlag.

En gjennomregulert utdanningsvirksomhet og stillingsstruktur representerer for et stort breddeuniversitet helt klart en utfordring. Regler trengs for å få effektivitet i ansettelses- og personalpolitikken spesielt – men dette er et område der det statlige regelverket ikke er godt tilpasset UH-institusjonenes virksomhet. Et annet eksempel er forslaget til forskrift som i detalj definerte hvor mange timer pedagogisk skoling universitetsansatte skal ha. Det er åpenbart at ansatte skal ha pedagogisk skoling, men detaljene bør institusjonene selv utforme – det er både effektivt og legitimt.

Regler, forskrifter og retningslinjer kan hver for seg gi mening, men samtidig vet vi at styringssystemer har en tendens til å endres ikke ved at virkemidler erstatter hverandre men at de legger seg oppå hverandre eller lever «parallele liv», ikke alltid i harmoni. Regelverket for ansettelse av faglig leder på åremål, for eksempel, trekker i motsatt retning av det som er målet med finansielle virkemidler fra Forskningsrådet. Detaljert lov, på den ene siden, og resultatbasert finansiering som statlige virkemidler, på den andre, vil tilsammen fremstå som en slags styringsmessig «double whammy» (Hood 2005). Hvis stadig nye insentiver, kontrollorganer, nye forskrifter og standarder legger seg oppå hverandre lag på lag vil det til sammen utgjøre en detaljstyring av UH-institusjonenes virksomhet, men med ulike midler.

Innføring av mål og resultatstyring kan sies å ha oppstått for å fylle ut regelstyringen (Askim 2015) med styringsmidler som retter fokuset på hva UH-sektoren oppnår, mer enn hvordan de gjør det. Jeg skal ikke rapportere her om erfaringene og de kulturelle kampene som oppstod da dette virkemidlet først ble introdusert. I jakten på det gode styresett kan det være verd å notere at dette virkemidlet ligger på toppen av regelsettet som UH-institusjonene lever under. Mål- og resultatstyring har i seg selv blitt



tre delt og komplekst: tildelingsbrev, utviklingsavtale og finansieringssystemet. Egentlig er dette å betrakte som tre parallelle målhierarkier. Da målstyringskonseptet i sin tid ble koblet til finansielle strømmer fra departementet, ble resultatbasert finansiering en sentral del av den vertikale styringskjede fra departement til institusjon. På den ene side synliggjøres det nå hvorvidt universiteter og høyskoler oppnår myndighetenes mål (økt produksjon av studiepoeng, internasjonalisering, stimulere til resultater i forskningen og konkurranse om forskningsmidler). Det synliggjør den underliggende styringsfilosofien overfor UH-sektoren – universitetet som instrument for å nå politisk fastsatte mål. Samtidig stimulerer denne delen av finansieringsmodellen til konkurranse mellom institusjonene. Dette er innbakt i resultatbasert finansiering. Det innebærer også en kvantifisering av styringsforhold mellom lærested og departement som gjør det mulig å bruke **informasjon** som virkemiddel i styringen av sektoren. I det hele tatt er virksomheten ved institusjonene blitt mye mer eksponert i det offentlige rom og i styringsdialogen med eierdepartement for en rekke indikatorer. Her har det vært ganske store tilløp til det som i litteraturen er omtalt som «eskaleringslogikken» (Pollitt, Harrison & Dowell 2010): har du først introdusert indikatorbasert styre så vil det trigge introduksjon av nye indikatorer og styringsparametere. Batteriet av nasjonale styringsparametere, utviklingsaktiviteter og resultatindikatorer som inngår i målstyringen av institusjonene har hittil vært i mindre grad tilpasset den enkelte institusjons egenart og profil. Et vedvarende eksempel er hvordan tildelinger i lukket ramme på bakgrunn av resultater på publiseringsindikatoren egentlig gir lite mening for et universitetet som UiO.

I tillegg kommer den internasjonale eksponeringen som hverken departement eller institusjoner har kontroll over med rekken av globale universitetsrangeringer. Det styrker den konkurranseorienterte modellen for universiteter og høyskoler, og er, enten vi liker det eller ikke, viktig for omdømme.

Hva er det som mangler i dette bildet? **Forvaltningsorganisasjon** og betydningen av hvordan forvaltningsapparatet er organisert og plassert i forhold til universiteter og høyskoler

### Vertikal organisering: Direktoratisering av styringskjeden

Den mest tydelige endringen i statsforvaltningen generelt er framveksten av sentrale statlige forvaltningsorgan på nivået under departementene. De er organisert inn i den vertikale styringsaksen på armlengdes avstand til politisk ledelse. Vertikal spesialisering som har vokst fram i de fleste vestlige land under headingen «agencification» eller det som på norsk er direktoratisering.

At oppgaver trekkes ut av departementsavdelinger og legges til egne organ på armlengdes avstand fra politisk ledelse er et tilbakevendende forvaltningspolitisk stridsspørsmål: hvor skal fagforvaltningen ligge? (Egeberg & Trondal 2018, 86). Fagforvaltning av ulike sektorer har blitt bygget opp, med ulike begrunnelser over tid. Det er her snakk om forvaltningsorgan som er formelt avgrenset fra departementets politiske ledelse og som utfører offentlige forvaltningsoppgaver på nasjonalt nivå og på permanent basis. Et agency som på norsk har ulike merkelapper - direktorat, tilsyn, «vesen» osv – er bemannet med offentlige tjenestemenn og finansiert over statsbudsjettet. Aktivitetene er definert ved lov. Spesielt interessant i vår sammenheng er hvilke effekter dette har for muligheten for politisk styring av sektoren – både på systemnivå, av underliggende institusjoner og for grunnaktivitetene i sektoren – for forskning, utdanning og kunnskap i bruk. Antagelsen er at dette har store konsekvenser for beslutningsadferd i forvaltningen av sektoren – men også for hvordan UH-institusjonene opplever sin institusjonell e autonomi.

Til dels har UH sektoren fulgt helt gjenkjennelige mønstre for «agencification», med tre relativt nye direktorat som eksplisitt er rettet mot høyere utdanning og har delegert oppgaver fra moderdepartement: NOKUT, DIKU og UNIT. Sektorspesifikke trekk har også vært viktige for å forstå hvordan disse relativt nye leddene i styringskjeden har utviklet seg. De ble for det første ikke bygget fra scratch, men tok opp og transformerte oppgaver og strukturer som allerede lå der i mindre enheter med uklar status (eksempelvis ble Norgesnettrådet som KDs rådgivende organ når det gjaldt langsiktig utvikling av høyere utdanning omformet til NOKUT, se Stensaker, 2006). NOKUTs utvikling viser hvordan dette har spilt seg litt annerledes ut i UH-sektoren sammenlignet med hva som er som utviklingen i forvaltningspolitikken generelt. For eksempel er den viktige koblingen til søsterbyråer i andre europeiske land har vært knyttet til internasjonale europeiske standarder heller enn til nettverk dannet for iverksetting av EU/EØS lov, noe som er tilfellet i andre sektorer (Mattilsynet, Legemiddelverket, osv).

Hva vet vi? Deler av begrunnelsen for å skille ut oppgaver fra departementer til direktorat og lignende organ er nettopp for å styrke politisk ledelse. Departementet får mer kapasitet og blir mer spesialisert til å støtte opp om politisk ledelse som skal utforme politikk og utøve overordnet ansvar for sektoren. Det siste er viktig i en politisk orden tuftet på prinsippet om ministeransvar. Ministeren har ansvar for at demokratisk besluttet politikk gjennomføres og har et helhetlig ansvar for utviklingen i sektoren. Ved å skille ut saksbehandlingsoppgaver og faglig orienterte oppgaver til direktorater styrker man departementets rolle som sekretariat for politisk ledelse. Det er også en måte å «binde politikere til masten» på - det gjør det vanskeligere for politisk ledelse å falle for fristelsen til å intervensere i enkeltsaker når oppgavene er lagt ut til et direktorat med en fagdirektør på toppen. Armlengdes avstand organisert inn i sentralforvaltningen gjør det lettere for politisk ledelse å holde «fingrene av fatet» - det styrker altså muligheten for å føre en forutsigbar politikk. Det setter opp skranker for at politisk ledelse skal gripe inn i enkeltsaker, som for eksempel beslutninger om universitetsstatus «utenom tur». Det blir dermed også vanskeligere å trekke politikken tilbake – å reversere politikken. Til det trengs politiske vedtak i henhold til demokratiske prosesser.

Funnene fra studier av direktorater tilsier at å skille ut oppgaver fra departementet og overføre dem til et direktorat kan forventes å svekke politisk styring og kontroll i iverksetting av offentlig politikk – det blir rett og slett større avstand mellom politisk ledelse og de som utfører oppgavene og gjennomfører politikken i praksis. Organiseringen har altså vist seg å ha konsekvenser for forvaltningens beslutningsadferd. Det er sjelden lovgivere gir lover som er helt uten tvetydighet – lov skal omsettes i praksis blant annet via den fortolkning som ligger innbakt i forskrifter. Når denne type forvaltningsorgan utfører sine oppgaver viser studier at styringssignaler fra politisk ledelse får mindre vekt – signalene er rett og slett svakere. Hvis departementet derimot bygger opp kompetanse og kapasitet på områder som er overført fra departementet til direktorat så kan denne effekten motvirkes (Egeberg & Trondal 2018: 85-98).

Et robust funn er at å opprette og overføre oppgaver til direktorat eller tilsyn gjør at faghensyn og hensyn til brukerinteresser/sectorinteresser får større plass (Egeberg & Trondal 2018: 85-98). I tilfellet NOKUT er dette institusjonalisert i NOKUTs styre (oppnevnt av Kunnskapsdepartementet) som har overveiende representasjon av fagpersoner og sektoraktører. Direktoratene har også en friere stilling til å fremme synspunkt i det offentlige på faglig grunnlag. Det er ganske langt unna det for eksempel en ekspedisjonssjef eller avdelingsdirektør ville gjort i det offentlige rom.

Direktoratsansatte har også mindre kontakt med andre forvaltningsorgan enn tjenestemenn i departementet har. Det kan ha konsekvenser for koordinering på tvers av sektorer, for institusjonell autonomi og for politisk styring av universitets- og høyskoler, gitt det komplekse landskapet av forvaltningsorgan som statlige UH-institusjoner står i. Det er ikke gitt at styringssignaler fra helsesektorens «trakt» samsvarer og er koordinert med hensyn som står sentralt i «KD-linjen», for eksempel (se Figur 1). Å overføre oppgaver til direktorat og tilsvarende sentralforvaltningsorgan betyr at disse oppgavene blir behandlet annerledes enn de ville ha blitt hvis de hadde vært lagt til departementsavdelinger som opererer med kort avstand til politisk ledelse

Disse effektene er altså forutsigbare gitt den organisasjonsformen disse forvaltningsorganene har. I tillegg er det dynamikker som kan settes i gang når byråer blir etablert og får sitt formelle mandat. For det første er direktorat og tilsyn ikke alltid utstyrt med et **klart og avgrenset mandat** – nye forvaltningsorgan vil kunne være ekspansive mht å definere oppgaver for seg og for den sektoren de betjener i den grad denne dynamikken ikke hegnes inn av overordnet departement (Martens 2008). Nye forvaltningsorgan skal også finne sin plass i den vertikale styringsorden – hvilken rolle de skal innta og hvilke saksfelt som defineres inn under deres ansvarsområde er ikke alltid entydig. I tillegg er det variasjoner i **hva slags oppgaver** som legges til et direktorat. NOKUT for eksempel har myndighetsutøvelse som sin kjerneoppgave – mens andre roller – «kunnskapsrollen» og «pådriverrollen» for kvalitet i høyere utdanning støtter opp under og begrunnes ut fra det å være et myndighetsorgan (se Nokut.no).

For UH sektoren har framveksten av direktoratslignende organ stor betydning – vi kan anta at dette har større konsekvenser for daglig drift og styring av universitets- og høyskolenes virksomhet enn mange av de øvrige reformer i styringsstruktur som har vært fremmet i sektoren – dette handler om ganske robuste effekter av hvordan man bruker «organisasjon» for å styre sektoren. Det handler om hvorvidt disse organene opptrer som «glavalag» mellom institusjoner og departement. La oss ta for oss noen av de viktigste observasjonene og noen faglig funderte spekulasjoner om direktoratiseringens betydning:

Universitets- og høyskolesektoren har lenge levd med forvaltningsorgan mellom institusjon og departementsnivå i form av forskningsråd. Altså relativt autonome organ som **fordeler** finansiering av forskning og innovasjon for å nå forskningspolitiske målsetninger. Dette forvaltningsorganet har store konsekvenser for UH-institusjonenes virksomhet. Forskningsrådets selvstendighet er også understreket av Forskningsrådets styre (igjen utnevnt av Kunnskapsdepartementet). Forskningsrådet har også som sin formelle oppgave å være rådgiver i norsk forsknings og innovasjonspolitik. Det er en policyaktør, ikke bare som iverksetter av forsknings- og innovasjonspolitikken, men også en premissleverandør i utforming av forskningspolitikken. Forskningsrådets kapasitet på dette overgår den kapasiteten departementet har til å gå inn i detaljene på forskningspolitikken. Plan S saken er et eksempel på hvordan forvaltningsorgan leder an i spørsmål som har store konsekvenser for kjerneaktivitetene i UH institusjonene – og for den enkelte forsker og forskergrupper. Organet her har også en særskilt institusjonell identitet (Brandt et al. 2019) mellom forvaltningsorgan og «parliament of the republic of science» med kompliserte oppgaver særlig når det gjelder å få til tverrgående koordinering mellom sektordepartement med ulike interesser. Hvordan Forskningsrådet løser denne oppgaven – med politisk ledelse på ganske lang armlengdes avstand – er viktig for hvilket handlingsrom universiteter og høyskoler kan skaffe seg som forskningsinstitusjoner.

Hva så med direktoratisering av UH-sektoren av nyere dato? Kvalitetsreformen etablerte NOKUT som det første nye direktoratsorgan direkte rettet mot utdanningsaktivitetene i UH-sektoren – et spørsmål til diskusjon er hvilke faktiske konsekvenser det har for sektoren, både for politisk styring og for institusjonell autonomi. Vi har sett av studier av «direktoratisering» at slike effekter er sannsynlige. NOKUT er et interessant case i og med at det ble plassert i (tom) rommet mellom institusjon og departement med myndighetsoppgaver som utøves på armlengdes avstand til departementets politiske ledelse. Det har samtidig etablert et prinsipp som ser ut til å «binde ministeren til masten», for eksempel i spørsmål om akkreditering og praktisering av kriterier for å få status som universitet. Samtidig har NOKUT bidratt til å **formalisere** oppgaver knyttet til kvalitetssikring og –utvikling, noe som før var institusjonenes og fagmiljøenes eget ansvar. NOKUTs europeiske og internasjonale nettverk bidrar til at NOKUTs myndighetsutøvelse kobles særlig til europeiske standarder og utviklingen av *Quality Assurance* regimer på europeisk og globalt nivå (Gornitzka & Stensaker 2014).

Spørsmålet er dermed om etableringen av NOKUT og hvordan dette har utviklet seg ikke bare utgjør et press på KDs politiske ledelses evne til å holde kontroll over kvalitetsregimet, men også hvorvidt dette har forrykket institusjonenes eget grep om kvalitetsarbeid.

I tillegg kompliseres styringslinjen av det som ser ut til å være uklar arbeidsdeling **mellom** de to direktoratene (NOKUT og Diku) vi nå har på dette feltet. Igjen er dette en antagelse mer for diskusjon enn for konklusjon.

### Partsstyre og mangfoldet av berørte parter

Hensynet til at berørte parter blir hørt i politikktutforming og iverksetting er en helt sentral styringsverdi. I UH-sektoren er nærhet til, organiserte forbindelser og lydhørhet overfor faglige nivået og de som representerer det, helt avgjørende for et godt styresett. Sektorens organisasjoner har en viktig og prinsipielt begrunnet deltagelse i policyprosessen. Vi vet at dette er et sentralt hensyn innad i UH-institusjonene. Forlenger vi visjonen om universitetet som representativt demokrati til statlig nivå i sektoren er det viktig at myndigheter er åpne for å høre på sektorens forskjellige stemmer - studentorganisasjoner, Universitets- og Høgskolerådet, fagforeninger, Akademiet for Yngre Forskere, Videnskapsakademiet, profesjonssammenslutninger, osv. Institusjonene forholder seg til en gråsoner mellom offentlig forvaltning og nasjonalt institusjonssamarbeid. Løsere arenaer, fora, konferanser, ad-hoc arbeidsgrupper og komiteer som arbeider med politikktutforming og utarbeidelse av forskrifter er viktige ordninger for å bli hørt, og utgjør en slags blandingsforvaltning. Likevel melder det seg et spørsmål hvorvidt sektorens bufferorganisasjoner faktisk er en effektiv kanal for å formidle hensynet til «de **mangfoldige** berørte parter» i sektoren. Forskjellene innen FoU-sektoren er betydelige, og innen universitetssektoren alene er det et mangfold av institusjoner av ulike størrelse og kraft. De strukturelle, kulturelle, og institusjonelle forskjellene gjør at både perspektiv på UH institusjonene og interesser i ulike saker ikke alltid er sammenfallende. Institusjonene opererer under en felles lov, med en felles organisasjon som ivaretar viktige funksjoner, men som ikke diskriminerer mellom ulike profiler. Universitets- og Høgskolerådet er institusjonenes profilerte interesseorganisasjon, og arbeider naturlig nok for å snakke med en felles stemme og for å være et hovedkontaktpunkt mellom sektor og departement/direktorat og Forskningsråd. Det kan skape utydelige styringsrelasjoner langs den vertikale akse og det kan bli uklart hvem interesseorganisasjonen opptrer på vegne av. Internasjonalt ser vi hvordan organiserte interesser for institusjoner med «felles sak» har egne interesseorganisasjoner i

stedet for (f.eks. Nederland der universiteter og høyskoler har hver sin interesseorganisasjon) eller i tillegg til de brede organisasjonene som dekker mangfoldet av UH-institusjoner (som f.eks. Universities UK og Russell Group). På europeisk nivå etableres også metaorganisasjoner som har en eksklusiv medlemspolicy og organiserer «likesinnede» universiteter. Disse spissede organisasjonene har vist seg å få tilgang til EU-forvaltningen og politiske institusjoner i EU systemet, på en måte som ville vært utenkelig for et enkelt universitet eller høyskole. Det minner oss på følgende: For å få et legitimt og velfungerende styringssystem blir det viktig hvordan UH-institusjonene organiserer seg og hvordan forvaltningen i sektoren organiserer inn mangfoldet av berørte parter.

### Fra statsdominans til flernivåsystem?

Går vi videre langs den vertikale akse representerer framveksten av det fjerde styringsnivå også en kompliserende faktor og en viss utfordring for politisk styring. Universitetenes virksomhet som politikkområde er ikke sterkt politisert, men det er nasjonalt sensitivt, spesielt for utdanning. Dette har sammenheng med det jeg startet dette innspillet med: koblingen mellom nasjonalstat og universitet og høyskoler. Det dreier seg om «legitimt nasjonalt mangfold» i høyere utdanning i Europa, nettopp det som gjør integrasjon så vanskelig. Høyere utdanning har blitt europeisert på andre måter enn ved lovharmonisering. Fra dette styringsnivået kommer det likevel både generelt lov og regelverk, samt føringer knyttet direkte til forskningspolitiske eller utdanningspolitiske virkemidler. For politisk ledelse er prisappen for deltagelse i EUs rammeprogrammer for forskning den aller største utfordringen. Finansieringen er en belastning på nasjonale forskningsbudsjett, men gir tross alt mer enn penger tilbake selv om det ikke er snakk om nasjonal *juste retour*. Fri konkurranse på den overnasjonale arena styrker den organiserte konkurransen over landegrenser på en måte som øvrig forskningssamarbeid på nivået over nasjonalstaten ikke har gjort. Det har bragt europeisk integrasjon i vitenskapelig kunnskapsutvikling rett inn i norske universitet. Beslutningen om å gå med i hvert rammeprogram har vært bredt politisk forankret. Det samme gjelder deltagelse i utdanningsprogrammene. Her ligger ingen direkte utfordring for statlig styring av sektorens rammebetingelser, men norske institusjoner som deltar i ERASMUS+ kan for eksempel indirekte legge press på nasjonalt regelverk.

### Organisert styring – den horisontale akse

Selv innenfor rammen av Kunnskapsdepartementets domene har den faktiske styringen blitt kompleks – med flere forvaltningsorgan som har myndighetsutøvende, regulerende og fordelende oppgaver overfor universiteter og høyskoler. Virkemidler og forventninger til hva universiteter og høyskoler skal være og oppnå er høye fra eierdepartement, Forskningsråd og sektorens direktorat. I tillegg har det europeiske styringsnivå også opparbeidet seg definisjonsmakt og til en viss grad styringsmuskler via den posisjon programmene har fått. Likevel er bildet av styringsrelasjonene som et universitet eller høyskole kan inngå mye videre. Figur 1 viser dette med all tydelighet for Universitetet i Oslo sin del. Her er det snakk om kompleks regelflyt, ressursflyt og forventningsflyt knyttet til UiO som institusjon, på statlig nivå og oppover. Det er tre hovedsoner: Kunnskapssektoren (organer markert med blått – som vi allerede har omtalt), andre samfunns- og næringssektorer (organer markert med grønt), samt organer som forvalter statens forvaltningspolitikk og statlig økonomistyring som er her markert med rødt. For hver av disse sonene forholder universiteter som UiO seg til organer på ulike styringsnivåer: det er direkte forhold til disse departementene, men også i veldig mange sammenhenger til direktorat, tilsyn og andre

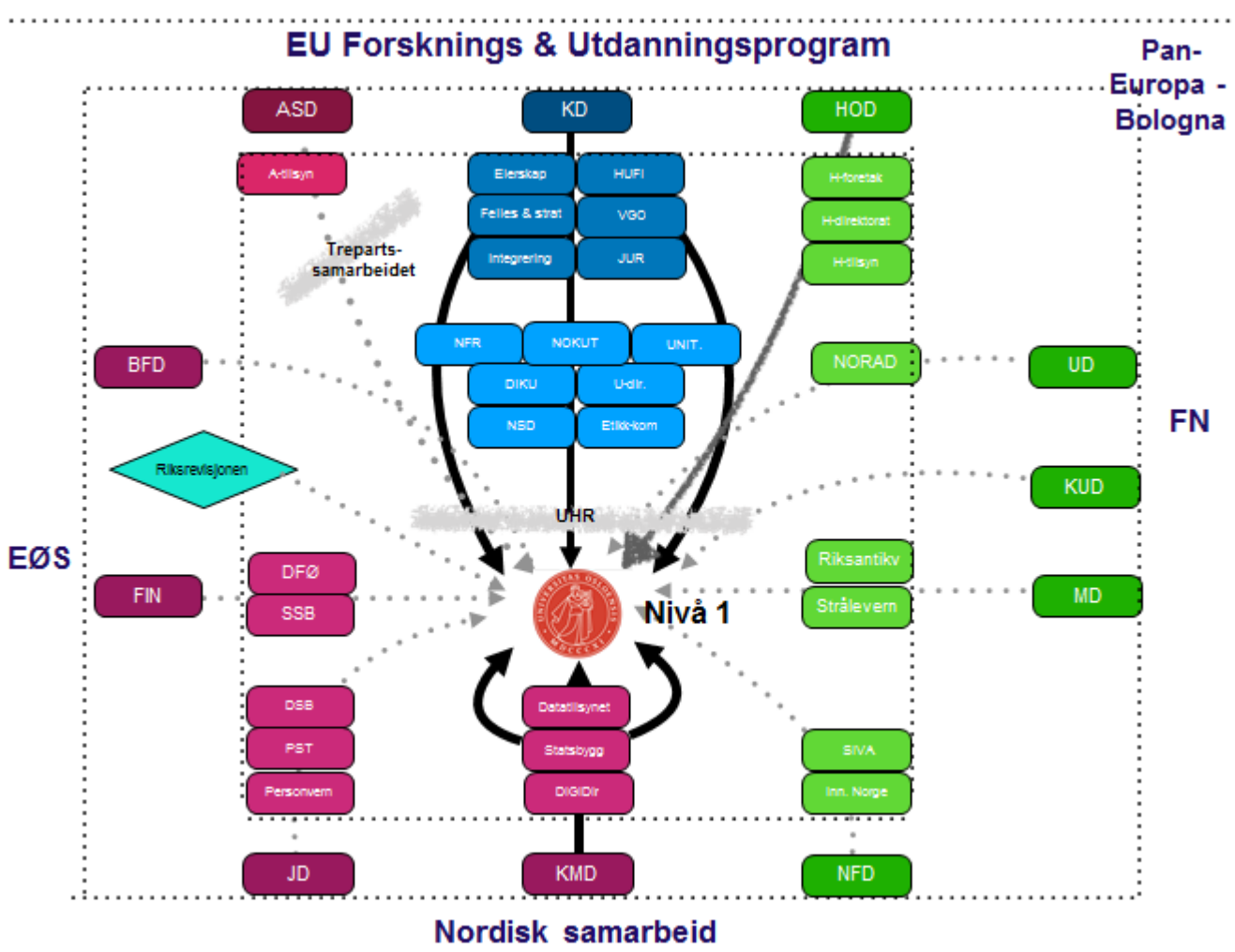
forvaltningsorganer på nivået under departementet. Disse forvalter både viktige finansielle virkemidler og forskrifter/standarder regelverk, samt lov- og regelverk knyttet direkte til forskningspolitiske eller utdanningspolitiske virkemidler. Aller mest er dette en illustrasjon av hvordan synet på universitetets rolle i praksis konvergerer mot å være et instrument for **ulike** sektorpolitiske agendaer (jf. tabell 1).

En rekke sektordepartementer påvirker de rammene Universitetet i Oslo ansatte og studenter til daglig arbeider under. Disse grenseflatene til andre samfunnssektorer (markert med grønt) innebærer en tetthet i regelverket som virker dypt inn i UiOs kjerneaktiviteter. Særlig er dette tilfellet for helsesektoren. HOD med tilhørende helseforvaltningsorgan er den andre forvaltningssonen som i betydelig grad påvirker UiOs virksomhet – særlig gjelder det regulering av helseprofesjonsutdanninger som til dels er regulert av Helse- og omsorgsdepartementet via Helsedirektoratet. Her er det altså snakk om politisk styring men via en annen «trakt» enn den Kunnskapsdepartementet rår over. Innenfor helsesektoren er samarbeidet med universitetssykehus til dels regulert via helseforetakene. De har en sentral rolle ikke minst i å kanalisere ressursflyten for medisinsk forskning. I litt ulike varianter har mange av sektordepartementene langvarige forhold til deler av universitetet, men strømmen av forventninger er ofte betraktelig striere enn strømmen av ressurser som flyter fra departement og direktorat til universitet, enten det dreier seg om Utenriksdepartementet som stiller med forventninger om bidrag til den globale bærekraftsagendaen, om «vitenskapsdiplomati», eller om å bidra med land- og språkkunnskap. NORAD under Utenriksdepartementet er også et eksempel på samarbeid mellom universitet og forvaltning som også involverer finansiering av Nord-Sør prosjekter.

Også her er kombinasjonen av regelverk, finansiering og forventninger rettet mot universitetet med på å sette viktige rammer for universitetets virksomhet. Selvsagt er det koordinerende organ på departementsplan og i «gråsonebeltet» som jeg har omtalt tidligere. Likevel er styringssignaler formidlet via mange ulike strømmer av regler, finansiering og forventninger. Det siste henger også sammen med hvordan universiteter er med og definerer det forventningspresset som rettes mot UH-institusjonene som tverrgående problemløser.

Den statlige forvaltningspolitiske sonen (markert med rødt) legger også sammensatte og tette føringer for UiOs virksomhet. Kommunal og Moderniseringsdepartementet setter tydelige rammer for universitetene gjennom 1) regulering og finansiering av eiendom gjennom Statsbygg, og 2) reglementet knyttet til statens personalpolitikk. Særlig viktig er den detaljregulerte stillingsstrukturen som treffer UH-institusjonene. EU-lovgivning vedrørende f.eks. regler for offentlige anskaffelser treffer også UiO direkte og indirekte. Endringer i statens økonomireglement fastsatt av Finansdepartementet og forvaltet av tilhørende etater har også store implikasjoner for UiO. Mål- og resultatstyring i staten har tilsynelatende løsnet på bindingene, men samtidig introdusert nye regler for rapportering og ansvarliggjøring. Riksrevisjonen som Stortingets kontrollorgan har med mål- og resultatstyring i staten endret forvaltningsrevisjonens innretning, noe som også er med å definere UH-institusjonenes handlingsrom og tettheten i regelverket lærestedene forholder seg til.

Figur 1 Universitetet i Oslo – horisontale og vertikale styrings- og ansvarskjed



### Jakten på det gode styresettet

Jeg startet dette innspillet i Bologna med en refleksjon over det nasjonale mangfoldet som finnes i denne sektoren. I det europeiske høyere utdanningsområdet er det universiteter og høyskoler med vidt forskjellige styringssystemer, med kort eller lang avstand til nasjonale politiske myndigheter, minimal versus maksimal basisfinansiering fra offentlige myndigheter, stor eller minimal andel ekstern finansiering, blandet med praktisk talt alle varianter av interne styringsmodeller – sentralisert og desentralisert, valgte versus ansatte ledere, styringsorgan med representasjon fra kirke, fra næringsliv, kulturliv, studenter, osv. I Europa ses dette som legitimt mangfold. Da er det slående at den samme toleransen for institusjonelt mangfold ikke er naturgitt i hvordan vi tenker om det norske systemet og kanskje også hvordan vi tenker om hva som vil være god styring av sektoren. I mange tilfeller har tross alt et forskningsintensivt breddeuniversitet mer til felles med sine europeiske «likesinnede» institusjoner enn med brorparten av institusjoner som utgjør nasjonale system. **Institusjonelt mangfold i sektoren utfordrer dermed ideen om et uniformt styringssystem for universitet og høyskoler.**

Det er utfordring som retter seg både mot institusjonene og mot Kunnskapsdepartementet og politisk ledelse. Vi kan anta at myndigheter må ivareta et langsiktig systemhensyn som ikke vurderer målsetninger og evne til utvikling av studieprogram og læringsmiljø, forskningskvalitet og formidling etter tilnærmet samme mal for alle.

Det betyr også at det kan være rom for ulike former for autonomi for universitet og høyskoler med ulike roller innenfor et system for høyere utdanning. For et forskningsintensivt breddeuniversitet med evne og ambisjoner om å videreutvikle seg som et ledende europeisk forskningsuniversitet er betingelser som gir reell autonomi helt avgjørende. Strukturreformen har potensial til å gi institusjonene nettopp det. Gjennom denne prosessen kan institusjoner bli store nok til at de selv kan få ansvaret en større autonomi forutsetter. For at autonomi skal bli reell og levende, må det være et «mottakerapparat», med faglig lederskap som kjenner institusjonens egenlogikk, og forstår hvordan ulike perspektiver på høyskole eller universitet blir balansert i praksis ved egen institusjon.

Det har også konsekvenser for hvordan man setter sammen virkemidlene for å rømte denne sektoren. I så måte gir utviklingsavtalene betydelige muligheter. Brukt riktig kan denne type tilnærming være et middel til å stimulere mangfold i sektoren, der ulike institusjoner gis ulike profiler og oppgaver. Allerede i dagens uttalte styringsfilosofi som utviklingsavtalene springer ut av er premisset at institusjonene skal vurderes på grunnlag av egne ambisjoner - vanskelighetsgraden i det institusjonen ønsker å oppnå - og på grunnlag av hva institusjonen presterer. Vi har allerede levd godt med virkemidler som stimulerer konkurransen – som Forskningsrådets senterordninger og konkurransen om ERC-grants, osv. Denne konkurranselogikken treffer godt store deler av det akademiske felleskap og vitenskapelig ansattes motivasjon og institusjonelle identitet. Å få grep på samarbeid og arbeidsdeling ser ut til å være mer utfordrende.

Det fordrer nok en annen rolle for de som representerer politiske styring – vil ikke det for eksempel innebære at dialogen med institusjonene klargjør den rolle den enkelte høyskole og det enkelte universitet kan spille? Det krever flere «ærlige samtaler» og dialog i stedet for separate monologer. Kunnskapsdepartementet som eierdepartement er den instans som står sentralt i den kunnskapspolitiske styringskjeden og har den største innflytelsen på sektoren gjennom ulike underavdelinger og ulike tilknyttede forvaltningsorganer. Det er i denne linjen hovedflyten av både regelverk, finansiering og forventinger til universitetene løper. UH-loven setter rammer for institusjonenes kjerneaktiviteter. Med finanseringsstrømmer hører det regler for rapportering, ansvarlighet og økonomistyring. Det gjelder også regler knyttet til deltagelse i europeiske overnasjonale programmer som løper i en direkte linje fra EU til institusjonene innenfor kunnskapssektoren. Vi kan konstatere at mål- og resultatstyring er et premiss i sektoren. Likevel har styring via regler og forskrifter vokst. Det er et tankekors og harmonerer dårlig med hva som gir gode rammevilkår for kvalitetsforskning og -utdanning. Det henger også sammen med hvordan KDs egne underliggende etater, bufferorganisasjoner, og andre sektors aktører møter universiteter og høyskoler – og hvordan man kan utvikle en styringsfilosofi som gjør det mulig å kontrollere impulsen til å lage regelverk og formelle retningslinjer for enhver type samhandling eller aktivitet. Selv om ikke alle institusjoner inngår i like sammensatte styringskonstellasjoner som UiO, ville det være smart om styringspolitikken anlegger et bredt perspektiv som ser totaliteten i de strømmene av forventinger, finansiering, informasjon og regler som til sammen rammer inn universiteter og høyskolars handlingsrom. Godt styre bør også kunne ta høyde for en fremtid som krever økt endringstakt og aktivt forsvar av universiteters og høyskolars identitet som verdibærende institusjoner.



## Referanser

- Askim, J. (2015) The Role of Performance Management in the Steering of Executive Agencies: Layered, Imbedded, Or Disjointed? *Public Performance & Management Review* 38(3), 365-394
- Binderkranz, A.S. & T. Christensen (2009) Delegation without Agency Loss? The Use of Performance Contracts in Danish Central Government. *Governance* 23(2), 263-293
- Bovens, M. & A. Wille (2017) *Diploma Democracy: The Rise of Political Meritocracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T., M. Egeberg, P. Lægreid & J. Trondal (2018) *Sentralforvaltningen – Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M. & J. Trondal (2018) *An Organizational Approach to Public Governance – Understanding and Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Gornitzka, Å. & J.P. Olsen (2006) Europeiske endringsprosesser og høyere utdanningsinstitusjoner. *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 47(2), 259-274.
- Gornitzka, Å., P. Maassen, J.P. Olsen & B. Stensaker (2007) Europe of Knowledge – Search for a New Pact. I P. Maassen & J. P. Olsen (red.), *University Dynamics and European Integration*, Dordrecht: Springer, 181-214.
- Gornitzka, Å. & B. Stensaker (2014). The Dynamics of European Regulatory Regimes in Higher Education – Challenged Prerogatives and Evolutionary Change. *Policy and Society*, 33(3), 177-188.
- Hood, C. (2004) Controlling Public Services and Government: Towards a Cross-national Perspective. I C. Hood, O. James, B.G. Peters, & C. Scott (red.), *Controlling Modern Government: Variety, Communalism and Change*. Cheltenham: Edward Elgar, 3-24.
- Kielland, T. (2020) Rettighets- og lisensspørsmål ved åpen publisering. <https://www.openaccess.no/kielland-rettighets--og-lisenssporsmal-ved-apen-publisering-desember-2019.pdf>.
- Martens, M. (2008) Runaway Bureaucracy? Exploring the Role of Nordic Regulatory Agencies in the European Union. *Scandinavian Political Studies* 31(1), 27-43.
- Maassen, P., Å. Gornitzka & T. Fumasoli (2017) University reform and institutional autonomy: A framework for analysing the living autonomy. *Higher Education Quarterly* 71(3), 239-250.
- March, J.G. (2003) A Scholar's Quest. *Journal of Management Inquiry* 12, 70-72.
- NOU 2006 *Akademisk frihet – individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*. Oslo: Kunnskapsdepartementet 2. oktober 2006.

Olsen, J.P. (1988) Administrative Reform and Theories of Organization. I C. Cambell & B.G. Peters (red.) *Organizing Governance – Governing Organizations*. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press, 233-254.

Olsen, J.P. (2007) The Institutional Dynamics of the European University. I P. Maassen & J.P. Olsen (red.), *University Dynamics and European Integration*, Dordrecht: Springer, 25-55

Pollitt, C., S. Harrison & G. Dowswell (2010) Performance regimes in Health Care: Institutions, Critical Junctures and the Logic of Escalation in England and the Netherlands. *Evaluation* 16(1), 13-29.

Stensaker, B. (2006) *Evaluering av Kvalitetsreformen. Delrapport 5. Kvalitet som forhandling: NOKUT i norsk høyere utdanning 2003–2006*. Oslo: NIFU STEP.

Tilstandsrapporten (2019) Tilstandsrapport for høyere utdanning 2019. DIKU Rapportserie nr.5/2019.

Underdal, A. (1997) Mellom Akademi og Bedrift. I T. Christensen & K. Midgaard (red.), *Universitetet som beslutningsarena*. Oslo: Fagbokforlaget, 213-226