

Ingvild Marheim Larsen

Ekstern relevans og eksterne aktører i høyere utdanning



© NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Arbeidsnotat 5/2006
ISSN 1504-0887

For en presentasjon av NIFU STEPs øvrige utgivelser, se www.nifustep.no

Forord

Dette notatet er et oppdrag for Kunnskapsdepartementet. I ”Program for studier av internasjonale utviklingstendenser i høyere utdanning” går det fram at deler av bevilgningen i 2005 vil bli brukt til prosjektet ”Ekstern involvering i styringen av høyere utdanningsinstitusjoner”. Hensikten har vært å utarbeide en oppsummerende rapport over situasjonen i utvalgte land med hensyn til omfanget av og erfaringene med ekstern deltakelse i interne styringsorgan. I arbeidet med notatet har det vist seg at det er sparsomt med undersøkelser av hvilken rolle eksterne styrerepresentanter har i universiteter og høyskoler i ulike land. Det planlegges imidlertid et internasjonalt komparativt prosjekt om ekstern styring av utdannings- og forskningsinstitusjoner som NIFU STEP skal delta i. Om finansieringen faller på plass, vil dette prosjektet starte opp i løpet av 2006, et prosjekt som har til hensikt å få innblikk i og kunnskap om ekstern deltakelse i forskning og utdanning i flere europeiske land.

Eksterne styrerepresentanter i interne styringsorgan kan ses som ett av flere virkemidler for å knytte institusjonene nærmere samfunnet for øvrige. Siden erfaringer med ekstern styreprerentasjon i liten grad er kartlagt, vil dette notatet i tillegg ha en bredere gjennomgang av flere og ulike grep som har blitt tatt for å øke samhandlingen mellom lærestedene og omverden. Formålet blir dermed både å kartlegge i hvilken grad eksterne interesser er organisert i *inn i* universiteter og høyskoler i ulike land, og å se på ulike måter universiteter og høyskoler kan bidra *til* samfunnet.

Ingvild Marheim Larsen har utarbeidet notatet og har også vært prosjektleder.

Oslo, januar 2006

Petter Aasen

Direktør

Bjørn Stensaker

Forskningsleder

Innhold

1	INNLEDNING	5
2	HØYERE UTDANNINGSINSTITUSJONERS SAMFUNNSROLLE	7
2.1	INNLEDNING.....	7
2.2	SAMFUNNSROLLENS MANGE ANSIKTER.....	8
	<i>Innovasjon og kommersialisering.....</i>	<i>8</i>
	<i>Entreprenøruniversitetet og ekstern finansiering.....</i>	<i>10</i>
	<i>Serviceuniversitetet</i>	<i>11</i>
	<i>Yrkesretting og arbeidsmarkedets behov.....</i>	<i>12</i>
2.3	OPPSUMMERING	13
3	EKSTERN DELTAKELSE I STYRINGEN AV HØYERE UTDANNINGSINSTITUSJONER. 15	
3.1	NORGE	16
3.2	SVERIGE	18
3.3	DANMARK.....	20
3.4	FINLAND	21
3.5	NEDERLAND.....	22
3.6	ØSTERRIKE.....	23
3.7	OPPSUMMERING	24
4	AVSLUTTENDE DRØFTING	27
	REFERANSER.....	30

1 Innledning

Universiteter har tradisjonelt blitt oppfattet som institusjoner som opererer relativt avskjernet fra det sosioøkonomiske og politiske miljøet som omgir dem, og mange har vært overbeviste om at forskning og høyere utdanning som styres ut fra interne akademiske normer, i det lange løp er til det beste for samfunnet. Universitetet var ikke kjennetegnet av dets relevans for samfunnet, men snarere for deres selvstendige rolle i samfunnet (Neave 1995:10). Sterke krefter har imidlertid satt spørsmålsteget ved et slikt syn på høyere utdanning og forskning. Dette gjelder for utdanningssystemet i hele den vestlige verden, og mange grep har blitt tatt for å styrke samhandlingen mellom lærestedene og omverden. Ekstern representasjon i styringsorgan er ett tiltak som har blitt iverksatt for å knytte universiteter og høyskoler nærmere samfunnet for øvrig. I Norge ble ordningen med eksterne representanter i universiteter og høyskolars styringsorgan gjort obligatorisk fra 1996. Eksterne medlemmer i interne styringsorgan er én måte å organisere eksterne interesser inn i beslutningsprosesser i høyere utdanningsinstitusjoner på. Økt ekstern representasjon er ikke en særnorsk fenomen, men som vi skal se i kapittel 3, en tendens som gjenfinnes i mange lands utdanningssystemer.

Hovedformålet med dette notatet er å belyse omfanget av og erfaringer med ekstern deltakelse i interne beslutningsprosesser i ulike land. Mer spesifikt kan denne problemstillingen deles i to. For det første å få en oversikt over formelle ordninger for ekstern representasjon i ulike lands UoH-system. Spørsmålene er på hvilken måte og i hvilken grad eksterne representanter er inkludert i ulike formelle beslutningsorgan. Kartlegging vil inkludere Danmark, Sverige, Finland, Nederland og Østerrike. I den grad erfaringer med ekstern representasjon i ulike lands utdanningssystemer er undersøkt, vil notatet for det andre inneholde en gjennomgang av litteraturen på området. I den internasjonale litteraturen om forholdet mellom høyere utdanningsinstitusjoner og omgivelsene benyttes begrepet ”stakeholder”, som referer til en tredje part i tillegg til de to hovedaktørene lærestedene og myndighetene. ”Stakeholders”, eller eksterne interessenter, er samfunnets røst i forhold til institusjonene som sørger for deres relevans (Magalhães & Amaral 2000:442).

Å inkludere eksterne representanter i beslutningsprosesser kan forstås som et middel for å styrke institusjonenes bånd til samfunnet. Ekstern representasjon i ulike typer styringsorgan er imidlertid bare ett av flere uttrykk for økt oppmerksomhet om institusjonenes samfunnsrolle.

Samtidig som troen på at eksterne representanter kan bidra positivt i styringen av høyere utdanningsinstitusjoner har økt, har universitetenes bidrag til den økonomiske utviklingen i samfunnet blitt stadig mer vektlagt. Å bidra i utviklingen av en kunnskapsøkonomi og i opplæringen av kunnskapsmedarbeidere og å møte ulike brukergruppers behov, framstår som sentrale utfordringer for universitetene (Butera 2000:405). Dette gjenspeiler seg både i den offentlige politikken på feltet og i uttalelser fra ulike samfunnsaktører. Før vi eksplisitt ser på eksterne innslag i styring og ledelse av høyere utdanningsinstitusjoner, vil notatet derfor ha en gjennomgang av ulike sider ved universiteter og høgskolers samfunnsrolle. I denne sammenhengen er det høyere utdanningsinstitusjoners bidrag *til samfunnet* som vektlegges. Bakgrunnen for eksterne interesser representanter i interne beslutningsorgan ved lærestedene er på sin side at omverden er antatt å kunne bidra med kunnskap og ekspertise *inn i* universiteter og høgskoler. Bak dette ligger antagelser om at universiteter og høgskoler er en viktig drivkraft i den økonomiske utviklingen i samfunnet, og at ulike samfunnsaktører kan bidra i utviklingen av lærestedene. Det innebærer at både høyere utdanningsinstitusjoners nytteverdi og nytten av eksterne styrerepresentanter er tema i notatet. Dette aktualiserer spørsmålet om hva som er høyere utdanningsinstitusjoners oppgaver.

2 Høyere utdanningsinstitusjoners samfunnsrolle

2.1 Innledning

Universitetene har alltid bidratt i samfunnet både gjennom forskning og utdanning, men spørsmålet er hvor eksplisitt samfunnsrollen skal defineres og følges. Det er grunnlag for å si at høyere utdanningsinstitusjoners rolle i den økonomiske utviklingen har blitt stadig mer framtrødende i politikken på området, og betydningen av universitetene har i sterkere grad blitt ansett som en innsatsfaktor i den økonomiske utviklingen (Gornitzka & Maassen 2003:59). Det politiske klimaet tilsier at universiteter og høyskoler i større grad må forholde seg til eksterne behov og eksterne aktører enn tidligere. Det innebærer at kravene om at forskning og utdanning skal være relevant for ulike aktører i samfunnet som arbeids- og næringsliv har økt. Nyteorienteringen i høyere utdanning har fått en mer framtrødende plass både i politikken og i institusjonenes legitimeringsgrunnlag. Samfunnsrollen kan blant annet komme til uttrykk i primæraktivitetene, det vil si at nytteperspektivet og ulike brukerhensyn er styrende for hvilken type forskning som bedrives, samtidig som arbeidslivets behov gjenspeiler seg i studietilbudet.

Offentlig politikk på feltet har da også lansert tiltak for å bringe både forskning og utdanning ved universiteter og høyskoler nærmere økonomiske behov i samfunnet, noe som har ført til at institusjonene har iverksatt tiltak for å nærme seg næringslivet (Gulbrandsen 2003a:59). Når offentlige myndigheter ønsker å forsterke universiteter og høyskolars rolle i økonomisk utvikling og verdiskaping, tilsier det at universiteter og høyskoler må forholde seg til eksterne behov og eksterne aktører. Dette gjenspeiler seg også i Kvalitetsreformen i høyere utdanning som har som ett av flere formål å øke samspillet mellom høyere utdanningsinstitusjoner og samfunnet. Som det heter i Stortingsmeldingen bak reformen: ”Det er også viktig at institusjonene (...) anspores til å utføre FoU i samsvar med behovene i arbeids- og samfunns- liv, og at det blir mer effektive kunnskapsoverføringer fra universiteter og høyskoler til arbeids- og samfunns- liv.” (St.meld.nr 27 (2000-2001):16). Økt vektlegging av universiteter og høyskolars rolle i samfunnsutviklingen og økonomisk vekst betyr at søkelyset rettes mot ekstern nytteverdi og brukermedvirkning. En politikk som knytter virksomheten nærmere samfunnets behov, er antatt å øke lærestedenes interaksjon med ulike typer brukere.

At høyere utdanningsinstitusjoner knyttes nærmere samfunnsøkonomien ser noen som en positiv utvikling, andre er langt mer forbeholdne. En slik utvikling har også opptatt forskere på feltet, og flere har uttrykt skepsis til en utvikling hvor høyere utdanningsinstitusjoners rolle endres, og hvor vi beveger oss fra en universitetsmodell hvor forskning er drevet av nysgjerrighet og søken etter sannhet til en modell hvor drivkraften er økonomisk vekst og økt velferd. I en slik modell er forholdet mellom staten og universitetene basert på tillit, det vil si at staten har tiltro til at institusjonene skjøtter sine oppgaver uten direktiver og kontroll fra eksternt hold. Dette tillitsforholdet har blitt betegnet som samfunnskontrakten mellom universitet og samfunn. Særlig i USA har dette skiftet fra sosial institusjon til industri vært framtrepende (Gumpert 2000), men det finnes også en parallellitet i Europa (Gornitzka & Maassen 2003). Mens universitetenes egenverdi er viktig når de forstås som sosiale institusjoner, er nytteverdien ved aktivitetene i sentrum når institusjonene oppfattes som industri.

Institusjonenes samfunnsrolle kan komme til uttrykk på flere måter, både i forskningsvirksomheten, i studietilbudet og i styringen av institusjonene. I det følgende vil ulike måter universiteter og høyskoler kan ivareta sitt samfunnsoppdrag på, bli belyst.

2.2 Samfunnsrollens mange ansikter

Innovasjon og kommersialisering

Innovasjon ses som et avgjørende element for økonomisk vekst, og høyere utdanningsinstitusjoners rolle i innovasjonsprosesser i næringslivet har i økende grad blitt vektlagt ved at forskning og utviklingsarbeid er en viktig del av nyskaping i næringslivet. Dette er en ønsket utvikling sett fra offentlige myndigheter. Et samspill mellom universitet, næringsliv og offentlig myndigheter for å fremme innovasjon har blitt beskrevet som en trippelspiral, hvor alle de tre aktørene er involvert i prosessen og hvor innovasjoner oppstår som et resultat av et komplisert samspill mellom de tre aktørene (Etzkowitz & Leydesdorff 1997).

Vektlegging av eksternt relevans kan dessuten komme til uttrykk i kommersialisering av forskning. Dette er en trend i vestlige land, og norske myndigheter har lagt føringer i denne retning ved å oppfordre universiteter og høyskoler til å øke den eksterne finansieringen og ved å gi institusjonene større ansvar og muligheter til å kommersialisere forskningsresultater (Gulbrandsen 2003a). For å bidra til kommersialisering av forskning, vedtok myndighetene i

2002 endringer i loven som innebærer at institusjonene har rett til kommersiell utnyttelse av patentbare oppfinnelser, mens vitenskapelig ansatte har rett til å publisere forskningsresultatene. Dette innebærer at institusjonene skal ha et system hvor forskere skal melde fra til institusjonene om de har forskningsresultater som kan patenteres (Gulbrandsen 2003b). I tillegg ble loven endret slik at ”institusjonene har ansvar for å formidle kunnskap om virksomheten og for å utbre forståelse for og anvendelse av vitenskapens metoder og resultater, både i offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv” (§2). Disse endringene er ment som ledd i arbeidet med å øke innovasjonsgraden i norsk forskning – endringer som det er for tidlig å vurdere virkningen av.

Kommersialisering av forskning er blant annet ment som et middel for at lærestedene skal bidra i utviklingen av regionen de er lokalisert i, og særlig *høgskolenes* rolle i regional innovasjon har blitt framhevet av offentlige myndigheter. I forbindelse med Kvalitetsreformen ble det poengtert at ”forskningsprofilen ved de statlige høyskolene bør utvikles i nær kontakt med samfunns- og arbeidsliv i de sektorene de utdanner kandidater til (St.meld.nr 27 (2000-2001):46). Flere lands systemer er dessuten kjennetegnet av at høgskolene allerede helt fra starten av var ment å skulle ha nære bånd til regionen og til næringslivet. En studie fra Portugal land viste at dette har vært vanskelig å få til fordi industri og næringsliv, med få unntak, ikke har vært særlig interessert i å inngå partnerskap med høyere utdanningsinstitusjoner (Magalhães & Amaral 2000:445). Dette har vært forklart med næringsstrukturen i landet, som i hovedsak består av mange relativt små bedrifter. Dette kan også være relevant for Norge som har mange små og mellomstore bedrifter. I mange høgskolemiljøer er imidlertid båndene til ulike grupper i regionen tette og nære, men høgskolene er også opptatt av å være nasjonale organisasjoner, samtidig som de har som mål å bidra internasjonalt (Larsen & Prøitz 2005:59). Denne holdningen i høgskolenes har også gjenklang blant regionale partnere. En britisk studie viste at sett fra regionale aktørers side var den beste måten høyere utdanningsinstitusjoner kunne møte regionens behov på, å fungere som en nasjonalt og internasjonalt anerkjent institusjon for forskning og utdanning (Chatterton & Goddard 2000). I så fall skulle det ikke være noen motsetning for et lærested om det satser regionalt, nasjonalt eller internasjonalt.

Entreprenøruniversitetet og ekstern finansiering

Den kjente amerikanske utdanningsforskeren Burton Clark påpekte i en bok fra 1998 at av forholdet mellom samfunnet og institusjonene har vært preget av asymmetri mellom kravene fra omgivelsene og universitetenes evne til å respondere. Han påpekte at kravene fra omverden er blitt så mange og sammensatte at det er nødvendig at institusjonene opparbeider større kapasitet og finner nye måter å håndtere dette presset på. Clarks utgangspunkt er at kunnskapsbaserte bedrifter og organisasjoner endrer arbeidsmarkedet i retning av økt profesjonalisering – et marked universitetene er forventet å betjene med utdannende kandidater. Clark har vektlagt at universitetene må kunne respondere raskere, mer fleksibelt og mer strategisk i forhold til skiftende krav. Innovative universiteter ser ifølge Clark ut til å kjennetegnes av at man profilerer virksomheten mot noen områder. I sin bok gransker han en rekke universiteter i Europa som han mener har vist evne og vilje til endring, der han også går langt i å skissere en rekke distinkte kjennetegn eller egenskaper ved disse universitetene. Clark har i en senere bok understreket at mer spesialiserte universiteter kanskje har lettere for å ta opp i seg de nevnte kjennetegnene enn breddeuniversiteter (Clark 2004). Store breddeuniversiteter kan ha større utfordringer med å få til kollektivt entreprenørskap enn små og mellomstore universiteter.

Et kjennetegn ved europeiske entreprenøruniversiteter er ifølge Clark (1998) en mangfoldig ressursbase. Han påpeker videre at fordi en stor del av ressursene universitetene rår over er bundet opp i faste utgifter og i liten grad er disponible midler, er behovet for ”friske penger” stort om man skal få til endring. Nye ressurskilder er derfor en forutsetning ifølge Clark. Tendensen er da også at det tradisjonelle forskningsuniversitetet som i hovedsak har blitt finansiert over statsbudsjettet, i økende grad har måttet skaffe penger på egenhånd gjennom salg av forskning eller kunnskapsbasert tjenester til ulike grupper i regionen.

Statistikk viser at eksterne kilder har økt sin betydning for universitetene de to siste tiårene (NIFU STEP/FoU-statistikk), også næringslivsfinansieringen har økt, men bare i begrenset grad (Tabell 1). En undersøkelse blant universitetspersonalet viser at ved årtusenskiftet oppga en femtedel at de samarbeidet med industrien (Gulbrandsen 2003a:72). Selv om det har vært en sterk økning i næringslivssamarbeid de to siste tiårene (fra 6 % i 1982), er det som forventet i første rekke teknologene som i 2000 oppga at de hadde industrisamarbeid (68 %), mens et fåtall humanister rapporterte om tilsvarende samarbeidsrelasjoner (4 prosent) (2000-

tall). Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er om institusjonene endrer seg i mer markedsorientert og yrkesrettet retning i takt med jakten på nye finansieringskilder.

En innovasjonsorientert organisatorisk periferi er et av de elementene Clark (1998) definerte at institusjonene må utvikle for å kunne opptre som et entreprenøruniversitet. Med dette menes at universitetene trenger egne organisasjonsenheter for å systematisere arbeidet med å utvikle disse relasjonene. Siden 1980-tallet har det vært en oppblomstring av randsoneinstitusjoner og forskningsparker i UoH-sektoren i Norge, en utvikling som kan ses som en slik organisatorisk periferi som Clark etterlyser.

Tabell 1. FoU-utgifter i UoH-sektoren i faste 2000-priser. Mill. kr og prosent.

År	Totalt	Herav næringslivet	
	Mill. kr	Mill. kr	Prosent
1983	2 953,7	103,8	3,5
1985	3 156,0	156,5	5,0
1987	3 286,5	148,4	4,5
1989	3 823,1	147,2	3,9
1991	4 452,7	207,6	4,7
1993	5 002,3	287,3	5,7
1995	5 056,3	268,5	5,3
1997	5 541,0	290,8	5,2
1999	6 024,1	306,0	5,1
2001	5 959,4	346,9	5,8
2003	6 833,7	340,5	5,0

Kilde: NIFU STEP/FoU-statistikk

Serviceuniversitetet

I løpet av de to siste tiårene er også kundeperspektivet inkludert i utdanningspolitikken. Dermed blir institusjonene å betrakte som serviceorganisasjoner som skal tilfredsstillte ulike kundegrupper/brukere. Cummings (1998:1) definerer service som "the delivery, installation, and maintenance of knowledge-based application to clients wherever the may be". Yrkesretting, skreddersydde program for ulike brukergrupper, korte kurs, ulike enheter med ulike oppgaver, oppdragsfinansiering er ulike uttrykk for det som har blitt betegnet som serviceuniversitetet (Tjeldvoll 1997). Ut fra et slikt perspektiv kommer studentene i et kundeforhold til lærestedene, og hvor forholdet mellom institusjon og student reguleres av kontrakter. I tillegg er studentene ment å få innflytelse gjennom studentevalueringer av undervisningen. Kvalitätsreformens satsing på studiekvalitet med påfølgende fokus på studentene, kan også sies å bidra til en slik kundeorientering. Fra og med 2004 kreves det at alle universiteter og

høgskoler har interne systemer for kvalitetssikring av utdanningstilbudene – et kvalitetssikringssystem som jevnlig skal evalueres av det statlige organet NOKUT.

Yrkesretting og arbeidsmarkedets behov

Som potensiell framtidig arbeidsgiver er utdanningsfunksjonen til universiteter og høgskoler viktig sett fra arbeidslivet. Fra arbeids- og næringslivets ståsted er formålet med utdanning at studentene får ferdigheter tilpasset behov til framtidige arbeidsgivere. Universitetene og høgskolenes evne til å dekke arbeidslivets behov for arbeidskraft er dermed sentral. En undersøkelse av forholdet mellom næringsliv og høyere utdanningsinstitusjoner i Norge viste da også at sett fra bedriftene, var tilgangen til høyt kvalifisert arbeidskraft den viktigste begrunnelsen for kontakt med universiteter og høgskoler (Gulbrandsen & Larsen 2000). Rekruttering av gode kandidater framsto med andre ord som et hovedanliggende for næringslivet i kontakten med universiteter og høgskoler.

Gornitzka og Maassen (2003) har i en studie av 25 universiteter i ulike europeiske land diskutert om koblingen mellom universiteter og økonomi har gitt seg utslag i utdanningstilbudet. Spørsmålet er om høyere utdanning har en instrumentell rolle som viser seg i en yrkesretting framfor akademisk orienterte studietilbud (op.cit s. 42). Nye yrkesrettete utdanningstilbud kan komme som erstatning eller i tillegg til tradisjonelle disiplinorienterte tilbud. Kurs i entreprenørskap, som flere universiteter har etablert de siste årene, kan fungere som eksempel på et yrkesrettet tillegg i utdanningstilbudene.

Etter- og videreutdanning (EVU) er et felt hvor koblingen mellom utdanningstilbud og arbeidslivets behov er tettere koblet til hverandre enn i grunnutdanningen. Selv om gratisprinsippet i høyere utdanning står sterkt i Norge, er det tillatt å ta avgifter på etter- og videreutdanning. For at EVU skal fungere som en alternativ inntektskilde for institusjonene, må tilbudet som gis være tilpasset behov i arbeidslivet.

Praksis i studier er en annen måte å knytte utdanning til arbeidslivet på. Fordi utdanninger skal kvalifisere for det praksisfeltet de skal betjene, er kontakt med yrkesfeltet og praksis i utdanningene et sentralt kjennetegn ved mange profesjonsutdanninger. Særlig sterk har praksistilknytningen vært innenfor yrkeskvalifiserende utdanninger som helse- og sosialfagutdanningene og lærerutdanningene, og i flere profesjonsstudier er det tradisjon for et relativt

stort innslag av praksis i utdanningene. Dette hensynet er blant annet nedfelt i rammeplanene for utdanningene ved at praksis også er vektlagt i denne sammenhengen.

En undersøkelse av fagpersonalets praksis i profesjonsutdanningene viste at praksis oppfattes som en viktig læringsarena og at betydningen av ferdighetstrening har blitt vektlagt i utdanningene (Karseth & Kyvik 1999:74). Men selv om praksisorienteringen er sterk i flere av profesjonsfagene, har utdanningene samtidig vært under press for å styrke forskningen og teoriorienteringen i fagene. Balansen mellom teoretisk og praktisk kunnskap er dermed et aktuelt tema i flere fag. Det er imidlertid ikke bare akademisering som kan bidra til mindre praksis i profesjonsutdanningene. Tilgangen på praksisplasser i helsefagutdanninger og mangel på øvingslærere er til tider problematisk, og disse faktorene kan svekke praksisorienteringen i profesjonsutdanningene (op.cit:87).

Bruk av personer i bistillinger med bakgrunn fra næringslivet kan også bidra til å forsterke forbindelseslinjene mellom samfunnet og UoH-sektoren. Om personer fra næringslivet med II-stilling i UoH-sektoren benyttes i undervisningen, kan det gjøre utdanningene mer yrkesrettete. En undersøkelse av forholdet mellom UoH-sektoren og næringslivet viste at holdningene til denne type ansettelsesforhold gjennomgående var positive både ved lærestedene og i næringslivet (Gulbrandsen & Larsen 2000:77). Sett fra næringslivet var slike posisjoner viktige, både fordi de gir mulighet til innvirkning på utdanningen og til å rekruttere gode studenter. Som det framgår av tabell 2 har 16 prosent av de med II-stilling i UoH-sektoren hovedstilling i næringslivet.

Tabell 2. Antall professor II med hovedstilling i næringslivet etter bistillingslærested i 2003.

Sektor for hovedstilling	Professor II ved:						Totalt
	UiB	UiO	UiTø	NTNU	Vitenskapelige høgskoler	Statlige Høgskoler	
Næringslivet	11	17	1	76	21	35	161
Totalt	146	283	94	211	123	173	1036

2.3 Oppsummering

Behovet for sterkere kontakt mellom høyere utdanningsinstitusjoner og næringsliv er framhevet i økende grad, særlig i de siste års stortingsmeldinger om forskning og utdanning. Som vi har sett over kan universiteter og høgskolers samfunnsrolle komme til uttrykk på flere måter. Blant annet kan lærestedene være samarbeidspartnere for bedrifter. Denne type

samarbeid kan skje på ulike nivå. Det kan være kontakt på individ- eller forskergruppenivå, eller det kan være institusjonene som sådan som inngår samarbeidsavtaler. Det kan synes som at bakgrunnen for økt samfunnsrelevans og samfunnskontakt i stor grad er økonomisk motiverte. Dette gjelder både på politisk nivå og institusjonsnivå. Offentlige myndigheter har håp om at lærestedene kan får økt og bredere inntektst grunnlag gjennom tettere kontakt med samfunns- og næringsliv, noe som kan bety en økonomisk avlastning på offentlige budsjetter. Gjennom samarbeid med næringslivet er det antatt at den eksterne finansieringen vil øke. Med større bevissthet om forskningsresultatenes kommersielle potensial er det forventet økonomiske gevinster for forskere og læresteder, men også for samfunnsøkonomien som sådan. Også etter- og videreutdanningsaktivitet er en alternativ inntektskilde og en type aktivitet med nære bånd til samfunnsbehov.

Høgskoler er i tillegg tillagt særlige forpliktelser overfor regionale behov. Regionale hensyn har fulgt høgskolesektoren i flere tiår, og ble videreført i Kvalitetsreformen hvor det i kriteriene for høgskolene til å oppnå universitetsstatus framgår at to av fire doktorgrader skal ha regional relevans. Følgelig må det kunne antas at nye universiteter vil møte samme politiske forventninger om å ivareta regionens behov som høgskolesektoren. Også Universitetet i Tromsø har siden opprettelsen i 1968 landsdelsforpliktelser (Larsen & Langfeldt 2004a). Siden 1980-tallet har det vokst fram randsoneinstitusjoner ved både universiteter og høgskoler, og disse er blant annet ment å styrke den regionale dimensjonen for lærestedet. Når det gjelder de tradisjonelle breddeuniversitetene er imidlertid deres strategi trolig å kombinere samfunnsrollen med å ivareta de klassiske idealene om forskerstyrt forskning.

3 Ekstern deltakelse i styringen av høyere utdanningsinstitusjoner

En utvikling i retning av masseutdanning og markedsorientering kjennetegner systemet for høyere utdanning i mange vestlige land, og sterkere styringskapasitet har blitt trukket fram som en forutsetning for at høyere utdanningsinstitusjoner skal lykkes på et stadig tøffere nasjonalt og internasjonalt utdanningsmarked. Når høyere utdanningsinstitusjoners samfunns- (økonomiske)rolle vektlegges, blir det samtidig en oppgave for storsamfunnet å bidra i utviklingen av institusjonene. Dette kan blant annet gjøres ved at samfunnsinteresser er representert i institusjonenes interne styringsorgan. Eksterne styrerepresentanter er i første rekke ment å ha en styringsrolle internt, men de kan også ses som en forlengelse og et virkemiddel i arbeidet med å styrke høyere utdanningsinstitusjoners samfunnsrolle. Eksterne styremedlemmer kan ses som et uttrykk for ny type interaksjon mellom samfunn, økonomi og universitet.

Selv om eksterne aktørers deltakelse i styringen og ledelsen av universiteter og høyskoler er tema i dette kapitlet, kan det påpekes at eksterne styremedlemmer ikke er den eneste endringen i styringssystemet som har til hensikt å knytte høyere utdanning nærmere samfunns- og næringsliv. I tillegg til at enkelte styreposisjoner er forbeholdt eksterne representanter, er det eksterne innslaget i styringen og ledelsen av institusjonene også styrket ved at faglige ledere på de ulike nivåene kan rekrutteres eksternt. Dette er en internasjonal trend (Amaral et al 2003). Eventuelt eksternt rekrutterte ledere vil tilsettes i åremålsstillinger og inngå i et faglig ledelseshierarki med eventuelle ledere på nivå over og under. Hva som ligger i ”eksternt” i denne sammenhengen vil imidlertid være noe annet enn for eksterne styremedlemmer ved at høy faglig kompetanse på fagfeltet en skal lede anses som en forutsetning når faglige ledere skal ansettes. Det innebærer at det er vanskelig å tenke seg faglige ledere som ikke selv har erfaring fra forskning og/eller høyere utdanning. For styremedlemmer er man derimot opptatt av at kandidatene kan tilføre institusjonene alternativ kompetanse i form av erfaring fra andre sektorer og andre typer stillinger. En annen forskjell mellom lederposisjoner og styreposisjoner er at mens enkelte plasser i styret er forbeholdt eksterne kandidater, er ekstern rekruttering av faglige ledere snarere en mulighet enn en nødvendighet.

Strategiarbeid er et annet element i styringssystemet ved høyere utdanningsinstitusjoner med eksterne hensikter. En undersøkelse av universitetenes strategiarbeid viste at dette i stor grad var ment som et middel for å håndtere utfordringer i omgivelsene (Larsen & Langfeldt 2004b). Dette er aktivitet som har fått økt betydning etter at myndighetene har oppfordret lærestedene til å øke den strategiske kapasiteten og profilere virksomheten mer.

I dette kapitlet spør vi om og i hvilken grad eksterne representanter er en del av styringssystemet og hvilke erfaringer som er gjort med eksterne styremedlemmer i interne styringsorgan. Spørsmålene som vil bli belyst er om eksterne elementer i styringen av institusjonene medfører nye perspektiver og syn i institusjonen, og hvordan interne representanter samhandler med og vurderer eksterne representanter. Hvorvidt eksterne medlemmer bringer inn nye og alternative perspektiver eller om de koopteres inn i den etablerte agendaen i høyere utdanning, er andre aktuelle tema. Spørsmålet er om eksterne deltakere blir støttespillere for de interne eller om de inntar en rolle som opponenter (Mintzberg 1983). En mulighet er at eksterne representanter utvikler en form for lojalitet til institusjonen. På denne bakgrunn er det viktig å avdekke om tilstedeværelsen av eksterne medlemmer er et instrument for institusjonen til å øve innflytelse på sine omgivelser og at eksterne på denne måten blir en buffer mot ekstern innflytelse, eller om de blir et verktøy for eksterne interesser til å styre institusjonen. Etter som ordningen med eksterne styrerepresentanter er et fellestrekk i høyere utdanning i vestlig land, vil vi rette oppmerksomheten mot hvordan dette er organisert inn i de ulike lands styringssystemer og hvilke erfaringer man har gjort seg i ulike land. Vi begynner med den hjemlige sfære og fortsetter med Sverige, Danmark, Finland, Nederland og Østerrike.

3.1 Norge

Fram til midt på 1990-tallet besto kollegiet ved norske universiteter utelukkende av interne representanter. Styringsformen for de regionale høgskolene var annerledes, men heller ikke for disse var det obligatorisk med eksterne styremedlemmer. Et fåtall av høgskolene hadde imidlertid frivillig gått inn på en ordning med ekstern representasjon i interne styringsorgan. I tillegg til høgskolestyret fantes det et regionalt høgskolestyre med representanter fra de tilsatte ved høgskolene og representanter oppnevnt av det aktuelle fylket. Dette styringsorganet hadde uttalerett om lærestedenes budsjettforslag, lokalisering, mål og prioriteringer mellom de ulike

studieprogrammene, men den endelige beslutningsmyndigheten i disse spørsmålene lå i departementet. De regionale høgskolestyrene hadde dessuten formell tilsetningsmyndighet, men ellers liten formell makt. De fleste høgskolene tok i mange saker direkte kontakt med departementet framfor å gå veien om det regionale høgskolestyret (Dimmen & Kyvik 1998:224). Med sammenslåingen av 98 regionale høgskoler til 25 statlige høgskoler i 1994 forsvant de regionale høgskolestyrene. I 1995 fikk universiteter og høgskoler felles styringsstruktur som følge av innføring felles lov for alle offentlige høyere utdanningsinstitusjoner. Felles lov innebar blant annet at fra 1996 skulle alle institusjonsstyrene ha fra 2 til 4 eksterne styremedlemmer, men fremdeles skulle sammensetningen sikre at faglig ansatte enten alene eller sammen med studentene hadde flertall. Siden den gang er imidlertid sammensetningen av styret blitt endret av politiske myndigheter og fra 2003 ble det obligatorisk med fire eksterne styremedlemmer, med en påfølgende reduksjon i antall interne styremedlemmer. Den nye sammensetningen innebærer at ingen gruppe i styret alene utgjør et flertall. Politiske myndigheter har ingen direkte representasjon i styret, men utpeker eksterne styremedlemmer. Andre representanter rekrutteres på samme måte som tidligere; gjennom valg internt ved institusjonen. Ny felles lov for private og offentlige høyere utdanningsinstitusjoner viderefører sammensetningen i styret fra 2003 som normalordning, men åpner opp for at styret ved 2/3 flertall kan vedta en ordning med ekstern styreleder.

Intensjonen med å utnevne eksterne styremedlemmer er å tilføre erfaring som institusjonen ikke har internt. Tankegangen om å bidra internt i institusjonene var i høy grad framme da ordningen med eksterne styrerepresentanter ble lansert. Både lovutvalget, departementet og stortingskomiteen understreket at hensikten med eksterne styremedlemmer er å styrke styrets kompetanse (Larsen 2002:79-80).

I tillegg til økt ekstern representasjon i det øverste styringsorganet åpnet Kvalitetsreformen for eksternt rekrutterte åremålstilsatte ledere på fakultets-/avdelingsnivå og institutt/grunnenhet, en ordning flere universiteter og høgskoler har valgt å gå inn for hele eller deler av institusjonen (Larsen et al 2004).

I forbindelse med evalueringen av høgskolereformen ble det foretatt en undersøkelse av styret ved høgskolene, herunder hvordan eksterne styremedlemmer fungerte (Larsen 1999). Ekstern representasjon i styret ved universitetene har derimot ikke vært gjenstand for empiriske studier. Når det gjelder erfaringer med eksterne styrerepresentanter i høgskolesektoren viste

resultater fra evalueringen av høyskolereformen at alle grupper av styremedlemmer langt på vei var samstemmige i at ordningen med eksterne representanter er god. Flere av de intervjuede oppga at de i forkant av etableringen av det nye høyskolesystemet var skeptiske til å ha eksterne medlemmer i styret. I ettertid mente imidlertid de fleste at dette har vært en utmerket ordning. Det ble påpekt at eksterne medlemmers bidrag i styresaker hadde vært konstruktive. Eksterne styrerepresentanter ble framstilt som engasjerte medlemmer som var opptatt av fellesløsninger på tvers av avdelingsgrensene. Deres evne til å heve blikket ut over de ulike interne interessene ble vurdert som fruktbar for arbeidet i styret. Eksterne medlemmers evner til å stille spørsmål ved en del saker som man internt tar for gitt fordi det er slik det har vært gjort før, ble også framhevet som svært nyttige. Mange opplevde de eksterne styrerepresentantene som et kjærkomment korrektiv og positive bidragsytere for høyskolene. Via de eksterne medlemmene fikk høyskolene også formidlet signaler om aktuelle behov i samfunnet. Flertallet ga ordningen med eksterne styrerepresentanter godt skussmål og mente den i stor grad oppfylder intensjonen med å tilføre styret kompetanse ut over hva interne representanter kan tilføre. Datamaterialet pekte dessuten i retning av at de eksterne styremedlemmer har visse rådgivningsfunksjoner overfor institusjonene og dermed betraktes som en ressurs for høyskolene. Ett problem ble imidlertid trukket fram med ordningen: eksterne styremedlemmer er ofte etterspurte personer i arbeidslivet og enkelte må derfor relativt ofte melde forfall til styremøtene.

Siden denne studien ligger noen år tilbake i tid og i tillegg heller ikke omfatter universitetene, er det grunnlag for å si at dette er et understudert felt i Norge. Trolig vil vi vite mer når evalueringen av Kvalitetsreformen foreligger. Det gjelder også erfaringer med eksternt rekrutterte ledere. Rokkansenteret dekker denne delen av evalueringen av Kvalitetsreformen.

3.2 Sverige

Nåværende styringsstruktur i Sverige skriver seg fra loven av 1993, som det seinere er foretatt endringer i (http://web2.hsv.se/publikationer/lagar_regler/hogskolelagen.shtml). Som i Norge har institusjonene ansvar for å fastsette intern organisering, inkludert styrings- og ledelsesstruktur. Visse føringer er likevel gitt i loven. Ekstern representasjon har imidlertid vært lovpålagt i Sverige før loven fra 1993. Siden 1977 har det vært obligatorisk med 1/3 eksterne medlemmer i styrene ved svenske læresteder. I 1988 fikk styrene eksternt flertall, representanter som utnevnes av regjeringen. Ifølge en rapport har ordningen med ekstern

styrerepresentasjon ikke vært omstridt i Sverige siden (Högskoleverket 2000). Det har imidlertid vært noe debatt og endringer med hensyn til hva slags bakgrunn eksterne medlemmer bør ha og ikke ha.

Når det gjelder rekruttering av og oppgaver tillagt rektor er dette et område hvor det har skjedd store forandringer i det svenske systemet siden midt på 1990-tallet. I perioden 1988-98 var det en valgforsamling ved det enkelte lærested for rekruttering av rektor. Nå er det regjeringen som utnevner rektor etter forslag fra styret. Forut for utnevnelsen skal det være en intern prosess for at ansatte og studenter skal bli hørt før styret sender sin rektorkandidat til regjeringen. Hvordan denne prosessen organiseres, er det opp til styret å fastsette. Det er ikke krav om hvem som kan bli rektor, men det er framhevet at vedkommende ikke bør være ansatt på institusjonen eller politiker. Regjeringen utnevner også rektor etter forslag fra institusjonene.

Fram til 1998 var hovedregelen at rektor var leder for styret ved lærestedet (Högskoleverket 2000:14). På slutten av 1990-tallet fikk styret ved lærestedene i Sverige ekstern styreleder (Kim 2002:23). I 1998 ble rektorene erstattet som leder for styret med ekstern styreleder oppnevnt av regjeringen (Högskolelagen §4). Heller ikke styreleder skal utpekes blant de ansatte på institusjonen, dvs. at svenske utdanningsinstitusjoner fikk styreledere fra næringsliv og offentlig sektor. Rektor skal imidlertid fremdeles ha plass i styret, det skal også ansatte og studenter.

Formålet med reformen var å styrke ledelsen ved høgskolene (Högskoleverket 2000). En undersøkelse utført av Högskoleverket viser at majoriteten av rektorene var positive til reformen. I følge rapporten er samspillet mellom styreleder og rektor godt, og de fleste styreledere og rektorer er enige om at rektor er lærestedets fremste representant. Blant rektorene og styrelederne var det heller ingen som ønsket en annen rekrutteringsvei for rektorer. De eksterne styrelederne fikk gjennomgående gode skussmål for å ha god innsikt om virksomhetens egenart ved universiteter og høgskoler. Av kritikk i rapporten var det mange som mente at innslaget av politikere som styremedlemmer var for stort. Det framkom også innvendinger mot departementet fordi de som oppnevningensinstans ble opplevd som sparsomme med informasjon om hva rektoroppdraget innebærer.

Den ”trede oppgiften” har vært sentral i offentlig politikk for høyere utdanning i Sverige og fra midt på 1990-tallet ble dette en lovfestet oppgave for universiteter og høyskoler – en oppgave som i korthet går ut på at institusjonene skal samhandle med omverden og informere om sin virksomhet. En undersøkelse tyder på at lærestedene i hovedtrekk oppfyller intensjonen om økt samspill med omverden gjennom mange former for samarbeid. Rapporten konkluderer likevel med at det fremdeles er forbedringspotensial, blant annet når det gjelder å integrere dette arbeidet i forskning og utdanning og å få til klarere kommunikasjon i forhold til omverden (Talerud 2000).

3.3 Danmark

Som Sverige fikk også Danmark ny universitetslovt i 1993. Som et ledd i denne loven ble det innført en ordning med eksterne representanter i lærestedenes styrende organer ved at loven slo fast at det skulle være to eksterne representanter i styret på både institusjons- og fakultetsnivå. Politikerne hadde forventninger til at eksterne representanter ville bidra til å styrke lærestedene og øke deres tillit i samfunnet. En ordning med eksterne representanter ble introdusert blant annet for å sikre at offentlige bevilgninger ville bli brukt forsvarlig sett fra samfunnets interesser, videreutvikle kontakt mellom samfunnet og lærestedene og sikre gode samarbeidsrelasjoner med næringslivet (Foss Hansen & Jensen 1995:24).

En undersøkelse av ordningen med eksterne styremedlemmer fra 1995 viste at institusjonene i kraft av rektorene vurderte eksterne representanter som meget aktive på styremøtene uten at de var detaljorienterte. Rektorene opplevde snarere at enkelte eksterne hadde forsøkt å påvirke dagsorden mer i strategisk retning, noe de vurderte som positivt (op.cit: 38). Rektorene rapporterte også om mer effektive møter, noe de tilla tilstedeværelsen av eksterne styrerepresentanter. De så også eksterne medlemmer som en viktig forbindelseslinje til samfunnet omkring ved at de i høy grad har vært med på å fremme universitetenes interesser. På bakgrunn av de gunstige effektene rektorene mente eksterne styremedlemmer hadde på systemet, er det naturlig at de ønsket at ordningen skulle fortsette (op.cit: 62).

Når det gjaldt eksterne representanters egen vurdering, anså de seg som representanter for arbeidsmarkedet, ledelseskonsulenter og organisasjonsutviklere – noe som er i tråd med forventninger på politisk nivå før ordningen ble innført. I tillegg var eksterne representanter

tiltenkte en kontrollrolle, men denne sto derimot ikke sterkt blant de eksterne styremedlemmene (op.cit:57).

Ti år etter at eksterne styremedlemmer ble en del av styringssystemet ved danske universiteter i 1993, fikk Danmark en ny universitetslov. Sett i forhold til andre land går Danmark langt i Lov om universiteter fra 2003 når det gjelder omfanget av eksterne aktører i styringssystemet. Loven slår fast at universitetene skal ha eksternt styreflertall. Disse er personlig valgte og velges ut fra personlige egenskaper. Eksterne medlemmer skal ha erfaring med ledelse, organisasjon og økonomi, herunder vurderinger av budsjetter og regnskaper. Styret skal selv velge en leder blant de eksterne medlemmene. De øvrige medlemmene skal velges av og blant det vitenskapelige personalet. Størrelsen og sammensetningen av styret for øvrig fastsettes av styret i vedtektene. Styret er ansvarlig overfor departementet og inngår også utviklingskontrakt for institusjonen med departementet. En av styrets oppgaver er å ansette og avsette rektor, mens rektor ansetter dekaner og dekaner ansetter instituttledere. Rektor er daglig leder for institusjonen innen rammer fastsatt av styret. Det påpekes i loven at ledere skal ha faglig legitimitet og ledelseserfaring. I tillegg til styret, skal universitetet nedsette et akademisk råd med uttalerett i en rekke saker. Rådet skal ledes av rektor, for øvrig velges rådet av og blant vitenskapelig personale, inklusive studenter
<http://147.29.40.91/DELFIN/HTML/A2003/0040330.htm>.

3.4 Finland

Universitetene i Finland har tradisjonelt ikke hatt ekstern representasjon i sine styringsorgan. Først ved revidering av 1997-loven i 2004 ble det bestemt at styret skal ha minst ett eksternt styremedlem, samtidig som eksterne medlemmer til sammen ikke skal utgjøre mer enn en tredjedel av styret www.finlex.fi/sv/laki/kayttoehdot.php. Rektor er styrets leder og velges av universitetets valgkollegium, i tillegg skal personale og studenter være representert i styret. Også før ordningen med minst ett eksternt styremedlem ble obligatorisk, var det mulig for universitetene å inkorporere eksterne medlemmer i styrene, men bare et fåtall institusjoner hadde brukt denne muligheten (Hölltä 2000).

I Finland er det først og fremst i profesjonshøgskolene (AMK) at eksterne representanter har hatt en permanent rolle i styringsstrukturen. Følgelig har eksterne interessenter hatt mye mer direkte bånd til institusjonell styring i profesjonsorienterte institusjoner enn tradisjonelle

universiteter. I høyskolene har industrirepresentanter vært nært involvert siden midten av 1900-tallet (op.cit:466). Rådgivende organ med eksterne medlemmer ble også etablert i profesjonshøgskolene. Siden profesjonshøgskolene er avhengige av regional finansiering, er det naturlig med eksternt styreflertall. Men om offentlige universiteter ikke har tradisjon for eksterne aktører i styringssystemet, har imidlertid de private universitetene i Finland lang tradisjon for eksterne medlemmer i interne styringsorgan. Institusjonenes avhengighet av private donasjoner medfører at eksterne medlemmers viktigste oppgave er å sikre ressurstilgangen. Enkelte universiteter som gikk fra å være private til offentlige institusjoner, tilpasset seg den etablerte strukturen og utelot eksterne medlemmer (op.cit:467).

Selv om finske universiteter har vært tilbakeholdne med å åpne de viktigste styringsorganene for eksterne interessenter, er eksterne medlemmer med i andre sammenhenger. Særlig når ved etablering av nye enheter med samfunnet som målgruppe, har eksterne representanter blitt inkludert i styringsstrukturen. Dette gjelder eksempelvis ved opprettelse av enheter innen etter- og videreutdanning. En annen rolle eksterne representanter har hatt i finsk høyere utdanning er som medlemmer i ad hoc komiteer og permanente strukturer for høyere utdanningspolitikk og planlegging (op.cit:467).

3.5 Nederland

Nederlandske myndigheter introduserte i 1985 et nytt styringssystem som skulle stimulere universitetene til å tilpasse seg samfunnsbehov (Maassen 2000). I den hensikt ble blant annet eksterne representanter i styrene introdusert i styringssystemet for høyere utdanningsinstitusjoner ved lov av 1986. Parallelt var det en reduksjon i størrelsen på både det utøvede styret og det rådgivende organet. Mens styret skulle bestå av kun tre personer, skulle rådet ha 25 interne medlemmer og maksimum 5 eksterne medlemmer. 1986-loven regulerte styringsstrukturen i vel ti år før ny lov ble introdusert i 1997, selv om det i perioden ble gjennomført flere endringer i systemet.

Loven fra 1997 innebar at styret på både fakultetsnivå og sentralt nivå ble styrket, i tillegg ble myndighet konsentrert til færre posisjoner og nivåer og faglig og administrativ virksomhet integrert i samme funksjon. Dette resulterte blant annet i opprettelsen av Board of Trustees (Raad van Toezicht). Dette organet har ingen intern representasjon, men 3-5 eksterne

medlemmer, hovedsakelig direktører fra privat sektor og politikere. Det enkelte universitet nominerer kandidater til Board of Trustees, men medlemmene pekes ut av departementet. Board of Trustees har en sentral posisjon i styringssystemet og opprettelsen av dette organet betyr at eksterne aktørers deltakelse i universitetenes interne virksomhet har økt betraktelig (Maassen 2000:463). "Board of trustees" er plassert mellom departementet og den daglige ledelsen og er ansvarlig overfor departementet. En av oppgavene til styringsorganet er å peke ut medlemmer til universitetets daglige ledelse (Executive board) bestående av rektor, viserektor og direktør (sjekk sammensetningen). Dette organet igjen rapporterer til "Board of trustees". I forhold til tidligere har fagpersonalet liten formell plass i beslutningssystemet, mens det sentrale utøvende styret inklusive rektor har fått økt myndighet (de Boer 2003:96).

Det er ikke gjort noen systematiske undersøkelser av hvordan eksterne representanter fungerer i det nederlandske utdanningssystemet, men de eksterne styremedlemmene er ofte kritisert for ikke å ha nok kunnskap om akademisk virksomhet (Maassen 2000:458-463). Det var forventet at styret skulle operere som et organ mellom departementet og den daglige ledelsen, men i praksis ser det seg mer som en forlenget arm for departementet enn en buffer for universitetet. De fleste medlemmene ser seg som en del av departementssystemet heller enn et organ som skal skjerme universitetet fra ytre innflytelse og innblanding fra politisk nivå.

3.6 Østerrike

I 2002 ble ny universitetslov vedtatt i Østerrike. Dette medførte store omveltninger for universitetene, blant annet har universitetene ikke lengre status som statlige institusjoner (Larsen et al 2004:48). Forholdet mellom stat og institusjon reguleres nå av treårs kontrakter partene imellom. Som følge av loven er det hevdet at universitetene har fått en semi-autonom status (Neuhäuser 2004). Loven har også medført at styringsstrukturen har blitt lagt radikalt om (http://www.bmbwk.gv.at/medienpool/8019/8019_ug02_engl.pdf.) I følge loven er universitetsrådet, rektoratet og senatet de sentrale styringsorganene i det østerrikske universitetssystemet. Ingen kan være medlem i flere av organene samtidig og alle representantene er personlige valgte.

Blant annet innebærer loven av 2002 etablering av et nytt styringsorgan (et universitetsråd) som ikke har noen forløper i det østerrikske systemet, et organ som primært har rådgivende funksjoner (Pechar 2003:119). I følge loven skal universitetsrådet ha 5, 7 eller 9 medlemmer

avhengig av størrelsen på institusjonen. Ansatte på institusjonen eller i overordnet departementet kan ikke være medlem av rådet. Dette i motsetning til tidligere hvor alle medlemmene var interne. Ellers kan de representerer akademia, kulturlivet eller næringslivet. 2, 3 eller 4 medlemmer skal velges av senatet, tilsvarende mange av regjeringen etter anbefaling fra departementet. Oppgavene til rådet er å godkjenne strategisk plan og organisasjonsplaner for øvrig, utpeke rektor etter forslag fra senatet og eventuelt også avskjedige rektoratet.

Universitetene har også et utøvende styre/rektorat som består av rektor og opp til fire viserektorer. Rektor velges av rådet etter forslag fra senatet som består av mellom 12 og 24 medlemmer hvor professorene er i flertall. Endringene medførte også en styrket rektorrolle, men stipendiater og studenter fikk svekket innflytelse (Meek 2003:21). Rektoratet skal lede og representere universitetet og er ansvarlig for alle oppgaver som ikke er tillagt andre styringsorgan som strategiplan, organisasjonsplan, utpeke ledere for underenhetene, med mer. Rektoratet har dessuten forhandlingsoppgaver både internt og eksternt. Rektor er talsperson for rektoratet og skal også nominere kandidater til viserektorvervene.

For det tredje består styringsstrukturen av et senat med konstitusjonelle oppgaver. Senatet har også i oppgave å vedta og eventuelt revidere vedtektene, langtidsplan, endre størrelsen på rådet, velge rådet og nominere rektor. Senatet skal bestå av 12 til 24 kandidater. Vitenskapelig ansattes deltakelse i styringsstrukturen skal ivaretas ved deltakelse i senatet (Neuhäuser 2004). Professorer, studenter og administrativt personell skal ha sete i Senatet, og vitenskapelig ansatte valgt av og blant vitenskapelig personale skal ha flertall.

For å oppsummere kan det trekkes fram tre hovedelementer i det østerrikske systemet som følge av ny styringsstruktur fra 2002; for det første en rektorrolle med stor myndighet, for det andre et råd med eksterne medlemmer og for det tredje et senat med en rådgivende rolle i akademiske spørsmål (Meister-Scheytt & Laske 2005).

3.7 Oppsummering

Gjennomgangen av ulike lands lover for høyere utdanningsinstitusjoner har vist at utviklingen har gått i retning av stadig større innslag av eksterne styremedlemmer i interne styringsorgan. Eksterne interessenter har tradisjonelt i mye større grad deltatt i den interne styringen av

profesjonsorienterte utdanningsinstitusjoner enn universitetene. Siden profesjonsutdanningene i stor grad vært forankret i høgskolesektoren, har høgskolene i større grad vært forpliktet til å ta i betraktning eksterne hensyn. Det kan dermed forventes at høgskolene har hatt mer kontakt med eksterne interessenter. Også private universiteter har i lengre tid hatt ekstern representasjon i styringsorganene. Fram til for drøyt ti år siden hadde flere land en ordning hvor universitetene kunne ha eksterne styrerepresentanter, mens høgskolene skulle ha eksterne medlemmer i sine styringsorgan. De siste årene har det imidlertid skjedd en stor omveltning på dette området ved at det nå gjennomgående er obligatorisk med eksterne styrerepresentanter i interne beslutningsfora, og dermed større likhet mellom høgskoler og universiteter og private og offentlige institusjoner på dette området. Gjennomgangen i dette notatet viser imidlertid at omfanget av eksterne medlemmer varierer relativt mye fra land til land. Mens enkelte land har styringsordninger for høyere utdanningsinstitusjoner hvor de eksterne medlemmene fremdeles er en minoritet, har andre land innført ordninger hvor styreflertallet utgjøres av eksterne medlemmer. Norge befinner seg per dags dato dermed i en mellomposisjon med en ordning hvor ingen grupper er i flertall.

Det er gjerne knyttet flere mål til ordningen med eksterne styremedlemmer i det enkelte land. Felles for de ulike landene er ønsket om å styrke båndene mellom samfunn og høyere utdanning. I det ligger blant annet å være representant for behov i arbeidsmarkedet. I tilknytning til dette er eksterne representanter ment å fungere som en tilleggskanal for informasjon ved å formidle viktige strømninger i samfunnet til institusjonen. Eksterne representanter er også i flere land tiltenkt en kontrollrolle på vegne av samfunnet. Et annet viktig formål bak ordningen er å tilføre erfaringer og kompetanse som institusjonene selv ikke har. Det er også forventninger om at eksterne styremedlemmer skal kunne fungere som ledelseskonsulenter og organisasjonsutviklere ved institusjonene.

Som det framgår av dette notatet er det ikke gjort mange eller omfattende undersøkelser av eksterne medlemmers inntreden i styrer ved universiteter og høgskoler. Hvorvidt ulike forventninger til ordningen er innfridd, er det dermed mangelfull kunnskap om. Noen undersøkelser finnes imidlertid, og dette notatet peker på noen av de erfaringene som er gjort. Dataene har imidlertid sine klare begrensninger. For det første er undersøkelsene gjerne gjennomført på et tidspunkt hvor eksterne styremedlemmer var i mindretall, mens flere land i ettertid har endret styresammensetningen i retning av relativt flere eksterne representanter. Mange lands nåværende styringsordninger er relativt ferske og virkningene av systemet er

ennå ikke studert. Noen av undersøkelsene omfatter dessuten bare deler av sektoren, mens andre undersøkelser bare har undersøkt lederes syn på eksterne medlemmer. Gitt disse begrensningene kan vi peke på følgende erfaringer fra de ulike landene som omfattes av dette notatet. I Norge viste en evaluering i høgskolesektoren at erfaringene var overveiende positive. En undersøkelse fra Sverige viste at eksterne styreledere fikk gode skussmål. I en dansk undersøkelse fra midt på 1990-tallet framgår det at forventningene i stor grad var innfridd ved at eksterne styremedlemmer fungerte som representanter for arbeidsmarkedet, ledelseskonsulenter og organisasjonsutviklere. Stikkord som mer effektive styremøter, ikke detaljorienterte, aktive og styrket strategisk arbeid, ble også framhevet. Derimot pekte resultatene på at eksterne representanter ikke innfridde kontrollrollen. I Finland har innslaget av eksterne representanter tradisjonelt vært lite i de offentlige universitetene, men større i private institusjoner og høgskoler. Erfaringene er imidlertid i liten grad undersøkt. Det samme gjelder Østerrike. I Nederland har innvendingene mot eksterne styremedlemmer vært at de ikke kjenner virksomheten godt nok og at de opererer som departementets forlengende arm.

4 Avsluttende drøfting

I dette notatet er universiteter og høgskolers samfunnsrolle og eksterne representanters styringsrolle sett på som to sider av samme sak. Bak dette ligger en antagelse om at eksterne styremedlemmer kan bidra til å styrke samfunnsrollen og gjøre forskning og utdanning mer samfunnsrelevant, og at lærested som vektlegger ekstern relevans kan ha større behov for eksterne styrerepresentanter, samtidig som en slik profil kan gjøre slike posisjoner mer attraktive. Det kan også tenkes at eksterne deltakere i det interne beslutningssystemet ved universiteter og høgskoler bidrar til å legitimere og realisere politiske mål om innovasjon, kommersialisering, ekstern finansiering og yrkesretting. Det empiriske grunnlaget er imidlertid for spinkelt til å kunne slå fast om eksterne innslag i styrings- og ledelsessystemet bidrar til at høyere utdanningsinstitusjoner lever opp til de politiske forventningene. I følge Gumport (2000) vil vektlegging av ekstern relevans medføre en nedtoning av lærestedene som sosial institusjon og uavhengig kunnskapsgenerering til fordel for en forståelse av lærestedene som "industri" hvor bidraget til økonomisk utvikling er det primære. Clark (1998) har tegnet et annet utviklingsscenario i sine studier av entreprenøruniversiteter, hvor han framholder behovet for å være utadrettet og utvikle gode relasjoner til omverden, samtidig som institusjonene beholder en sterk akademisk kjerne.

Et annet punkt som bør framheves avslutningsvis, er forholdet mellom omfanget av eksterne aktører i styringen av universiteter og høgskoler på den ene siden, og betydningen av dem på den andre. Det kan tenkes situasjoner hvor det er mange eksterne representanter i ulike styringsorgan uten at det får særlig innvirkning på institusjonenes aktiviteter. Et stort innslag *kan* innebære at eksterne representanter har stor innflytelse på institusjonenes aktiviteter, men det er ingen automatikk i det. Det kan være flere grunner til at innslaget av ekstern representasjon ikke samsvarer med innflytelse. Først og fremst avhenger det av hvilke posisjoner de besitter i den interne styringsstrukturen. Om eksterne aktører innehar posisjonene med størst myndighet, kan det forventes at de har stor innflytelse selv om antallet eksterne representanter ikke er stort. Dette kan illustreres ved følgende firefeltstabell:

		Antall	
		Få	Mange
Innflytelse	Stor	1)	2)
	Liten	3)	4)

Figur 1.

Det foreliggende materialet gir ikke grunnlag for å plassere de ulike landene i forhold til tabellen, men den kan være en analytisk dimensjon til tenkning rundt temaet og benyttes i videre studier. Styringssystemet ved nederlandske utdanningsinstitusjoner kan imidlertid brukes til å illustrere inndelingen. Board of Trustee er et lite organ, men består utelukkende av eksterne medlemmer. Når dette styringsorganet er det øverste styringsorganet med stor myndighet, må det kunne forventes at eksterne deltakere i det interne styringssystemet har stor innflytelse på institusjonenes virksomhet.

Videre kan eksterne medlemmers rolle i institusjonene avhenge av forholdet mellom de ulike nivåene i organisasjonene. En studie av det flamske universitetssystemet drøfter nettopp dette (De Wit & Verhoeven 2000). Med utgangspunkt i at universiteter og høyskoler er desentraliserte systemer, avvistes betydningen av eksterne styremedlemmer for primæraktivitetene forskning og utdanning. I systemer hvor institusjonsnivået er svakt, kan det argumenteres for at eksterne representanter i institusjonsstyrer ikke kan forventes å ha stor innflytelse når styringsorganet på dette nivået ikke har særlig stor betydning. I undersøkelsen av det flamske systemet om ulike aktørers innflytelse, fikk dette delvis støtte. Det er snarere uformell kontakt på individnivå mellom professorer på den ene siden og privat sektor på den andre som er den viktigste kanalen for ekstern innflytelse. Studier tyder imidlertid på at det har skjedd endringer i systemet som har styrket institusjonsnivåets betydning for forskning og utdanningsaktivitetene (Askling 1997, Clark 1998), og det kan dermed forventes at betydningen av styremedlemmer på dette nivået har økt. Eksterne representanter er dessuten heller ikke forbeholdt institusjonsnivået. Om beslutningsstrukturen på institusjonene er utpreget desentralisert og man ønsker ekstern medvirkning i styringen av primæraktivitetene, kan eksterne representanter i grunnenhetenes styringsorgan ha større betydning enn eksterne representanter i det styringsorganet som formelt sett befinner seg på toppen av styringspyramiden.

I tillegg kan egenskaper ved aktørene forklare eksterne deltakers innflytelse. Passive og uengasjerte eksterne representanter, kan forklare manglete betydning. Og motsatt: om eksterne aktører klarer å sette spor etter seg, kan det forklares ved engasjement og handlekraft. Om interne normer og verdier står sterkt og det lykkes å koptere eksterne aktører i den interne kulturen, vil ikke nødvendigvis en ordning med eksterne medlemmer utgjør noen forskjell fra et system med bare interne aktører.

Referanser

- Amaral A, Meek VL, Larsen IM. 2003. *The Higher Education Managerial Revolution?* Dodrecht: Kluwer Academic Publishers
- Askling B. 1997. Quality Monitoring as an Institutional Enterprise. *Quality in Higher Education* 3: 178-92
- Butera F. 2000. Adapting the Pattern of University Organisation to the Needs of the Knowledge Economy. *European Journal of Education* 35: 385-402
- Chatterton P, Goddard J. 2000. The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs. *European Journal of Education* 35
- Clark BR. 1998. *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. Paris: IAU Press
- Clark BR. 2004. *Sustaining Change in Universities. Continuities in case studies and concepts*. Berkshire: The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Cummings. 1998. The service university in comparative perspective. *Higher Education* 35: 1-8
- de Boer H. 2003. Who's Afraid of Red, Yellow and Blue? The Colourful World of Management Reforms. In *The Higher Education Managerial Revolution*, ed. VLM A. Amaral, I. M. Larsen. Dordrecht: Kluwer
- De Wit K, Verhoeven JC. 2000. Stakeholders in Universities and Colleges in Flanders. *European Journal of Education* 35: 421-38
- Dimmen Å, Kyvik S. 1998. Recent changes in the governance of higher education institutions in Norway. *Higher Education Policy* 11: 217-28
- Etzkowitz H, Leydesdorff L. 1997. *Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. London: Printer/Cassel
- Foss Hansen H, Jensen V. 1995. *Universiteter i forandring. Universitetsloven og de eksterne repræsentanter i de styrende organer*, Evalueringscenteret, København
- Gornitzka Å, Maassen PM. 2003. Europeiske universiteter mellom marked og myndighet. In *Tradisjon og tilpasning. Organisering og styring av universitetene*, ed. IM Larsen, B Stensaker, pp. 35-58. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag
- Gulbrandsen M. 2003a. Forskning, kunnskap og økonomisk vekst: universitetet som aktør i innovasjonssystemet. In *Tradisjon og tilpasning*, ed. IMLoB Stensaker. Oslo: Cappelen akademiske forlag
- Gulbrandsen M. 2003b. "Jeg gjør jo ikke dette for å bli rik av det". *Kommersialisering av norsk universitetsforskning - en intervjustudie. Rep. 6/2003*, NIFU, Oslo
- Gulbrandsen M, Larsen IM. 2000. *Forholdet mellom næringslivet og UoH-sektoren - et krevende mangfold. Rep. 7/2000*, NIFU, Oslo
- Gumport PJ. 2000. Academic restructuring: Organizational change and institutional imperatives. *Higher Education* 39: 67-91
- Högskoleverket. 2000. *Att leda universitet og högskolor. En uppföljning och analys av styrelsesreformen 1998.*, Stockholm
- Hölltä S. 2000. From Ivory Towers to Regional Networks in Finnish Higher Education. *European Journal of Education* 35: 465-74
- Karseth B, Kyvik S. 1999. *Undervisningsvirksomheten ved de statlige høyskolene*, Norges forskningsråd, Oslo
- Kim L. 2002. *Lika olika. En jämförande studie av högre utbildning och forskning i de nordiska länderna. Rep. 2002:40 R*, Högskoleverket, Stockholm
- Larsen IM. 1999. *Högskolestyrets styringsrolle og høyskolerådets rådgivningsrolle. Rep. Delrapport nr 5*, Norges forskningsråd, Oslo

- Larsen IM. 2002. Høgskolestyret - styringsinstrument, formalorgan eller arena for interessehevding? In *Høgskoler til besvær. Når statlige reformer møter lokale institusjoner og ambisjoner*, ed. H Gammelsæter. Bergen: Fagbokforlaget.
- Larsen IM, Langfeldt L. 2004a. *Profilerte breddeuniversiteter? Formulering, organisering og iverksetting av strategiske satsinger ved norske universiteter*, NIFU, Oslo
- Larsen IM, Langfeldt L. 2004b. Profiling comprehensiveness? Strategy formulation and effects of strategic programmes at traditional universities. In *Reform and Change in Higher Education*, ed. Å Gornitzka, M. Kogan and A. Amaral. Dordrecht: Kluwer-Springer
- Larsen IM, Maasen P, Stensaker B. 2004. *Styring og ledelse av høyere utdanningsinstitusjoner*, NIFU STEP, Oslo
- Larsen IM, Prøitz TS. 2005. *Strategiske høgskoleprosjekt - en underveisevaluering*, Norges forskningsråd, Oslo
- Magalhães A, Amaral A. 2000. Portuguese Higher Education and the Imaginary Friend: the stakeholders' role in institutional governance. *European Journal of Education* 35: 439-48
- Meek VL. 2003. Introduction. In *The Higher Education Managerial Revolution?*, ed. VLMaIML A. Amaral, pp. 1-29. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- Meister-Scheytt C, Laske S. 2005. Reinventing Governance - Fact(ion) and Fiction about Boards of Governors in Austrian Universities. In *Paper presentert på 27th EAIR Forum*. Riga
- Mintzberg H. 1983. *Power In and Around Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Maassen P. 2000. The Changing Roles of Stakeholders in Dutch University Governance. *European Journal of Education* 35: 449-64
- Neave G. 1995. On visions, short and long. *Higher Education* 8
- Neuhäuser R. 2004. Institutional Autonomy Versus Government Control - The New University Act in Austria. *Higher Education Management and Policy* 15: 19-26
- Pechar H. 2003. In Search of a New Profession: Transformation of Academic Management in Austrian Universities. In *The Higher Education Managerial Revolution*, ed. VLMaIML Alberto Amaral, pp. 109-29. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- St.meld.nr 27 (2000-2001). Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreformen i høyere utdanning. *Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet*
- Talerud B. 2000. *Høgskolans arbete med sin samverkansoppgift. Rep. 2000:2AR*, Høgskoleverket, Stockholm
- Tjeldvoll A. 1997. *A service university in Scandinavia? Rep. 9; vol. 1*, University of Oslo. Institute for Educational Research,, Oslo