



Rapport
2020:21

Utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning

En evaluering av pilotordningen

Mari Elken og Siri B. Borlaug

NIFU

Rapport
2020:21

Utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning

Evaluering av pilotordningen

Mari Elken og Siri B. Borlaug

Rapport 2020:21

Utgitt av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU)
Adresse Postboks 2815 Tøyen, 0608 Oslo. Besøksadresse: Økernveien 9, 0653 Oslo.

Prosjektnr. 21110

Oppdragsgiver Kunnskapsdepartementet
Adresse Postboks 8119 Dep 0032 Oslo

Fotomontasje AdobeStock

ISBN 978-82-327-0479-8
ISSN 1892-2597 (online)



Copyright NIFU: CC BY 4.0

www.nifu.no

Forord

Denne evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Evalueringen er et samarbeid mellom NIFU og CHEPS ved Universitetet i Twente. Fra NIFU har Mari Elken og Siri B. Borlaug hatt sentrale roller i prosjektet. De har jobbet med evalueringen i Norge og skrevet denne rapporten.

Ben Jongbloed og Harry de Boer fra CHEPS har bidratt i utvikling av analyseverktøy og bakgrunnsinformasjon og jobbet med tre internasjonale caser i prosjektet: Danmark, Nederland og Toronto (Canada). Resultatene fra den internasjonale undersøkelsen er kort oppsummert i denne rapporten og ellers publisert som en egen rapport og notat. Ivar Bleiklie, Nicoline Frølich og Bjørn Stensaker har fungert som en ressursgruppe i prosjektet og har også deltatt i prosjektgruppens diskusjoner om funnene.

Vi takker alle informanter som tok seg tid til å snakke med oss.

Oslo, 19. oktober 2020

Vibeke Oppheim
direktør

Nicoline Frølich
forskningsleder

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Sammendrag | 7 |
| 1 Introduksjon | 13 |
| 1.1 Bakgrunn og evalueringens fokus | 13 |
| 1.2 Metoder | 15 |
| 1.3 Rapportens struktur | 17 |
| 2 Utviklingsavtaler: bakgrunn og internasjonale eksempler | 18 |
| 2.1 Bakgrunnen til etablering av utviklingsavtaler | 18 |
| 2.2 Internasjonale erfaringer med bruk av utviklingsavtaler | 20 |
| 2.3 Utviklingsavtaler som nytenking i norsk styringskontekst..... | 24 |
| 2.4 Oppsummering: Avtalene kan ha flere formål og former..... | 25 |
| 3 Innføringen av utviklingsavtaler som et styringsverktøy..... | 27 |
| 3.1 Formålet med å innføre avtalene | 27 |
| 3.2 Innføringen av ordningen med utviklingsavtaler | 31 |
| 3.2.1 Tre runder med å innføre avtaler | 31 |
| 3.2.2 Avtalenes utforming | 34 |
| 3.2.3 Vedvarende diskusjon om finansiering..... | 38 |
| 3.2.4 Sentrale kjennetegn med innføringsprosessen..... | 40 |
| 3.3 Avtalenes innvirkning på styringsdialogen | 43 |
| 3.3.1 Avtalene som et nytt styringslag når alle vil ha forenkling?..... | 44 |
| 3.3.2 Forventninger til utviklingen av avtalene | 45 |
| 3.4 Oppsummering: Uklar plassering i styringssystemer og framtidige dilemmaer for videre utvikling | 46 |
| 4 Utviklingsavtalenes virkning på styring og ledelse ved institusjonene..... | 48 |
| 4.1 Ulike former for virkning på styring og ledelse | 48 |
| 4.1.1 Svak kopling mellom avtalene og planverket..... | 48 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.1.2 | For stor komplementaritet mellom avtalene og eksisterende mål- og planverk | 49 |
| 4.1.3 | Avtalene som et ekstra målsett..... | 50 |
| 4.1.4 | Avtalene som et strategisk verktøy..... | 51 |
| 4.1.5 | Avtalene som skapere av nye strukturer og tiltak..... | 52 |
| 4.1.6 | Avtalene som inspirasjon for intern styringspraksis | 52 |
| 4.2 | Sentrale dimensjoner i avtalenes betydning for intern styringspraksis..... | 53 |
| 4.2.1 | Eierskap til avtalene | 53 |
| 4.2.2 | Fusjonenes betydning | 54 |
| 4.2.3 | Intern styringskapasitet..... | 55 |
| 4.3 | Ny rapportering og datainnsamling..... | 56 |
| 4.4 | Virkning på arbeidsdeling og samhandling | 57 |
| 4.5 | Oppsummering: Ulike virkninger på ulike betingelser | 58 |
| 5 | Utviklingsavtalenes form og innhold | 59 |
| 5.1 | Målstruktur i avtalene..... | 59 |
| 5.1.1 | Flest mål knyttet til utdanning på overordnet nivå | 59 |
| 5.1.2 | Ulik målstruktur og mange delmål..... | 61 |
| 5.1.3 | Både kvalitative og kvantitative parametere..... | 62 |
| 5.2 | Avtalenes funksjon i profilering | 64 |
| 5.3 | Oppsummering: Avtalenes innhold og potensial for profilering..... | 65 |
| 6 | Konklusjoner og forslag..... | 67 |
| 6.1 | Avtalenes virkning på departementets styring og dialog med institusjonene | 67 |
| 6.2 | Avtalenes virkning på styring og ledelse ved institusjonene..... | 70 |
| 6.3 | Avtalenes potensial for måloppnåelse på sektornivå..... | 72 |
| 6.4 | Norske avtaler i lys av internasjonale erfaringer..... | 73 |
| 6.5 | Forslag til forbedring av avtalenes framtidige utforming og bruk..... | 74 |
| | Referanser..... | 78 |

Sammendrag

I denne rapporten presenterer vi funn fra evalueringen av ordningen med flerårige utviklingsavtaler mellom Kunnskapsdepartementet (KD) og statlige universiteter og høyskoler. En utviklingsavtale er en skriftlig ikke-juridisk avtale mellom KD og en UH-institusjon, der partene blir enige om et sett med mål for en tre–fireårsperiode. Evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og skal bidra til kunnskapsgrunnlaget i arbeidet med ny stortingsmelding om styringspolitikk for statlige universiteter og høyskoler. Evalueringen bygger på omfattende dokumentmateriale, samt intervjuer ved KD og 10 UH-institusjoner.

Funn fra evalueringen viser potensial for videreføring av avtalene, men avtalenes formål og plass i den overordnede styringsdialogen må tydeliggjøres. Hovedfunn og konklusjoner i rapporten er følgende:

En åpen og utforskende prosess

Innføringen av avtalene skjedde gradvis gjennom tre runder (2016–2018), hvorav de to første var piloter med til sammen 10 UH-institusjoner. Prosessen beskrives av informanter som utforskende og åpen, der avtalene ble utformet i fellesskap mellom KD og den enkelte institusjon. Selv om mange framhevet betydningen av dialogen, var det også en erkjennelse at dialogen var mellom ikke-likeverdige partnere. Imidlertid har den gradvise og åpne innføringen sannsynligvis bidratt til enkelte formåls- og funksjonsforskyvinger i avtalene.

Flere formål på sektor- og institusjonsnivå

Avtalene ble først introdusert som følge av Finansieringsutvalgets anbefalinger og som en del av diskusjonen om finansieringssystemet. Underveis har dialogen fått en tydeligere plass, og avtalen framstår nå som en hybrid mellom et finansierings- og dialoginstrument. De overordnede målene med avtalene er å skape spissede profiler, arbeidsdeling mellom institusjonene og bidra til ledelsestøtte for institusjonene. Fra KDs side er disse tydelige, men hos institusjonene er det ulike oppfatninger. Uklarhetene dreier seg om hva slags instrument utviklingsavtalen er i styringssystemet, og hvilke typer mål som skal inngå i avtalen. Evalueringen viser at

avtalene har tre overordnede typer mål: De skal bidra til å støtte opp om politiske prioriteringer (for eksempel lærerutdanning), løfte institusjonene på områder der de ikke presterer som forventet, og dyrke ulike profiler og satsingsområder. Alle tre er legitime mål, men samlet kan de være motstridende.

Ulik dialog om og eierskap til avtalene

Avtalene er et resultat av interne prosesser ved institusjonen og dialog med departementet. Ved de fleste institusjonene er de i liten grad forankret lenger ned enn på ledergruppe/dekangruppe-nivå. Dialogen om målene med KD utartet noe ulikt for institusjonene. Noen institusjoner fikk detaljerte tilbakemeldinger, andre hadde tilsynelatende mer spillerom og frihet. Både institusjonene og departementet foreslo mål. KDs forslag dreide seg om politisk prioriterte områder (som lærerutdanning) og mer generelle utfordringer.

Fra departementets side ble det understreket at institusjonene må ha eierskap til avtalene, og det var en av grunnene til en åpen og lyttende etableringsprosess. Det var imidlertid ikke en dialog mellom likeverdige partnere. KDs forslag til mål ble tatt inn i flere avtaler, og noen har hatt begrenset eierskap til disse.

Opplevd eierskap synes å være et viktig premiss for intern forankring og videre oppfølging av avtalen. Det bygger på eierskap til målformuleringene og forhold internt ved institusjonen.

Avtalene inneholder 3–5 mål, og det har vært et gjennomgående tema at avtalene ikke bør ha for mange mål. Antall måleparametere og om de er kvalitative eller kvantitative, varierer imidlertid betydelig mellom avtalene. Noen av avtalene er svært omfattende og inkluderer en lang liste med måleparametere. Noen avtaler inneholder også målkonflikter, f.eks. hos institusjoner med mål om universitetsakkreditering.

Avtalene representerer et nytt styringslag i et landskap i endring

Avtalen ble introdusert i en veletablert praksis med målstyring i sektoren. Et sentralt tema i diskusjonen om styring av UH-sektoren de siste årene har vært behovet for å forenkle målsystemet. I de fleste intervjuene ble det nevnt at det samlet sett har blitt flere mål. Avtalene framstår for noen som et nytt styringslag uten et avklart forhold til resten av styringssystemet. Avtalenes viktigste bidrag så langt har vært at de i enkelte tilfeller har bidratt til å fokusere styringsdialogen, men denne oppfatningen deles ikke av alle informantene.

Innføringen av avtalene skjedde samtidig med strukturendringer i sektoren. Mange UH-institusjoner var midt i fusjonsprosesser, og de fusjonerte institusjonene har blandede erfaringer med utviklingsavtalen. Institusjoner som hadde fattet sentrale organiseringsbeslutninger og jobbet med en felles strategi, har mer

positive erfaringer med avtalen enn institusjoner som hadde kommet kort i fusjonsprosessen da avtalen ble etablert. Den tredje runden med innføring av avtalene skjedde samtidig med en intern omorganiseringsprosess i Kunnskapsdepartementet fra 1. mars 2018. Selv om informantene i KD understreket at det var samarbeid om avtalene på tvers av nye strukturer, har omorganiseringen ført til økt behov for intern koordinering.

Finansiering er en vedvarende diskusjon med lite konsensus

Utviklingsavtalene ble foreslått som et styringsverktøy av Finansieringsutvalget, og det har sannsynligvis påvirket diskusjonen og forventninger om økonomiske insentiver. Dette har også i noen tilfeller påvirket utformingen av avtalene.

I intervjuene var det delte meninger om økonomiske insentiver, også innad på institusjonene. Selv om mange mente at «penger virker», er det uklart hvordan det burde gjøres: Hvilken modell vil være rettferdig, og hvilke konsekvenser vil det ha for både avtalene og finansieringssystemet for øvrig?

Imidlertid virker det som at avtalene nå oppfattes i større grad som et dialog-instrument enn som et nytt virkemiddel i finansieringssystemet. En diskusjon om eventuelle økonomiske insentiver bør derfor ta utgangspunkt i en diskusjon om avtalenes formål, videre utforming og plass i styrings- og finansieringssystemet.

Ulike former for virkning på institusjonsnivå

Evalueringen har identifisert seks ulike virkninger avtalene har på UH-institusjonene.

1. Svak kobling mellom avtalene og internt planverk
2. For stor komplementaritet mellom avtalene og eksisterende prioriteringer
3. Avtalene som et ekstra målsett
4. Avtalene som et strategisk verktøy
5. Avtalene som fasiliterer ny organisatorisk infrastruktur
6. Avtalene som inspirasjon for intern styringspraksis.

En UH-institusjon kan oppleve flere virkninger, ettersom avtalene kan endre seg over tid, de har effekter på ulike deler av organisasjonen, og forskjellige mål har ulike virkninger. Effektene av avtalen avhenger også av avtalenes formål og format (som f.eks. parametere).

Den vanligste formen for virkning er at avtalene brukes av strategisk og operativ ledelse for å framheve enkelte deler av strategien eller for å skape ekstra forpliktelse internt. I disse tilfellene er avtalene knyttet til intern målstruktur og bidrar til interne prioriteringer. Ved noen UH-institusjoner har avtalene begrenset effekt. Her er det begrenset eierskap eller svak kobling mellom avtalene og internt

planverk. Vi ser også at avtalene kan brukes som en blåkopi for intern styring på institusjonen.

Begrenset virkning på samarbeid og koordinering så langt

KD har oppmuntret til mål om samarbeid mellom institusjonene. Avtalene har så langt hatt begrenset effekt på samarbeid og arbeidsdeling i sektoren. Mål knyttet til samarbeid er utfordrende, ifølge informantene. I noen tilfeller var målet kun formulert hos én institusjon og ikke den andre. I andre var det ulike kulturer eller ulike innstillinger og forventninger hos partene på ulike nivåer som skapte utfordringer for samarbeidet. En årsak til disse utfordringene kan være at målene ikke har vært forankret på utførende nivå.

Potensial å støtte opp profilering

Et formål med avtalene var å bygge oppunder institusjonsprofiler og særtrekk ettersom styringen for øvrig ga begrenset mulighet for differensiering i sektoren. Vi ser at avtalene til en viss grad understreker institusjonenes særtrekk. Noen av profilene var tydelige fra før, mens andre har blitt tydeligere underveis, men da gjennom andre typer endringer og virkemidler (for eksempel fusjoner, endring i institusjonskategorier og nye strategier). Hvis avtalene skal være et profileringsverktøy, bør det diskuteres i hvilken grad nasjonale politiske mål bør inn i avtalene, hvilken funksjon de har i avtalene og hvilket eierskap institusjonene har over disse målene.

Anbefalinger

Basert på resultatene fra evalueringen, gir vi følgende anbefalinger til departementet for det videre arbeidet med utviklingsavtaler:

- Tydeliggjøre avtalenes plassering i styringssystemet. Avtalene er nå et tillegg til andre styringsverktøy. I gjennomgangen av styringsstrukturen bør det vurderes om avtalene også kan erstatte andre verktøy. Forholdet mellom avtalene og andre styringsverktøy bør klargjøres.
- Tydeliggjøre avtalenes formål og forventninger. Hva skal avtalene bidra med i styringssystemet? Hvem er avtalene til for? Hvilke problemstillinger skal avtalene bidra til?
- Tydeliggjøre hva slags mål avtalene skal inneholde. Skal avtalene forsterke nasjonale politiske mål, løse problemer eller bygge profiler? Disse valgene har betydning for hvem som bør foreslå mål i avtalen.
- Understreke hovedretningen til avtalene. Er de resultat- eller utviklingsorienterte? En resultatorientert avtale innebærer å identifisere tydelige mål som institusjonen er forpliktet til å følge opp gjennom avtaleperioden. Utviklings-

orienterte avtaler innebærer å identifisere enkelte satsingsområder, og institusjonene forplikter seg til å fokusere på noen utvalgte strategiske områder, uten at det defineres konkrete kvalitative eller kvantitative måleparametere for måloppnåelse.

- Beslutte om avtalen skal inkludere økonomiske incentiver. Så langt har finansiering blitt annonsert og utsatt flere ganger, og dette har hatt innvirkning på utformingen av avtalene. Beslutning om økonomiske incentiver bør tas før neste avtaleperiode inngås og i sammenheng med avgjørelsen om avtalenes overordnede innretning, formål og plass i styringssystemet. Spørsmålet handler ikke kun om hvorvidt økonomiske virkemidler foreslås, men hvordan et slikt system vil se ut.
- Styrke avtalenes funksjon for arbeidsdeling. En konsekvens av Strukturreformen er at det nå er færre institusjoner i Norge, og det gir muligheter for tettere kommunikasjon mellom ledere fra lærerstedene og KD. Utformingen av avtalene kan dermed diskuteres i fellesskap mellom institusjonene og departementet og på sektornivå. På denne måten kan samarbeid og arbeidsdeling bli bedre forankret hos institusjonene.
- Dyrke avtalene som verktøy for differensiert styring. Avtalene har potensial til å bidra til mer differensiering i måten sektoren styres.
- Beholde den tette dialogen. Avtalene ble introdusert gjennom en åpen og søkende prosess. Selv om dialogen ikke var mellom likeverdige parter, mente mange at departementet framstod som lyttende og åpen for innspill i etableringsprosessen. En slik framgangsmåte kan også bidra til mer tillitsbasert styringspraksis.

1 Introduksjon

I denne rapporten presenterer vi funn fra evalueringen av ordningen med flerårige utviklingsavtaler mellom Kunnskapsdepartementet (KD) og universiteter og høyskoler (UH). En utviklingsavtale er en skriftlig avtale mellom KD og den enkelte UH-institusjon, der partene blir enige om et sett med mål som skal gjelde over en tre-fireårsperiode. Så langt har det ikke vært knyttet økonomiske insentiver til avtalene.

I den norske konteksten er slike formaliserte avtaler et relativt nytt fenomen. En ekspertgruppe hvis formål var å gjennomgå modellen for finansiering av universiteter og høyskoler foreslo ordningen i 2014. Formålet var formulert slik: «å premiere differensiering og kvalitetsforbedring basert på helhetlige vurderinger» (Hægeland et al., 2015, s. 13). I perioden 2016–2019 ble avtalene gradvis introdusert som en pilotordning. Fem pilotinstitusjoner inngikk en avtale med KD i 2016 (inkludert i tildelingsbrevet i 2017), fem nye fulgte året etter, og resten av sektoren i 2018. De ti første institusjonene er ferdig med avtaleperioden i 2020, men avtalene blir revidert i 2020 slik at alle utløper i 2022 med sluttrapportering våren 2023.

Denne evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og skal bidra til kunnskapsgrunnlaget i arbeidet med stortingsmelding om styringspolitikk for statlige universiteter og høyskoler.

1.1 Bakgrunn og evalueringens fokus

Tradisjonelt kjennetegnes styring av universitets- og høyskolesektoren i Norge av høy grad av tillit og dialog mellom departementet og UH-institusjonene. UH-institusjonene har over tid fått mer formell autonomi, og styringen fra departementet er i mindre grad detaljorientert. Studier av autonomireformer i høyere utdanning framhever imidlertid at selv om formell autonomi økes, erstattes dette av andre former for styring og tilsyn (Christensen, 2011). Det blir altså ikke mindre styring, den skjer gjennom andre virkemidler (Gornitzka & Olsen, 2006). Etter Kvalitetsreformen har styringen av høyere utdanning i Norge i økende grad hatt oppmerksomhet på resultatbasert styring, særlig gjennom resultatbaserte

elementer i finansieringssystemet (Maassen, Moen, & Stensaker, 2011). Ekspertgruppen som gjennomgikk finansieringssystemet i 2014–2015, anbefalte å vurdere utviklingsavtaler med et moderat økonomisk insentiv som et styringsverktøy.

KD har gjennom pilotordningen tatt i bruk utviklingsavtalene. De første avtalene ble inngått i 2016, og var en del av tildelingsbrevene for 2017. Alle statlige UH-institusjoner i Norge har nå en utviklingsavtale med KD:

- Inngått 2016: NTNU, UiO, UiS, USN og HiØ
- Inngått 2017: Nord, UiT, HVL, UiB og INN
- Inngått 2018: AHO, HiMolde, HVO, KHiO, NHH, NHI, NMBU, NMH, OsloMet, Samisk høgskole, og UiA

Ekspertgruppen anbefalte å knytte økonomiske insentiver til avtalene. Også Regjeringen varslet tidlig at det var aktuelt å koble økonomiske virkemidler til avtalene.¹ Senere ble det likevel bestemt at det ikke skulle knyttes finansiering til avtalene. KD begynte arbeidet med en helhetlig gjennomgang av mål- og resultatstyring i sektoren, og ønsket å vurdere mål- og resultatstyring, finansieringssystem og avtalene i sammenheng². Det har også vært uenighet om dette i sektoren.

Denne evalueringen undersøker fire problemstillinger:

1. **Avtalenes virkning på departementets styring og dialog med institusjonene.** Avtalene representerer et nytt styringsverktøy, og evalueringen vil undersøke hvilke konsekvenser avtalene har hatt for departementets styring og dialog med institusjonene.
2. **Avtalenes potensial for måloppnåelse på sektornivå.** Evalueringen skal vurdere om avtalene har potensial for måloppnåelse på sektornivå. Siden avtalene ble innført for noen få år siden, og enkelte institusjoner ennå ikke er ferdig med sine avtaleperioder, er det for tidlig å etablere konkrete mål- og effekter på sektornivå. Evalueringen vurderer dermed primært potensialet for måloppnåelse. Vi har vurdert dette også i lys av andre endringsprosesser som kan påvirke mangfold, differensiering, kvalitet og arbeidsdeling i sektoren.
3. **Avtalenes virkning på styring og ledelse ved institusjonene.** I tillegg til å vurdere avtalenes virkning på styringsdialogen mellom KD og institusjonene, ser vi på hvilken betydning avtalene har hatt for styring og ledelse ved

¹ Prop. 1 S 2017–2018, s.195

² "I Prop. 1 S (2017–2018) blei det signalisert at Kunnskapsdepartementet ville legge fram forslag til finansieringsmodell for utviklingsavtalar i statsbudsjettet for 2019. Departementet har sidan då sett i gang eit arbeid i dialog med sektoren om mogleg forenkling av systemet for mål- og resultatstyringa for universiteta og høgskolane. Det kan vere behov for å sjå på korleis det best mogleg kan spele saman med utviklingsavtalane og finansieringa av universitet og høgskolar. Kunnskapsdepartementet vil derfor ikkje no knytte særskild finansiering til utviklingsavtalane" Prop. 1 S 2018-2019, s.173

ti institusjoner. Vi har undersøkt både strategisk og operativ styring og hvordan avtalene vurderes vis a vis andre styringsverktøy.

4. **Forslag til forbedring angående avtalenes framtidige utforming og bruk.** På bakgrunn av de tre første punktene vil vi drøfte avtalenes framtidige utforming og formål. Vi vil også belyse dem ved å skjele til internasjonale utviklingstrekk.

UH-landskapet i Norge har gjennomgått en rekke store endringer de siste årene, ikke minst som følge av Strukturreformen. Innføringen av utviklingsavtaler traff derfor institusjonene noe ulikt. For eksempel, var (og er) noen institusjoner midt i fusjonsprosesser, mens andre ikke har gått gjennom strukturendringer de siste årene. Det kan dermed forventes at avtalene vil ha ulike virkninger på institusjonsnivå.

1.2 Metoder

For å undersøke avtalenes virkning på institusjonene har vi valgt å se nærmere på de ti som fikk avtaler i de to første rundene, ettersom det er her avtalene har hatt lengst virkningstid. Selv om utvalget ikke kan anses som representativt for hele UH-landskapet i Norge (det inkluderer for eksempel ikke spesialiserte/vitenskapelige høyskoler), er det ti ulike institusjoner hva f.eks. gjelder størrelse, regionale betingelser og fusjoner.

Evalueringen bygger på flere ulike datakilder: intervjuer ved institusjonene og i KD, dokumentanalyse og en sammenlignende studie av lignende avtaler i Danmark, Nederland og Canada.

Intervjuer ved institusjonene. Ved ti UH-institusjoner gjennomførte vi intervjuer med utvalgte representanter for ledelsen, styremedlemmer og ledergruppe. Informantene inkluderte faglige og administrative toppledere, styremedlemmer/ledere og også enkelte ledere på fakultetsnivå/mellomnivå. Informantutvalget var strategisk og stratifisert, og de utvalgte informantene kan dermed ikke anses som fullstendig representative for institusjonene. Intervjuene ga innsikt i ulike former for virkninger ved et forholdsvis stort antall institusjoner særlig på ledernivå, men begrenset informasjon om virkninger nedover i institusjonene. Det ble gjennomført 4–6 intervjuer ved hver institusjon - til sammen 48 intervjuer. Intervjuene ble gjennomført digitalt som semi-strukturerte ekspertintervjuer (Littig, 2009). De fleste varte i 30-45 minutter. Temaene i intervjuene handlet om prosessen rundt etableringen av avtalene; informantenes synspunkter på sammensetningen av målbeskrivelsene og samsvar med andre strategiske prioriteringer på institusjonsnivå; avtalenes rolle vis a vis andre styringsinstrumenter nasjonalt; virkning på styring og ledelse på institusjonsnivå, institusjonens profil og samhandling med andre institusjoner, mv. Det ble gjort lydopptak fra intervjuene.

Intervjuene ble transkribert³ og analysert med utgangspunkt i forhåndsbestemte kategorier for å undersøke evalueringens hovedspørsmål. Informantgruppen inkluderer mange toppledere, og vi presenterer derfor funn fra intervjuene i en aggregert form for å sikre informantenes anonymitet. Alle vi har snakket med, har en eller annen form for ledelses- eller koordinatorstilling; de er administrative eller faglige ledere sentralt eller på fakultetsnivå, styremedlemmer eller -ledere, eller har en prosjektkoordinatorfunksjon eller tilsvarende. Vi har merket slike intervjuer som «UH-sektor».

Intervjuer i Kunnskapsdepartementet. For å få innsikt i hvordan utviklingsavtalene påvirker styringsdialogen samt prosessen rundt innføringen av avtalene, intervjuet vi også representanter for Kunnskapsdepartementet. Intervjuene var semi-strukturerte og handlet om etableringen av avtalene, informantenes refleksjoner rundt prosessen, avtalenes rolle vis a vis andre styringsinstrumenter, samt hvilke muligheter og utfordringer departementet har observert så langt. Vi gjennomførte til sammen åtte intervjuer ved Kunnskapsdepartementet. Intervjuene ble transkribert og analysert ut ifra forhåndsdefinerte kategorier. Informantene var personer med lederverv og saksbehandlerrolle. I rapporten har vi anonymisert informantene, og alle utdrag fra intervjuene er merket som «KD».

Dokumentanalyser. Vi har gjennomført en omfattende dokumentanalyse av styringen av sektoren gjennom studier av møtereferater og innkallinger knyttet til prosessen rundt etablering av avtalene, tildelingsbrevene med avtalene og tilbakemeldingene fra etatsstyringsmøtene. For de ti case-institusjonene har vi sett på årsrapporter og andre interne dokumenter (strategier, årsplaner, mfl), og særlig på sammenhengen mellom prioriteringer i strategidokumenter og det som står i utviklingsavtalene.

Vi har også kartlagt og systematisert avtalene ved alle 21 institusjonene. Dokumentanalysen var en totrinnsprosess: Først kartla vi alle mål og parametere/indikatorer for måloppnåelse (antall, temaer, type mål, parametere, mfl), og deretter grupperte vi disse i nye kategorier basert på likheter og fellestrekk (King 2004). Dette ga oss et samlet bilde av hele sektoren, bruk av ulike typer mål og parametere, og ga noen indikasjoner på hvorvidt det er mulig å identifisere profiler blant institusjonene.

Internasjonalt komparativt blikk. Evalueringen inkluderer også et internasjonalt komparativt blikk. Et forskerteam ved CHEPS har gjennomført en analyse av utviklingsavtaler i Danmark, Nederland og Ontario i Canada som gir kontrasterende og komparativt perspektiv for å diskutere en potensiell videreutvikling av utviklingsavtalene i Norge. Data inkluderer intervjuer, ekspertinput og

³ Vi presenterer sitater i intelligent verbatim format. Dette betyr for eksempel at vi utelater enkelte ord-gjentakelser (når disse ikke har betydning for innholdet) og fyllord (overdrevent bruk av 'sånn', 'liksom', 'da', 'altså' og lignende).

dokumentanalyser. Resultatene av analysen har blitt publisert som en separat rapport (Jongbloed & de Boer, 2020) og policy brief (Jongbloed, de Boer, Stensaker, & Elken, 2020). Noen av funnene er kort oppsummert i kapittel 2.

1.3 Rapportens struktur

Rapporten er organisert i seks kapitler. I neste kapittel (kapittel 2) gir vi en kort oversikt over utviklingsavtaler som et styringsverktøy, og den historiske konteksten der avtalene inngår i Norge. Vi gir også kort oppsummering av analysen av utviklingsavtaler i Danmark, Nederland og Ontario, Canada.

I kapittel 3 presenterer vi innføringen av utviklingsavtaler i Norge. Vi ser på avtalenes formål, form og funksjon, om prosessen har endret seg over tid, og hvilke konsekvenser innføringen har hatt for styringsdialogen.

I kapittel 4 presenterer vi analyser av avtalenes virkning ved UH-institusjonene. Vi identifiserer seks ulike former for virkning, og drøfter betingelser for hvordan disse oppstår. I dette kapitlet diskuterer vi også institusjonenes perspektiver på arbeidsdeling og samhandling i sektoren.

I kapittel 5 presenterer vi funn fra kartlegging av avtaler i hele sektoren. Vi ser på ulike typer målformuleringer og hvilke områder avtalene dekker mest/minst. Vi diskuterer avtalenes potensial for å bidra til spissere profiler i sektoren.

I kapittel 6 presenterer vi våre overordnede konklusjoner og anbefalinger.

2 Utviklingsavtaler: bakgrunn og internasjonale eksempler

I dette kapitlet gir vi en kort gjennomgang av studier av utviklingsavtaler som et styringsverktøy og en oppsummering av erfaringer med utviklingsavtaler i Danmark, Nederland og Ontario (Canada). Avslutningsvis plasserer vi utviklingsavtalene i Norge i en historisk kontekst.

2.1 Bakgrunnen til etablering av utviklingsavtaler

Bruken av utviklingsavtaler i høyere utdanning kan ses i sammenheng med en rekke endringer i styringen av høyere utdanning de siste tiårene. Et sentralt kjennetegn ved styringen av europeisk høyere utdanning er at institusjonene har fått økt formell autonomi. Dette har ofte blitt koblet til økt bruk av markedsstyring der staten skulle få mindre makt. Imidlertid finnes det få eksempler på redusert styring i høyere utdanning, det er heller en transformasjon av styring og styringsinstrumenter (Gornitzka & Olsen, 2006). Både vekst i formelle eksterne kvalitets-sikringsystemer, økt bruk av resultatbaserte finansieringsordninger og kontrakter er eksempler på en slik transformasjon, der nye typer styringsinstrumenter har blitt tatt i bruk for å sikre at myndighetene beholder kontroll over sektoren samtidig som institusjonene får mer formell autonomi. Økt formell organisatorisk autonomi skjer med andre ord i skyggen av et hierarki, der myndighetenes styringsbehov utøves på andre måter (de Boer & Enders, 2017).

De siste tiårene har flere land tatt i bruk utviklingsavtaler som et styringsverktøy. Utviklingsavtaler kan brukes på svært ulike måter. De kan være en del av finansieringssystemet, eller kan anses som et helhetlig styringsprinsipp for å definere forholdet mellom institusjonene og UH-institusjonene (Gornitzka, Stensaker, Smeby, & De Boer, 2004). Avtalene er typisk orientert mot framtidig måloppnåelse, uansett hvordan slike mål defineres. Det betyr at avtalene er mål- eller problemorienterte, og resultater vil vurderes mot forhåndsdefinerte standarder (De Boer et al., 2015). På den måten representerer avtalene et skifte fra en implisitt

forståelse mellom partene, til at spesifikke mål, prosesser og resultater i større grad formaliseres og kontraktfestes (Gornitzka et al., 2004).

De Boer et al. gjennomførte i 2015 en større studie av bruken av utviklingsavtaler og resultatbasert finansiering i fjorten land. De fant stor variasjon i måten slike avtaler praktiseres på. Avtalene har ulike navn i ulike land, det er stor variasjon i hva de inneholder, og hvorvidt de er knyttet til spesifikke økonomiske insentiver. Det er også ulike prosesser for å bestemme innholdet i avtalene – det kan enten være en politisk avgjørelse eller et resultat av dialog mellom ulike aktører. Til tross for betydelig variasjon, er formålene med avtalene gjerne følgende: profilering og diversifisering av sektoren; styrket dialog mellom myndighetene og institusjonene; styrket kvalitet; effektivitet i produksjon; samt bedre offentlig informasjon om institusjonenes prestasjoner (De Boer et al., 2015). Økt kvalitet, styrket dialog og mer tydelige profiler er uttalte formål for de norske avtalene.

De Boer et al. (2015) identifiserte sentrale analytiske dimensjoner i måten avtalene fungerer på. De skilte mellom såkalte «harde» og «myke» avtaler. Førstnevnte inneholder mål om konkrete resultater som institusjonene er forventet å oppnå, mens myke avtaler beskriver mål i form av innsats institusjonene er forventet å gjøre. Den første er mer orientert mot resultatoppnåelse, mens den andre har en mer prosess- og innsatsorientert tilnærming.

Et annet viktig spørsmål er hvilke ressurser som knyttes til måloppnåelse, det vil si, om avtalene er knyttet til økonomiske insentiver. Slike insentiver kan struktureres på ulike måter – enten i form av at finansiering tildeles i en betinget form ved inngåelse av avtalen, eller at belønning fordeles i etterkant ved måloppnåelse. De Boer et al. (2015) understreket at det å knytte økonomiske insentiver til avtalene gir ulike dilemmaer. Hvis en for stor del av budsjettet blir knyttet til måloppnåelse, vil manglende måloppnåelse ha alvorlige konsekvenser for institusjonens økonomi og potensielt true institusjonens eksistens. Institusjonene kan forventes å forsøke å minimere risiko og ønske å sikre sin framtidige eksistens. Dette kan skape disinsentiver i form av mindre ambisiøse målbeskrivelser – mål som institusjonen med sikkerhet vet at de kan og vil nå. På den andre siden kan økonomiske insentiver bidra til større forpliktelse og streben etter måloppnåelse.

Hvor detaljerte skal avtalene være? Jo flere mål, desto større mulighet for å bruke avtalene til mer detaljert styring av sektoren, som igjen vil redusere institusjonenes handlingsrom og bidra til unødig rapporteringsplikt og byråkratisering (Elken, Frølich, & Reymert, 2016). Nyere analyser viser at trenden i flere land er mot færre mål (Jongbloed & de Boer, 2020). Antall mål kan også knyttes til datainnsamling og rapportering som kreves for å dokumentere måloppnåelse. Det har blitt foreslått at dersom det finnes flere typer data institusjonene må levere til ulike styringsaktører, bør ulike rapporteringsstrukturer i størst mulig grad kombineres, for å unngå overbelastning (Gornitzka et al., 2004).

Basert på denne diskusjonen og eksisterende litteratur om avtaler er det mulig å identifisere følgende dimensjoner ved avtalene:

- Formålet: Hva skal avtalene bidra med?
- Involvering: Hvordan bestemmes avtalenes innhold?
- Innhold: Hvilke typer og hvor mange mål inneholder avtalene?
- Form for måloppnåelse: Hvordan måles måloppnåelse (resultater eller innsats)?
- Økonomi: Skal avtalen ha økonomiske virkemidler, og hvordan skal disse utformes?

Hvorvidt avtalene virker etter hensikten – et sentralt spørsmål i denne evalueringen – er avhengig av sammenhengen mellom avtalens formål og utforming. Men, avtalene eksisterer ikke i et vakuum, og vil ikke produsere intenderte effekter bare om det er sammenheng mellom formål og utforming. Eventuelle virkninger av enkelte styringsverktøy er komplekse, de bør ses i sammenheng med historiske utviklingstrekk i styring og organisering av sektoren, samt andre samtidige endringsprosesser i sektoren (Musselin, 2005). Det gjelder for eksempel andre styringsverktøy og praksiser, involvering av ulike styringsaktører samt finansieringssystemet.

Kort oppsummert er de norske utviklingsavtalene et eksempel på en større internasjonal trend. Avtalene er imidlertid ikke et styringsverktøy med tydelig definert innhold. Det er heller en styringstilnærming som kan formes ulikt og som kan bidra til ulike formål. Ulike utforminger av avtalene understreker betydningen av den nasjonale konteksten de skal virke i. Imidlertid kan internasjonale erfaringer gi viktige bidrag til diskusjonen om videre utforming av avtalene. Sammenligninger bidrar med både kontekstualisering og kontrastering, og gir på den måten et klarere bilde av det som skjer i Norge.

2.2 Internasjonale erfaringer med bruk av utviklingsavtaler

Som en del av denne evalueringen gjennomførte Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) ved Universitetet i Twente en analyse av erfaringene fra Danmark, Nederland og Ontario i Canada. Her gir vi en kort oppsummering av avtalenes utforming i de tre land. For en mer omfattende gjennomgang av resultatene, se Jongbloed and de Boer (2020).

Danmark: strategiske rammekontrakter

De første avtalene i Danmark ble innført i 1999 og varte i fire år. Formålet med avtalene var å styrke målstyringen, og fokuset var på dialog i stedet for ovenfra og nedimplementering av resultatmål. Kontraktene skulle styrke dialogen mellom UH-institusjonene og departementet og den interne strategiske styringen ved UH-institusjonene. Avtalene var ikke juridisk bindende, men intensjonsavtaler. Målene ble etablert gjennom en tidkrevende prosess der ulike interessegrupper ved UH-institusjonene var involvert, og institusjonene hadde også en dialog med departementet.

Fem runder med slike avtaler ble gjennomført i perioden 2000–2018, og flere justeringer ble gjort underveis. Blant annet ble antall mål redusert, da de første avtalene var svært omfattende; mål skulle formuleres av både departementet og UH-institusjonene for å både sikre institusjonenes eierskap over avtalen og departementets styringsbehov; og målene ble mer spesifikke og kvantifiserbare.

Over tid ble også en rekke utfordringer identifisert. Mål foreslått av departementet var i noen tilfeller i målkonflikt med institusjonenes egne strategier, og kvantifiserbare mål framhevet i for stor grad numerisk resultatoppnåelse i stedet for strategiske prioriteringer.

I 2017 ble «strategiske rammekontrakter» introdusert. I de nye strategiske rammekontraktene er fokuset på dialog, der institusjonenes egne strategiplaner er mer førende. De inneholder noen overordnede strategiske mål for en fireårig periode, og de er operasjonalisert gjennom kriterier og datakilder som skal brukes for å vurdere måloppnåelse. Generelt preges disse rammekontraktene av å framheve forpliktelsen til utvikling heller enn måloppnåelse. Målene skal enes om i dialog mellom institusjonene og departementet. I perioden 2018–2021 har de fleste målene utgangspunkt i institusjonenes egne strategiplaner for å sikre eierskap til avtalene. Avtalene kan reforhandles.

Institusjonene rapporterer årlig om måloppnåelse, og vurdering av progresjon gjøres av institusjonene og departementet i fellesskap. Avtalene fikk med endringen også en mulighet for en liten økonomisk konsekvens ved uteblitt måloppnåelse (1.25 prosent av grunnleggende driftsmidler til utdanning).

Generelt beskrives avtalene som dialogbaserte og strategisk orienterte, og det er relativt liten oppmerksomhet om kutt i bevilgningene som følge av avtalene.

Kilde: Jongbloed & de Boer 2020, s.11-24

Nederland: fra resultatavtaler ('performance agreements') til kvalitetsavtaler ('quality agreements')

Nederland introduserte resultatavtaler i 2012 etter at økt differensiering i systemet ble en politisk prioritet. Formålene med avtalene var å styrke kvalitet og profiler (for eksempel gjennom å differensiere programmer og identifisere forskningsprioriteringer) og samhandling/regionalt samarbeid. Styringskonteksten var preget av vel etablert strategisk dialog mellom sektoren og departementet.

Avtalene introduserte en bilateral komponent og de ble knyttet til finansiering – dette var nytt i systemet. Institusjonene var forpliktet til å bruke syv indikatorer, og de kunne supplere egne indikatorer i tillegg til disse. 7 prosent av budsjettet allokert til utdanning i perioden 2013–2016 var knyttet til avtalene. 5/7-deler av dette var et 'betinget budsjett' der institusjonene kunne miste en del av finansieringen etter 2016 dersom målene ikke ble nådd. Resterende 2/7-deler ble allokert konkurransebasert på bakgrunn av ambisjonsnivå i avtalene.

I 2016 ble måloppnåelse vurdert av en uavhengig *Review Committee* som bestod av fem uavhengige eksperter på høyere utdanning. Seks institusjoner hadde ikke nådd målene, og disse institusjonene mistet dermed sin betingede finansiering etter 2016. Erfaringene fra den første perioden viste blandede resultater, og avtalene ble diskutert mye i sektoren – det var motstand fra institusjonene (deres rektorkonferanser) og studentorganisasjonene.

I 2017 ble avtaler erstattet med «kvalitetsavtaler». Her ble studentene satt i sentrum. Kvalitetsavtalene er knyttet til at departementet erstattet stipend til studentene med lån, og at midlene som spares, skulle brukes til å utvikle bedre kvalitet i utdanningene. Studentene og de ansatte fikk en mer synlig rolle i utviklingen av disse avtalene, gjennom deres posisjon i de kollegiale organer ved UH-institusjonene. Avtalene skulle kun fokusere på utdanning, ikke forskning eller samhandling. Seks prioriteringsområder ble identifisert. Institusjonene ble bedt om å komme med konkrete planer i henhold til disse seks områdene, men avtalene måtte ikke inkludere kvantitative indikatorer. Avtalene skulle ha bred forankring internt og også hos eksterne aktører.

Planene og senere måloppnåelsen vurderes av NVAO⁴ og integreres i deres ordinære evaluering av kvalitetsarbeid. Hvis NVAO godkjenner kvalitetsavtalen, får institusjonene sin del av midlene for kvalitetsutvikling.

Fokuset er på å dyrke avtalene som en del av tillitsbasert styring av sektoren.

Kilde: Jongbloed & de Boer 2020, s 39-50

⁴ The Accreditation Organisation of the Netherlands and Flanders (NVAO)

Ontario – strategiske mandatavtaler ('strategic mandate agreements' – SMAs)

Avtalene i Ontario (Canada) kalles strategiske mandatavtaler – SMA-er. Avtalene ble introdusert i 2014, og har så langt blitt gjennomført i to runder. I 2013 introduserte myndighetene et nytt policyrammeverk med seks hovedprioriteringer med særlig fokus på differensiering og økt transparens knyttet til måloppnåelse. Alle institusjonene skulle foreslå en avtale etter angitt mal: De skulle dekke prioriteringsområder og legge ved en ganske omfattende liste med indikatorer. I første runde ble ingen finansiering knyttet til måloppnåelse. Men det ble avtalt at på sikt skulle finansiering (såkalt '*differentiation envelope*') knyttes til måloppnåelse.

I andre runde (2017–2020) identifiserte departementet fem prioriteringsområder som institusjonene skulle adressere i sine SMA-er. Noen indikatorer var felles for alle, andre var spesifikke for institusjonene. I avtalene kunne institusjonene også levere kvalitative narrative beskrivelser av deres unike mandat og kontekst. Også i denne runden var ingen finansiering knyttet til avtalene, og SMA-ene fungerte mer som et verktøy for å styrke ansvarlighet (*accountability*) og dialog.

Den tredje runden skulle begynne i 2020. Tre prioriterte områder ble identifisert av departementet og antall indikatorer ble redusert til ti. I SMA3 skulle alle institusjonene skulle bruke samme mal og indikatorer, men institusjonene skulle spesifiserte egne måltall. Det er plass for noen narrative beskrivelser og en institusjonsspesifikk indikator. Institusjonene bestemmer hvordan de ulike indikatorene skal vektas. Institusjonenes resultater vurderes i lys av institusjonenes egne måltall, og institusjonene skulle ikke sammenlignes med hverandre. Finansiering ('*differentiation envelope*') er knyttet til resultatoppnåelse på disse ti indikatorene. I den tredje runden skulle den finansielle komponenten gradvis økes fra 25 prosent til 60 prosent. Måloppnåelse skal rapporteres årlig, men det opereres med en såkalt '*band of tolerance*' for å ta hensyn til små årlige variasjoner i måloppnåelse. Hele rapporteringssystemet er forholdsvis strømlinjeformet.

Innføringen av tredje runde med SMA-er ble forsinket på grunn av covid19-pandemien.

Kilde: Jongbloed & de Boer 2020, s. 25-38

Analysen til Jongbloed og de Boer viser substansielle forskjeller mellom de tre landene. Avtalene har ulike formål, hvordan (og av hvem) målene bestemmes, hva som konstituerer måloppnåelse og hvordan måloppnåelse følges opp. Selv om alle de tre landene har økonomiske virkemidler knyttet til avtalene (i Ontario skulle dette skje fra 2020), er omfanget svært ulikt og de tre systemene er ulikt utformet (Jongbloed & de Boer 2020, s. 51-57). Dette understreker at avtalene virker ulikt i ulike styringskontekster.

Jongbloed et al. (2020) framhever likevel fire generelle lærdom for etablering av utviklingsavtaler: (i) Å være selektiv i valg av mål og indikatorer, og gjensidig

enige om målemetoder og datakilder; (ii) betydningen av dialog og at institusjonene har eierskap til avtalene; (iii) rettferdig vurdering av måloppnåelse (unngå å sammenligne institusjoner med svært ulike forutsetninger); (iv) avtalene må ha en avklart plass i det helhetlige styringssystemet. De framhever også at avtalene er noe som gjerne utvikles gjennom flere runder.

2.3 Utviklingsavtaler som nytenking i norsk styringskontekst

Utviklingsavtalene i Norge ble introdusert som en del av en lengre endringsprosess i statens styring av høyere utdanning. Som i mange andre land er sentrale problemstillinger knyttet til et mer effektivt UH-system som har høy kvalitet og relevans. De siste fire tiårene kan ses som en lang moderniseringsprosess av styringen av høyere utdanning i Norge, med et ønske om å skape en styringspraksis som kan både tilfredsstille statens styringsbehov og institusjonenes behov for autonomi.

Mål- og resultatstyring har en lang historie i Norge. Allerede på midten av 1980-tallet ble de første elementene av et målstyringsregime introdusert i høyere utdanning (Frølich, 2005). Endringene i Norge var på den tiden på linje med andre europeiske land: framveksten av en styringsmodell som bygger på styring gjennom mål, evaluering, kriterier og indikatorer (Neave, 1988, 1998). På midten av 1990-tallet fikk UH-sektoren felles lovverk. Etter Kvalitetsreformen i 2003 (St. meld nr 27, 2001) ble også institusjonenes formelle autonomi styrket. De fikk delegert en rekke nye fullmakter, og styrene ved institusjonene fikk en tydeligere rolle. Reformen var trolig en av de mest omfattende i norsk høyere utdanning (Michelsen & Aamodt, 2007). To relevante komponenter for diskusjonen av utviklingsavtaler er det resultatbaserte finansieringssystemet og den overordnede målstyringen av sektoren.

For å følge opp reformens mål ble et nytt resultatbasert finansieringssystem innført fra 2002. Et sentralt element var at 30 prosent av finansieringen skulle knyttes til resultatoppnåelse, mens 70 prosent er såkalt basiskomponent som skal sikre stabilitet over tid. Den resultatbaserte komponenten er delt i en undervisningskomponent (åpen ramme) og en forskningskomponent (lukket ramme). Det har blitt gjort flere evalueringer av finansieringssystemet, og så langt har konklusjonene vært at finansieringssystemet fungerer etter hensikten (se Hægeland et al., 2015 for en oversikt). I 2017 ble systemet justert noe, og to nye indikatorer ble innført: antall ferdigutdannede kandidater og inntekter fra bidrags- og oppdragsaktiviteter (BOA).

Styringspraksis tar utgangspunkt i sektormål, virksomhetsmål samt resultater i den årlige tilstandsrapporten og resultater i DBH (database for statistikk om høyere utdanning). Mål- og resultatstyringen ble revidert i 2012 med et ønske om å

redusere detaljeringsgraden. Nasjonale virksomhetsmål ble fjernet, og antall styringsparametere ble redusert. I 2015 ble sektormålene endret. Fire overordnede sektormål ble definert, hver med tilhørende styringsparametere som først var både kvalitative og kvantitative:

1. høy kvalitet i utdanning og forskning
2. forskning og utdanning for velferd, verdiskaping og omstilling
3. god tilgang til utdanning
4. effektiv, mangfoldig og solid høyere utdanningssektor og forskningssystem

Fra 2016 ble også styringsparameterne endret, og de inkluderer nå kun kvantitative parametere.

Innen de overordnede sektormålene er det en forventning at institusjonene definerer egne virksomhetsmål som tar hensyn til institusjonenes egenart. I de årlige årsrapportene skal institusjonene rapportere på både nasjonale styringsparametere og egne virksomhetsmål. Disse representerer hovedtrekkene av den formaliserte styringsdialogen mellom departementet og den enkelte institusjon. Fra institusjonenes ståsted finnes det også en rekke andre styringsverktøy, indikatorer, aktører og arenaer som påvirker deres virksomhet (se Lyby et al. 2020 for en gjennomgang av hele styringssystemet).

Utviklingsavtaler ble introdusert i en kontekst der det allerede var en styringsdialog og en relativt omfattende målstruktur. Reformen og endringer i offentlig sektor innebærer sjelden at eksisterende strukturer, normer og praksiser forsvinner i sin helhet, det kan heller forventes at nye initiativer blir flettet og tolket innen eksisterende normer (March & Olsen, 1989). Endring av enkelte styringsverktøy er dermed enklere enn å endre hele styringsparadigmet (Hall, 1993). En slik forventning kan også stilles til utviklingsavtaler. Innføring av avtalene vil nødvendigvis måtte ta hensyn til de lange historiske linjene og eksisterende strukturer og normer for styring av sektoren. Av den grunn er det også viktig å studere hele innføringsprosessen, valg tatt underveis og hvilken påvirkning de har hatt på måten utviklingsavtalene har blitt tatt i bruk på.

2.4 Oppsummering: Avtalene kan ha flere formål og former

Dette kapitlet har gitt en kort bakgrunn og kontekst for innføringen av utviklingsavtaler. Kapitlet framhever at avtalene er et styringsverktøy som kan brukes svært ulikt og må tilpasses den nasjonale konteksten. Internasjonale eksempler peker på at det er en ordning som brukes på ulike måter, men som modnes og utvikles over tid.

I vår analytiske tilnærming understreker vi betydningen av kontekstuelle forhold, og at implementeringsprosesser av enkeltverktøy ikke kan ses isolert fra historiske utviklingstrekk og eksisterende normer.

I evalueringer av styringsverktøy som utviklingsavtaler er det derfor viktig å se på i) sammenhengen mellom avtalenes formål (Hva skal avtalene bidra til? Hva skal de oppnå?); ii) involvering av aktører (Hvordan besluttes innholdet?); iii) innhold (Hvilke typer og hvor mange mål inneholder avtalene?); iv) form på måloppnåelsen (Hvordan vurderes måloppnåelse: resultater eller innsats?); og v) økonomiske vurderinger (Skal avtalen ha økonomiske virkemidler og hvordan skal disse utformes?).

3 Innføringen av utviklingsavtaler som et styringsverktøy

I dette kapitlet ser vi nærmere på innføringen av utviklingsavtaler og hvilken betydning avtalene har hatt for dialogen mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene. Kapitlet bygger på data fra intervjuer ved KD og 10 UH-institusjoner samt dokumentanalyser (møtereferater, innkallinger, presentasjoner, styrepapirer, mm).

Vi drøfter først problembeskrivelsen og formålet med å innføre avtalene, gir deretter en gjennomgang av prosessen rundt innføringen av ordningen i Norge og diskuterer særlige kjennetegn ved prosessen, utformingen av avtalene, finansieringsdiskusjonen og mulige konsekvenser av dette for avtalene. Deretter analyserer vi avtalenes funksjon for styringsdialogen mellom departementet og institusjonene. Vi avslutter kapitlet med en kort oppsummering av sentrale funn.

3.1 Formålet med å innføre avtalene

Diskusjonen om avtalene i Norge er knyttet til ønsket om økt mangfold og differensiering. Dette har lenge vært politiske prioriteringer, blant annet gjennom SAK-politikken.

Allerede Stjernøutvalgets rapport fra 2008 nevner flerårige utviklingsavtaler. Her diskuteres avtalene som en del av finansieringssystemet og som et virkemiddel for å styrke langsiktigheten i virksomheten. Utvalgets forslag var følgende:

Det innføres et system med avtaler mellom institusjonene og Kunnskapsdepartementet for å styrke langsiktigheten i virksomheten. Avtalene kan ha et tidsperspektiv på 3–4 år. De vil ikke være juridisk forpliktende, men være et uttrykk for gjensidige forventninger og kunne få konsekvenser for senere budsjettildelinger. Utvalget mener at måloppnåelse om 3–4 år bør legges til grunn med de forbehold som bevilgningsvedtak og budsjettermin begrenset til ett år medfører. (NOU 2008: 3, s. 113)

Som kjent ble ikke Stjernøutvalgets forslag til omorganisering i sektoren gjennomført, og heller ikke avtalene ble tatt i bruk. I våre intervjuer er det et fåtall som knytter avtalene til Stjernøutvalgets forslag. De fleste ser dem som et nyere fenomen, og informantene både ved departementet og institusjonene viste til diskusjonene om utviklingsavtalene i kjølvannet av Finansieringsutvalgets rapport i 2015 (Hægeland et al., 2015).

Finansieringsutvalget ble oppnevnt av Kunnskapsdepartementet i 2014 for å gjennomgå finansieringssystemet for høyere utdanningsinstitusjoner. Ekspertgruppen poengterte at finansieringssystemet som ble innført etter Kvalitetsreformen, i stor grad hadde fungert i henhold til målene, men at det var behov for enkelte justeringer. Situasjonen i det norske UH-landskapet hadde endret seg betydelig siden etableringen av finansieringssystemet. Selv om det hadde vært vekst ifølge de fleste resultatindikatorer, var det behov å øke kvalitet og eksellens. En viktig dimensjon i dette arbeidet var å sikre tilstrekkelig differensiering i sektoren. Utvalget oppsummerte problembeskrivelsen slik: «*[d]agens finansieringssystem mangler mekanismer som bidrar til økt differensiering, bedre arbeidsdeling og tydeligere institusjonsprofiler*» (Hægeland et al., 2015, s. 9). Der finansieringssystemet inneholdt en rekke resultatindikatorer, mente utvalget at avtalene ville gi mulighet for å inkludere andre typer mål og resultater. Avtalene skulle ha tre hovedkomponenter: kvalitet, samspill med samfunns- og næringsliv, og institusjonenes profil. Mer spesifikt foreslo utvalget at:

«Utviklingsavtalen bør være ambisiøs og samtidig realistisk, basert på institusjonens styrker. Ambisjoner i avtalen og deretter måloppnåelse bør vurderes av en uavhengig komité, i samspill med NOKUT og Forskningsrådet. Målet med disse avtalene er å premiere differensiering og kvalitetsforbedring basert på helhetlige vurderinger. Dette er vanskelig å oppnå med resultatbasert finansiering knyttet til kvantitative indikatorer i et formelbasert system som er identiske for hele sektoren. Avtalene vil kunne føre til noe omfordeling av basiskomponenten mellom institusjoner på lengre sikt og dermed gi noe dynamikk i rammebevilgningen, basert på kvalitetsforbedringer og vellykket differensiering av institusjonsprofil.»
(Hægeland et al., 2015, s.13)

Ekspertgruppen foreslo at avtalene også skulle ha en finansiell konsekvens og at 5 prosent av grunnbevilgningen skulle være knyttet til måloppnåelse i utviklingsavtalen.

Rapporten fra Finansieringsutvalget ble sendt ut på høring. Mange av institusjonene mente ideen var interessant, men de fleste hadde innvendinger mot den foreslåtte utformingen og ønsket endringer i den foreslåtte ordningen. Blant annet ble det framhevet at avtalene bør fremme mangfold, men at de ikke burde føre til økt byråkrati eller begrense institusjonenes autonomi. De fleste fremhevet også at

avtalene burde være mellom departementet og den enkelte institusjon, og ikke involvere aktører som NFR eller NOKUT i vurderingen av måloppnåelse, og på den måten skape økt byråkrati. Noen var også bekymret for at 5 prosent økonomisk konsekvens ville redusere institusjonenes handlingsrom. I høringsvarene kom det frem at det i sektoren var bred enighet om at det var et behov for et styringsverktøy som i større grad fremmer mangfold og differensiering. Selv om styringssystemet allerede inneholder virksomhetsmål som til en viss grad er tilpasset institusjonene, tar disse utgangspunkt i sektormålene.

Intervjuene med informantene ved departementet og institusjonene viste bred enighet om denne problembeskrivelsen – det etablerte styrings- og finansieringssystemet hadde ikke tilstrekkelige mekanismer for mangfold og differensiering, og trakk dermed institusjonene i samme retning. Selv om institusjonene kan være ganske heterogene, gjenspeiles ikke dette i styringssystemet:

«her er [det] veldig mange elementer i strukturene knyttet til universitetene og høyskolene som trekker alle institusjonene i akkurat den samme retningen, vi har ingenting som trekker dem i forskjellig retning, vi har den samme mål- og resultatstyringen, vi har de samme parameterne, vi har det samme finansieringssystemet, det er ingenting som skiller dem.» (KD)

«det er jo ikke noen stor hemmelighet at finansieringsmodellen, sånn som den er utformet i dag, fører til at alle institusjonene løper etter de samme pengene. Da er det jo en risiko for at institusjonene blir mer og mer like, at du mister egentlig mangfoldet i sektoren» (UH-sektor)

Andre informanter påpekte at utviklingsavtalene i større grad understreket institusjonenes samfunnsansvar – som behovet for å ivareta profesjonsutdanningene – sammenlignet med andre styringsverktøy.

Når det gjelder formålet, hva avtalene skal oppnå, viste intervjuene med departementet at avtalene skulle bidra til et mer differensiert høyere utdanningssystem ved å skape tydeligere profiler og forsterke arbeidsdelingen. I tillegg til dette uttrykte departementet at formålet var at departementet kunne tilby «litt drahjelp» til institusjonsledelsen/styret i enkelte saker. Selv om dette formålet ble framhevet gjentatte ganger, var det i enkelte intervjuer også en erkjennelse at avtalene ikke nødvendigvis gir støtte til å gjennomføre kontroversielle tiltak eller endringer: «jeg tror det er vanskelig for en rektor (..) å komme med for kontroversielle ting, altså det er gjennomsiktig, det blir jo sett at rektor rotter seg sammen med departementet» (KD). Det tilsier at dette formålet har noen begrensninger (se også 3.2.4. for videre diskusjon om ulike tolkninger av dette formålet).

De tre formålene ble framhevet i de fleste intervjuene med KD. Enkelte anså avtalene som en del av en mer langsiktig endring i styringspraksis, som de opplevde hadde støtte i sektoren:

«Det var jo i 2012 så la vi om målstrukturen for sektoren, slik at institusjonene kunne ha sine egne virksomhetsmål, vi reduserte den nasjonale målstrukturen da og vi hadde også en gjennomgang av styringsparameterne. Så det hadde jo vært en utvikling over tid, og vi hadde jo inntrykk av at sektoren syntes at dette var en veldig positiv utvikling» (KD)

På institusjonssiden var svarene noe mer mangfoldige når det gjelder forståelsen av formålet. Enten alle eller noen av de tre hovedmålene fra KDs kommunikasjon ble nevnt i intervjuene. Imidlertid var det flere som anså avtalene som et virkemiddel for en langsiktig endring av styringspraksis. De fleste mente videre at avtalene representerte noe nytt – en ny vri på eksisterende praksis. Avtalene ble også oppfattet som et ønske om *bedre og tettere* styring mer tilpasset institusjonenes egenart, der KD kan være en mer tydelig eier:

«vi har jo sett mange forsøk egentlig på å styre UH-sektoren bedre. Og tettere. Og med ønske om raskere og tydeligere å få det utbyttet politikerne tenker de skal kunne kreve fra oss. Jeg tenker at utviklingsavtalene inngår i den, det ønsket om styring» (UH-sektor)

«det var vel kanskje et forsøk på å si at vi ønsker å være litt tettere på dere, ikke for å kontrollere, men for å jobbe litt i lag om viktige områder» (UH-sektor)

Selv om enkelte informanter sa at de tolker dette som et ønske fra departementet om å være «tettere på», blir dette ikke nødvendigvis tolket som økt kontroll.

En del informanter fra institusjonene mente at formålet med utviklingsavtalene ikke har vært helt klart. Enten så de ikke verdien av avtalene, eller så mente de at departementet hadde vært utydelig om formålet:

«Jeg var relativt skeptisk til innføringen av utviklingsavtalene. Jeg var usikker på hensikten. Egentlig ble det presentert som en hjelp til styrene for å få gjennom vanskelige saker. Det tror jeg kanskje ikke det har fungert som.» (UH-sektor)

«Det er et spørsmål hvor KD må være veldig tydelige på hvorfor de gjorde dette. Og der tror jeg kanskje at budskapet ikke har sunket helt inn i institusjonene» (UH-sektor)

Enkelte satte videre spørsmålstegn ved departementets engasjement i oppfølgingen av ordningen og oppfattet ikke avtalene som en «hjertesak» for KD.

Slike uklarheter om formålet til avtalene har betydning for de interne prosessene med å utvikle avtalene, forankre den internt, og virkningen de potensialet har internt på institusjonene.

3.2 Innføringen av ordningen med utviklingsavtaler

3.2.1 Tre runder med å innføre avtaler

Avtalene ble gradvis innført i tre runder, første gang i 2016. I hver av de tre rundene hadde man først en dialog om avtalene, og avtalene ble formelt tatt med i tildelingsbrevet året etter. Avtalene med de fem første institusjonene ble etablert i 2016, med fem nye i 2017 og med resten av sektoren i 2018.

Innføringen av pilotordningen ved de fem første institusjonene: Høgskolen i Østfold, Høgskolen i Sørøst-Norge, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Universitetet i Oslo og Universitetet i Stavanger var en prosess som pågikk i store deler av 2016. Institusjonene ble invitert til å være med i piloten, og invitasjonen ble oppfattet som åpen og frivillig. Andre institusjoner meldte seg også til piloten, men departementet ønsket en variasjon i institusjonstyper i første pulje (store/små, fusjonerte/ikke-fusjonerte).

Det første møtet mellom departementet og institusjonene ble holdt i februar 2016, med representanter fra toppledelsen ved institusjonene: Alle rektorene var til stede, sammen med et styremedlem/-leder eller direktør. Opplegget var i form av et seminar der institusjonene skulle bli orientert om formål, rammer og prosess, med plass for dialog og spørsmål. I møtereferatet framgår det at avtalene først ble presentert som et redskap til faglig utvikling av institusjonen, for ledelsen og styret for å kunne løfte fram enkelte områder og på den måten bidra til å gi en merverdi ut over eksisterende styringsdialog. I tillegg skulle avtalene bidra til bedre koordinering av sektoren. Finansiering ble nevnt, men da som noe som skulle vurderes.

KD ønsket seg tydelige mål som primært var initiert fra institusjonene, men at KD kunne spille inn mål hvis institusjonene var enige med departementet om disse. På møtet kom det fram at det var to litt ulike perspektiver på avtalene fra institusjonene; enten som vanskelige prioriteringer der man ønsker støtte fra KD, eller som en måte å synliggjøre og styrke satsingsområder på. Etter møtet fikk institusjonene i oppdrag å identifisere tre målområder som kunne inngå i avtalene – med et overordnet ønske om tydeligere profil, arbeidsdeling og kvalitet i utdanning og forskning.

I april 2016 ble de fem institusjonene kalt inn til et fellesmøte for å fortsette dialogen om innholdet i avtalene. KD gjentok igjen hensikten med avtalene, som var en støtte og ikke en forsterket detaljstyring; avtalenes formål var å sikre både arbeidsdeling og styrking av profilen ved institusjonene. Målene skulle være mål-bare, men det var en betydelig frihet i hvordan måloppnåelsen skulle defineres. Fra dokumentene kommer det fram at institusjonene på sin side framhevet avtalenes betydning for styringsdialogen, men også helheten i styringssystemet og

sektoren, samtidig som det ble pekt på at horisontal koordinering i sektoren trolig vil være utfordrende når piloten kun besto av fem UH-institusjoner. I tillegg fikk alle institusjonene konkrete tilbakemeldinger på avtalene både i form av kommentarer og spørsmål om å vurdere noen mulige temaområder.

I etatsstyringsmøtene senere på våren fikk de fem institusjonene et eget punkt på dagsorden for å diskutere utviklingsavtalen som en del av diskusjonen om profil og utvikling av institusjonen (som var tema for alle institusjonene). Andre felles sentrale temaer var pågående strukturarbeid, utdanningskvalitet og gjennomføring, samt langtidsplan og EU-strategi. Institusjoner med lærerutdanning hadde også et eget punkt om dette. Etter etatsstyringsmøtene ble avtalene fulgt opp lokalt ved institusjonene og revidert. På høsten var det videre dialog mellom institusjonene og departementet. Dette trekkes fram i noen av intervjuene som viktig tid for den 'ordentlige' og mer detaljerte diskusjonen om målene i utviklingsavtalen. Avtalene ble ferdigstilt på senhøsten og lagt til tildelingsbrevene for 2017 i slutten av året.

Innføringsprosessen ble i de fleste intervjuene beskrevet som dialogpreget, åpen og utforskende, der avtalene var noe som «ble til» underveis gjennom en åpen dialog:

«KD var opptatt av at vi skulle sette mål for de ulike tingene vi skulle komme frem til. Vi forstod ikke helt hvordan dette skulle gjøres og KD var ikke krystallklare. Så det var en prosess der» (UH-sektor)

«Vi opplevde reelt sett at veien ble til mens vi gikk og vi opplevde at Kunnskapsdepartementet var veldig lyttende i forhold til hvordan vi så for oss at det her kan være. (...) vi opplevde at det reelt sett var sånn at det var en avtale som to parter skulle utvikle i fellesskap» (UH-sektor)

Flere informanter fra KD understreket også at ordningen i stor grad ble utformet i dialog med sektoren. Selv om det fantes et forslag fra Finansieringsutvalget og inspirasjon ble hentet fra internasjonale erfaringer (blant annet Nederland), ble den norske versjonen av utviklingsavtaler ansett som en lokal tilpasning. Kunnskapsdepartementet gikk i liten grad inn med en ferdig mal for avtalene. Det var noen overordnede forventninger: at det ikke skulle være for mange mål, at de skulle defineres på to nivåer, og – ikke minst – at målene burde være målbare. I tillegg ønsket ikke departementet selv å forplikte seg til noe gjennom avtalene.

Etter at de første fem hadde fått avtalene på plass i tildelingsbrevene for 2017, begynte prosessen med de neste fem institusjonene: Høgskolen i Innlandet, Høgskulen på Vestlandet, Nord universitet, Universitetet i Bergen og Universitetet i Tromsø - Norges arktiske universitet. Fire av institusjonene i denne runden var midt i fusjonsprosesser.

Allerede i januar 2017 ble det holdt et oppstartsseminar hvor institusjonene var representert med rektor. Noen av institusjonene hadde også med seg direktører, mens andre var representert gjennom andre typer stillinger. Måten departementet presenterte hovedformålet med avtalene på hadde endret seg noe. I møte-referatet var det første argumentet at: «*Formålet med utviklingsavtaler er å tydeliggjøre institusjonenes profil og sikre en bedre arbeidsdeling i UH-sektoren.*» Departementet var fortsatt tydelige på at det ikke ville forplikte seg gjennom avtalene (ved å tildele nasjonalt ansvar/status, forventninger om rekrutteringsstillinger, o.l.). Forventningen om at det skulle knyttes midler til avtalene var tydeligere. Det stod i referatet at avtalene «*vil ha større effekt*» ved å knytte økonomiske virkemidler til dem, og at det skulle legges fram forslag til dette i statsbudsjettet for 2018. I så fall ville avtalene reforhandles.

Erfaringene fra 2016 er tatt med i prosessen. NTNU ble ansett som et godt eksempel og hadde blitt invitert til å presentere sin avtale og hvordan de hadde jobbet med avtalen og implementeringen. Selv om denne runden bygget på eksisterende erfaringer der de første avtalene ble vist som eksempler, mente flere av informantene at prosessen var åpen:

«Departementet hadde vel litt bedre erfaring da, men jeg opplevde jo det som en ganske åpen prosess, der vi selvfølgelig kom med våre innspill og der KD på noen områder utfordret de synspunktene vi hadde» (UH-sektor)

Innen mars leverte institusjonene førsteutkast, og som året før, ble det holdt et fellesmøte med alle fem institusjonene der utkastene ble diskutert. Avtalene ble videre fulgt opp i etatsstyringsmøtene. Som i første runde, var det dialog mellom den enkelte institusjon og departementet på høsten.

Samtidig med dialogen i 2017 ble det gjennomført en høring om ulike modeller for å knytte finansiering til avtalene, noe som trolig synliggjorde og konsoliderte oppfatningen om avtalenes kobling til finansieringsdiskusjonen.

Departementet hadde fra institusjonene med avtale så langt fått inntrykk av at ordningen hadde blitt positivt mottatt. Avtalene ble dermed innfaset i hele sektoren, og de gjenstående 11 institusjonene inngikk utviklingsavtaler i 2018. Selv om det i tredje runde ble lagt opp til samme veiledningsprosess og det igjen ble holdt fellesmøter med blant annet innslag fra UiB som presenterte sitt arbeid med avtalene, peker funnene på at det var enkelte nyanser i denne prosessen som gjorde at prosessen ble oppfattet litt annerledes. Det var flere og litt andre typer institusjoner med (11 versus 5 i hver av de enkelte andre rundene og flere vitenskapelige høyskoler), og fellesmøtene med institusjonene hadde en annen dynamikk. En forklaring nevnt i intervjuene er at departementet tok med seg erfaringene fra de tidligere rundene, mens disse institusjonene gjorde det for første gang. Det vil si – selv om opplegget formelt var det samme, hadde avtalene og prosessen rundt

etableringen i større grad funnet en form allerede, og selv om institusjonene måtte diskutere og enes om målene, var selve ordningen i større grad på plass. En annen mulig forklaring pekt på i intervjuene var at flere av institusjonene i siste runde var små, og dermed hadde både andre (og mer snevre) problemstillinger i sine avtaler og annen intern styringspraksis. Samtidig kan dette også ha vært påvirket av andre forhold. For eksempel skiftet politisk ledelse i denne perioden, og departementet gjennomførte en intern omorganiseringsprosess, som innebar en intern omrokking av ansvarsområder.

Som nevnt utløper avtalene med de ti første institusjonene i 2020. Disse avtalene reforhandles/revideres og utvides til 2022, slik at alle utviklingsavtalene utløper samtidig.⁵ Fra KDs side begrunnes dette med at de slik vil få en helhetlig vurdering av alle avtalene og at det er ønskelig for bedre å kunne jobbe med arbeidsdeling.⁶ Det er lagt opp til en revidering framfor en større reforhandling av avtalene i 2020, det er blant annet ikke lagt opp til noen fellesmøter mellom institusjonene og departementet. Det er også en forventning at prosessen bør være noe mindre omfattende, siden både KD og institusjonene har med seg erfaringene fra den første runden.

Tre runder med etablering av utviklingsavtaler representerer både en læringsprosess over tid og læring mellom institusjonene. Informantene fra departementet og institusjonene framhevet betydningen av fellesmøtene. En informant fra UH-sektoren understreket at selv om slike møter kan preges av strategisk posisjonering mellom institusjonene, kjenner lederne av norske UH-institusjoner hverandre godt, og diskusjonene kjennetegnes av åpenhet og tillit.

En tretrinns innføring av avtalene har betydd at KDs erfaringer har vokst over tid. Det har vært en intern kompetanseutvikling, men det har også blitt tatt strategiske grep for å oppnå slik læring, for eksempel ved å invitere enkelte ledere fra «forrige gruppe» på fellesmøtene for å eksemplifisere hva avtalene kan brukes til. Avtalene har blitt formet i denne prosessen, og den opprinnelige åpenheten har blitt redusert over tid.

3.2.2 Avtalenes utforming

Prosessene rundt etablering av avtalene har vært ulike på institusjonene. Dette gjelder dialogen institusjonene hadde med Kunnskapsdepartementet underveis, prosessen rundt å foreslå mål samt sentrale problemstillinger i utformingen av avtalene.

⁵ HiØ reviderte sin avtale i 2019 i forbindelse med arbeidet med ny strategi

⁶ Institusjonenes tildelingsbrev 2020

Dialog og eierskap

Institusjonene og departementet skulle bli enige om avtalene i fellesskap. Informantene sa at diskusjonen endret seg gjennom prosessen – tidlig i prosessen var det mest diskusjon om målinnhold, deretter dreide den seg mot parametere og detaljer.

Begge parter kunne foreslå mål, og det skulle være mulig å ikke bli enige om mål. KD foreslo mål for noen institusjoner, men ikke alle. KDs forslag dreide seg dels om politisk prioriterte områder og noen mer generelle utfordringer ved enkelte av UH-institusjonene. Under etableringen av utviklingsavtalene i første og andre runde var omleggingen av lærerutdanningen på agendaen. Mål om samarbeid mellom institusjoner på utvalgte områder samt gjennomgående utfordringer som gjennomstrømming eller internasjonalisering, ble også foreslått av KD. I intervjuene var KDs representanter åpne på at dette var prioriteringer som de ville at institusjonene skulle gjøre. Informanter fra UH-institusjonene framhevet at KD som eier var i sin fulle rett til å foreslå slike mål. Imidlertid påpekte flere at KDs forslag (eller insistering) på mål bidro til svakt eierskap til disse målene hos enkelte av institusjonene.

Institusjonene foreslo ofte mål knyttet til sine profiler. I enkelte tilfeller foreslo også institusjonene selv mål på områder der de ønsket å bruke avtalene for å løse lokale utfordringer. Dette kunne for eksempel gjelde gjennomgang av studieprogramportefølje eller endringene i virksomhetsstyringen.

Fra departementets side ble det gjentatte ganger understreket at institusjonene må ha eierskap til avtalene, og det var en av grunnene til å ha en åpen og lyttende prosess. Selv om det virket som et forsøk på å etablere en dialog mellom likeverdige partnere, ble det ikke alltid oppfattet slik i praksis. Når departementet foreslår mål, tas disse inn, også når institusjonene ikke har like sterkt eierskap til målformuleringene. Utfallet blir da at institusjonene får mindre eierskap til målformuleringene som oppfattes som «pådyttet». Når institusjonene har svakt eierskap til enkelte mål i avtalen, kan det også forsterke oppfattelsen av at avtalen representerer et forsøk på *mer* styring, ikke kun et ønske om tettere dialog.

De interne prosessene hos institusjonene var ulike. Departementet ga ikke konkrete føringer: *«det skulle jo selvfølgelig ha god forankring i styret, det må det jo ha, men ellers så hadde ikke vi lagt veldige føringer på hvor omfattende prosesser de skulle ha selv da.»* (KD). Som oftest var ledergruppene og styrene involvert i prosessen. De fleste lederne var positive til avtalene, men noen informanter mente at utviklingsavtalene ikke ville være et nyttig styringsverktøy – verken internt eller i styringsdialogen. Ledelsens involvering og oppfatning av avtalene synes å ha betydning for den interne prosessen og forankringen av avtalene i organisasjonen.

Ved de fleste institusjonene er avtalene i liten grad forankret lenger ned enn på ledergruppe/dekangruppe-nivå. Det er ikke overraskende, gitt at avtalene både ble introdusert og i stor grad oppfattet som et overordnet styringsverktøy. Flere informanter pekte på at diskusjoner om egen strategi er mye mer omfattende og krever en helt annen forankring nedover i organisasjonene. Ved flere av institusjonene ble avtalene knyttet tett til strategien, og prosessen ble derfor ansett som et ledd i det overordnede strategiske arbeidet. For eksempel, institusjoner som USN, UiB og NTNU gjorde dette. Ved andre institusjoner var det tydelig hva som kunne være sentrale mål for avtalen. Eksempelvis hadde Nord universitet nettopp hatt NOKUT-tilsyn som framhevet flere områder for videreutvikling. Ved noen institusjoner var det noen flere diskusjoner om hvilke mål som skulle inngå i avtalen. I noen tilfeller så enkelte interne aktører avtalen som en mulighet til å få mer synlighet og satsing på sine fagområder eller oppgaver. I andre tilfeller ble de overordnede målene beskrevet som veldig generelle og dermed ukontroversielle.

Den interne prosessen rundt etablering av avtalene ble beskrevet ulikt. Der enkelte aktører framhevet dialog og kladding, beskrev andre en prosess der dette hadde blitt ført i pennen av enkeltansatte og deretter diskutert og videreutviklet i ledergruppen.

Koblingene mot strategi løfter også en diskusjon om kontinuitet, da avtalene ikke har samme tidsramme som strategier. Spørsmålet som enkelte informanter stilte, var hvilken betydning avtalene vil ha for strategiprosessene framover, og om de også kan svekke nedena-og-opp-prosessen i strategiutviklingen.

Institusjonene opplevde dialogen med KD ulikt. Informantene pekte på ulike typer tilbakemeldinger fra KD: at målene og parameterne var for lite ambisiøse, det var for mange mål, og de var spredt utover mange områder. I enkelte tilfeller pekte departementet også på målområder de mente institusjonene burde ha vurdert. Noen institusjoner fikk detaljerte tilbakemeldinger, andre hadde tilsynelatende mer spillerom og frihet. Enkelte informanter hevdet at tilbakemeldingene var «på kommanivå», og opplevde prosessen som tidvis frustrerende. Andre opplevde dialogen som konstruktiv:

«min erfaring er jo at vi skrev stort sett all teksten selv og så hadde vi to møter hvor vi fikk noen påpekninger og det må jeg bare si da, det var knytta til måloppnåelse på noen av [målene]. Og det var jo egentlig skjerping som de foreslo for oss, som jeg var veldig glad for, men som det var vanskelig å få til i egen organisasjon. Så jeg synes jo det var en ledelsesdrahjelp vi fikk.» (UH-sektor)

Vi har ikke funnet et helt tydelig mønster i hvilke institusjoner som fikk detaljerte tilbakemeldinger. Alle avtalene, hos store og små institusjoner, ble betydelig revurdert fra første utkast til endelig vedtatt avtale, men institusjonene opplevde denne prosessen ganske ulikt.

Avtalenes form

Avtalene har relativt forskjellig utforming. Ifølge informanter i KD var de mer opptatt av å sikre målbarhet og tydelighet i enkeltavtalene enn å samkjøre formen på målbeskrivelsene på tvers av institusjonene. Selv om det internt i KD og i dialogen hadde vært fokus på prinsipper for mål- og resultatstyring, var det også en varsomhet for å ikke overstyre prosessen.

«vi har ikke trykket så veldig hardt på det [form], fordi det viktigste er jo at det virker internt på institusjonen, og hvis de har en tradisjon for å gjøre det på en måte som de er fornøyde med, så var vi jo kanskje litt redd for at vektleggingen blir for mye på teknikk i stedet for mål og effekt.» (KD)

Departementet ønsket ikke mål som inkluderte forpliktelse fra departementet, eller som handlet om at institusjonen skulle få aleneansvar eller være ledende på enkeltområder i Norge.

Mye av diskusjonen rundt utformingen av mål og parametere handlet om antall mål. Dette var et gjennomgående tema, og flere informanter fra KD pekte på at førsteutkastet til avtalene ofte hadde for mange mål og var relativt ordrike. Noen informanter fra institusjonene løftet også lignende erfaringer:

«[E]n av de tingene som vi i hvert fall hadde mye diskusjoner om, det er mulig at det var for flere, det var jo hvor mange mål skulle vi ha i en utviklingsavtale. Og vi hadde litt for mange til å begynne med (ler). Man har jo en tendens til, når man skal finne ut hva man skal oppnå, at man beskriver alt man gjør. Og det er noe helt annet enn å diskutere, enn å få formulert hvor skal vi og hva skal vi gjøre for å komme dit vi skal.» (UH-sektor)

De endelige avtalene inneholder 3–5 overordnede mål. Antall delmål og måleparametere, og om disse er kvalitative eller kvantitative, varierer imidlertid betydelig mellom avtalene (se også kapittel 5 for en gjennomgang). Intervjuene viste at enkelte institusjoner som har hatt primært kvantitative parametere/indikatorer, nå heller ønsker prosessorienterte mål, flere kvalitative parametere og mindre tallfesting (for eksempel, USN og Nord) og at det er et ønske om å ha færre mål og parametere (for eksempel, NTNU). En av begrunnelsene er ønsket om å ikke skape unødig mange nye tellekanter. Når målene i avtalen blir sett på som en del av et stort og uoversiktlig «målmaskineri», kan dette gi unødig ekstrabelastning. Selv om enkelte informanter fra KD nevnte at de ønsket å unngå økt byråkratisering i arbeidet med avtalene, anerkjennes det i flere av intervjuene at det faktisk har blitt ganske mange målepunkter, hvor avtalene utgjør en del av dem.

I tillegg til antall mål, har målbarhet vært et sentralt tema i intervjuene. Kunnskapsdepartementet har vært svært opptatt av det gjennom hele prosessen. Det er også et av de viktigste kriteriene som fremmes i intervjuene, når vi spør om

hvordan 'gode mål' bør se ut. Andre kriterier som nevnes i intervjuene, er at målene bør være klare og konkrete, de bør både være realistiske og noe å strekke seg etter, og de bør være tilpasset institusjonenes virkelighet. Generelt framhevet informantene betydningen av å ha både kvalitative og kvantitative mål og parametere. En informant understreket at selv om målene må være konkrete og målbare, bør de ikke være for spesifikke. Når mål knyttes til svært spesifikke samarbeidsprosjekt eller tiltak, kan disse endre seg gjennom avtaleperioden. Målene bør dermed både være spesifikke nok, men heller ikke så spesifikke at de kan miste relevansen etter få år.

Et problem som har oppstått i enkelte avtaler, er at avtalene inneholder målkonflikter. Særlig institusjoner med mål om universitetsakkreditering har opplevd at dette kolliderer med andre avtalemål. Et eksempel er når avtalene inneholder både mål knyttet til forskningsproduksjon eller -kompetanse, og mål knyttet til delte stillinger med arbeidslivet. Selv om begge mål er viktige, kan økt bruk av delte stillinger ha negative konsekvenser for andel ansatte med førstestillingskompetanse eller antall publikasjoner. Selv om UH-institusjoner er kjennetegnet av kontinuerlige målkonflikter (Castells, 2001), kan målkonflikter i utviklingsavtalene svekke muligheten for å bruke avtalen som et verktøy for tydelige strategiske prioriteringer i organisasjonen.

3.2.3 Vedvarende diskusjon om finansiering

Utviklingsavtalene ble foreslått som et styringsverktøy av Finansieringsutvalget, og dette har sannsynligvis hatt innvirkning på at finansiering har vært et sentralt tema i prosessen. Høringssvarene til Finansieringsutvalgets rapport viser at mange institusjoner var positive til å teste ut avtalene, men var i tvil om finansiering. Avtalene ble derfor lansert som frivillige, der økonomiske virkemidler skulle diskuteres senere. I andre runde med etableringen av utviklingsavtaler signaliserte KD at det skulle knyttes økonomiske virkemidler til avtalene, og i 2017 ble det holdt en høring om ulike modeller for finansiering. Institusjonene var uenige: NTNU var en av de få institusjonene som frontet at de var positive, mens de fleste andre var imot.

I intervjuene kom det tydelig fram at «trusselen» om framtidige økonomiske virkemidler påvirket prosessen med å formulere mål. Ved enkelte institusjoner ble oppmerksomheten skjerpet, og opplevelsen var at her «sto det noe på spill», ved andre institusjoner skapte det usikkerhet om hva som burde prioriteres strategisk. Det var ikke bare et spørsmål om finansiering skulle kobles til, men *hvordan* det skulle utformes, som er det viktige punktet.

«da blir det på en måte, hva innebærer det? Hva betyr det hvis man da, altså (...) da plukker man jo ut en del sånne temaer som man tenker at dette er viktig for

institusjonen, og som det er viktig for institusjonen å være i en god dialog med KD om..., men hva betyr det at det også skal knyttes økonomi til oppfyllelsen av (...) mål man setter seg i utviklingsavtalen, hvor forpliktende er det, betyr det at man straffes i neste omgang hvis man ikke lykkes, og så videre.» (UH sektor)

Tilnærmet alle informantene mente at en tilleggsbevilgning ('friske penger') og en åpen ramme ville vært bra, men mange erkjenner at det sannsynligvis ikke ville være realistisk. Flere mente at hvis finansiering skulle introduseres, vil dette sannsynligvis skje gjennom en omfordeling av basis. Noen informanter var bekymret for en lukket ramme, ettersom det kan bidra til mindre ambisiøse mål og et behov for å opptre strategisk. Én hevdet: «Og det er klart at da begynner man å tenke ok, ja, altså for dette er jo et nullsumspill, noen, sannsynligvis, noen kommer til å tape og noen kommer til å tjene» (UH-sektor).

Våren 2020 ble det gjennomført en ny høring om styring i UH-sektoren. Et av temaene var utviklingsavtalene og hvorvidt det burde knyttes økonomiske virkemidler til dem. Høringssvarene var fortsatt delte. For eksempel: NTNU var tydeligst på at det bør knyttes finansiering til avtalen. INN og USN var også tydelig positive til å knytte finansiering til avtalene, men i form av å omfordele basis og fjerne midler fra konkurransearenaer. UiB og UiO var heller ikke negative til å knytte finansiering til avtalene, men mente at disse bør være 'friske midler' og ikke komme fra basis (men gjerne fra direktorater). HVL og NMBU så en plass for avtalene i finansieringssystemet, men mente avtaleordningen må videreutvikles og integreres bedre med øvrig styringsstruktur. Flere andre institusjoner diskuterte avtalenes rolle, noen av de uten å si noe om økonomiske virkemidler, og noen nevnte ikke avtalene i det hele tatt. Vi ser imidlertid at flere institusjoner var positive til økonomiske virkemidler i avtalen enn det som var tilfellet i høringsrunden i forbindelse med Finansieringsutvalgets rapport.

I intervjuene var det delte meninger om finansiering, også innad på institusjonsnivå. De som var positive, mente at finansiering vil gi sterkere forpliktelse og driv bak avtalene. Andre påpekte at avtalene allerede oppleves som forpliktende og har blitt tatt i bruk uten økonomisk gulrot/pisk. De som var negative, hevdet at finansiering vil svekke ambisjonsnivået, fordi man vil formulere mål som enkelt kan nås (og dermed velger det som kan sikre midler, ikke det som er viktigst for institusjonen), og det vil gi avtalene en annen form og målinnhold. Avtalene ble beskrevet som fortsatt umodne, og flere pekte på at gode indikatorer for finansiering stiller helt andre krav til målbarhet. Særlig utfordrende vil det bli å knytte finansiering til avtaler med kvalitative og prosessorienterte målbeskrivelser og indikatorer, mente de. Informantene var videre bekymret for at hvis det knyttes midler til avtalene, vil de bli mer like sektormålene og annen målstyring.

Generelt er det likevel en erkjennelse at «penger virker», og det å knytte finansiering til avtalene vil bety at avtalene blir høyere prioritert, også ved institusjoner

som hittil har vært nølende. Det er likevel uklart for flere av informantene om finansieringen skal være knyttet til prosessene eller måloppnåelsen, om den skal være en del av det eksisterende finansieringssystemet eller et tillegg, og hvordan vil resten av styrings- og finansieringssystemet i så fall se ut? Flere pekte også på at det vil kreve en annen form for tilsyn knyttet til måloppnåelse, da det ikke bør være departementet som 'tolker' om institusjonen har nådd målene. Samtidig var det bekymring for at dette kan skape mer byråkrati. Det er med andre ord uklart om økonomiske virkemidler skal knyttes til avtalene og *hvordan* det bør se ut: Hvilken modell vil være rettferdig, og hvilke konsekvenser vil det ha for både avtalene og finansieringssystemet for øvrig?

Å ikke knytte penger til avtalene i første runde har sannsynligvis endret avtalenes natur som styringsinstrument – fra å være noe som ble diskutert som et supplement til finansieringssystemet, til noe som nå i større grad oppfattes som et dialoginstrument. En diskusjon om eventuelle økonomiske virkemidler bør derfor ta utgangspunkt i en diskusjon om avtalenes formål, videre utforming og plass i styringssystemet.

3.2.4 Sentrale kjennetegn med innføringsprosessen

Innføringen av avtalene har flere særskilte kjennetegn. Det var en åpen prosess hvor ordningen ble formet underveis. Ordningen ble introdusert samtidig med andre strukturendringer, som sannsynligvis påvirket innføringsprosessen. Vi ser også at det har oppstått enkelte uklarheter i innføringsprosessen.

Åpen og søkende prosess (i skyggen av hierarki)

Selve innføringsprosessen beskrives generelt som åpen og søkende i nærmest samtlige intervjuer. De fleste som var tett involvert i dialogen med KD, framhevet både dialogaspektet og at departementet framstod som lyttende. En slik utforskende form ble i stor grad verdsatt, gitt at ordningen var ny og ukjent: *«dette er jo en type dokument som, i den tradisjonelle og etablerte etatsstyringsmodellen er jo dette en nyskapning, og da tror jeg det er riktig at man tilnærmer seg dette på en litt utprøvende måte.»* (UH-sektor). Informantene fra både KD og institusjonene understreket den interaktive og åpne tilnærmingen i utformingen av ordningen. Selv om det ble framhevet gjentatte ganger at departementet forsøkte ivareta en likeverdig dialog, er begge parter seg bevisst at slike prosesser skjer i skyggen av et hierarki (se også Larsen, Hofsføy, Yuan, & Aasen, 2019). Dette ble framhevet av flere av informantene i KD:

«jeg synes vi var ganske nøye med å si at dette skal på en måte dere eie, og jeg opplevde at det var reelle diskusjoner. Men det er jo, (...) uansett hvordan vi snur

og vender på det så er jo vi eier, og vi sitter på hele pakka med virkemidler og det er klart jeg skjønner at de er lydhøre når vi sier noe.» (KD)

Ved institusjonene framhevet flere av dem som deltok i prosessen, at den ble oppfattet som søkende og lyttende. Enkelte informanter pekte samtidig på at forhandlingene skjer mellom ikke likeverdige parter: «*det er jo en forhandling mellom to ikke-like parter, det er det jo ikke noen tvil om. Vi er jo statlig eid og styrt*» (UH-sektor). Samme informant mente at hvis penger involveres, vil forhandlingenes natur sannsynligvis endres og asymmetrien forsterkes ytterligere: «*... da vet jo alle sammen at når du har forhandlinger mellom ikke-likeverdige parter, så vil det jo være KD som bestemmer naturligvis*» (UH-sektor). Selv om dialogen oppfattes som konstruktiv og god, erkjennes det også at den dagen det oppstår uenighet, er forhandlingsposisjonene svært ulike.

En innføring midt i flere strukturendringer i kunnskapssektoren

Innføringen av avtalene skjedde samtidig med flere parallelle strukturendringer i kunnskapssektoren.

I 2016 og 2017 var det store endringer i det norske UH-landskapet. Antallet institusjoner hadde blitt redusert kraftig gjennom fusjoner. Flere av institusjonene som tok i bruk avtaler, var midt i interne omorganiseringsprosesser som følge av fusjonene. Fusjonene er svært krevende for organisasjonene, både i form av arbeidsinnsats og ressurser (se, for eksempel nylige evalueringer ved NTNU og HVL, Borlaug, Tellmann, Melin, Hovdhaugen, & Vabø, 2018; Elken, Daus, et al., 2020). Informantene i denne evalueringen pekte på at beslutninger om organisasjonsstrukturer ennå ikke var landet, og utformingen og implementeringen av den nye organisasjonen var under utvikling. De fusjonerte institusjonene hadde blandede erfaringer med utviklingsavtalene. Avtalenes betydning synes å være avhengig av timing for når fusjonen skjedde og når arbeidet med avtalen begynte, hvor i prosessen organisasjonen var på daværende tidspunkt og om det allerede hadde blitt etablert en ny strategi. En fusjon kan skape muligheter for nye strategiske satsinger, det er et tidspunkt der institusjonene diskuterer sin profil, identitet og posisjonering. Men fusjoner er også kaotiske og tidkrevende, der mange ulike prosesser og utfordringer konkurrerer om oppmerksomheten.

«vi brukte nesten et sånt begrep som at vi var fusjonshemmet, hvis du skjønner, altså det var en sånn fokustrengsel da. Veldig, veldig mange ting som skulle på plass. Men samtidig så var det jo en periode hvor det var at alt skulle opp på bordet.» (UH-sektor)

De fusjonerte institusjonene hadde derfor svært ulike erfaringer med utviklingsavtalene. Selv om institusjonene hadde på plass en fusjonsavtale, var interne

strategiprosesser på ulike stadier. For eksempel, ved USN hadde man en klar visjon om profil, og prioriteringene i avtalen kom dermed som en naturlig utvidelse av strategien som var under utvikling. Selv om NTNU var midt i fusjonsprosessen, hadde de kommet relativt langt med å etablere en felles måltenkning for den nye institusjonen. HVL og INN var derimot midt i store omorganiseringsprosesser da avtalene ble diskutert. Nord likeså, men der hadde NOKUTs tilsyn bidratt til å løfte fram prioriterte områder for avtalen. Fusjonene påvirket altså utformingen av avtalene, men på ulike måter.

Ved USN (da HSN), HINN og HVL ble avtalene innført samtidig som institusjonene enten holdt på eller planla å søke universitetsstatus. Dette reflekteres i blant annet HINNs avtale, hvor universitetsakkreditering var ett av målområdene. Enkelte informanter fra departementet mente imidlertid at de som planla å søke, i større grad kunne brukt avtalene for å ta vanskelige avgjørelser internt i denne prosessen.

I samme periode som fusjonene har det også vært en bredere omorganisering av styringen i kunnskapssektoren, blant annet gjennom etableringen av DIKU som nytt direktorat og en omfordeling av en rekke oppgaver mellom Kunnskapsdepartementet og underliggende organer.

I tillegg falt den tredje runden med innføring av avtalene sammen med en intern omorganiseringsprosess i Kunnskapsdepartementet fra 1. mars 2018. Samtlige avdelinger ble lagt ned, og seks nye ble etablert. Avtalene og etatsstyringen følges opp under Avdeling for eierskap i høyere utdanning og forskning, men avtalene sorterer under Seksjon for strategi og utvikling, og etatsstyring er under Seksjon for styring. Dette har skapt et økt koordineringsbehov mellom seksjonene i KD og på den måten også svekket noe av kontinuiteten i arbeidet med avtalene, ifølge noen av informantene i KD. Selv om informantene framhevet at de har beholdt kontakt og samarbeid på tvers av de nye strukturene, ble det også nevnt at det å etablere gode rutiner for samarbeid på tvers av de ulike enhetene har økt koordineringsbehovet – særlig med tanke på avtalene og den generelle etatsstyringen. Enkelte informanter hadde inntrykk av at den interne omorganiseringsprosessen kan ha påvirket hvordan departementet jobbet med dialogen om innføringen av avtalene i den tredje runden (se også 3.2.1. for diskusjon om ulik dynamikk i de tre rundene). Samlet sett har hele prosessen rundt avtalene vært ressurskrevende for departementet, ettersom hver av de tre rundene tok ett år.

Uklarheter rundt formål og type mål som skal inngå i avtalen

Selv om den åpne tilnærmingen fra departementet ble verdsatt av informantene ved institusjonene, skapte det også en del uklarhet. Vi observerer to typer uklarheter: om *formålet* og om *type mål*.

Informantene ved institusjonene verdsatte åpenheten rundt prosessen, mens uklarhet om formålet har skapt ganske ulike oppfatninger om intensjonen med avtalene som styringsverktøy. Formålet med avtalene er å bidra til mer differensiering, profilering og arbeidsdeling. Slik avtalene ble introdusert, har de også hatt et tilleggsformål om å være «drahjelp» til institusjonene i utfordrende saker. Dette ble framhevet som en viktig funksjon av avtalene. Men det er et formål med blanded mottakelse i sektoren. Mens noen av institusjonene anerkjente det som et relevant formål, var andre tvilende og til og med avvisende (se også 3.1.). Den samme uklarheten rundt formålet gjenspeiles i datamaterialet når informantene fikk spørsmål om hvem avtalene er til for – og om de primært er et styringsverktøy for departementet eller for den enkelte institusjon for å styre sin egen virksomhet. Flere informanter så avtalene som et nasjonalt styringsverktøy, mens andre oppfattet det som et redskap for institusjonens styre og ledelse. Flere informanter mente det var begge deler. Kommunikasjonen med Kunnskapsdepartementet om formålet oppfattes av flere informanter som uklar. Det har bidratt til motstridende signaler og tilsier ulik rolle for avtalene.

Den andre uklarheten handler om hva slags mål avtalene skal inneholde. Skal de ha mål om forbedring, forsterke nasjonale målsettinger eller framheve institusjonenes egne profiler? Disse tre ulike måltypene finnes i eksisterende avtaler, men de har ulike implikasjoner og kan være til dels motstridende. Hvis avtalene skal fungere som et verktøy for forbedring, handler det i stor grad om å finne eksisterende problemområder ved institusjonene og identifisere tiltak for å løse disse. Hvis avtalene skal fungere som verktøy for å styrke institusjonenes satsing på politiske prioriteringer på nasjonalt hold, betyr det at departementet har tydelige innspill til avtalenes utforming som institusjonene bør ta med seg. Hvis avtalene skal fungere som verktøy for å styrke institusjonenes profiler, betyr det at avtalene bør fokusere på institusjonens styrker, og institusjonen må jobbe med disse strategisk for å skape en tydelig profil i UH-landskapet. Alle disse måltypene er legitime. Det å belyse svakheter og løse disse, og fokusere på styrker og videreutvikle disse, kan allikevel gi motstridende formål, type mål, og intern virkning.

3.3 Avtalenes innvirkning på styringsdialogen

Avtalene har ikke blitt introdusert i et styringsvakuum. De har kommet inn i en veletablert praksis med målstyring i sektoren og en langsiktig endring i styringspraksis i Norge. Hvilken virkning har de da så langt hatt på styringsdialogen?

3.3.1 Avtalene som et nytt styringslag når alle vil ha forenkling?

Et sentralt tema i diskusjonen om styring av UH-sektoren de siste årene har vært behovet for å forenkle målsystemet (se også Lyby et al. 2020). Så langt i rapporten har vi beskrevet innføringen som en åpen og søkende prosess – en reell pilot der sektoren opplevde at de var med på å forme ordningen. Avtalene beskrives både som noe nytt, og som en del av en lengre utvikling av styringen.

De fleste informantene mente det har blitt mange flere mål. Dette er ikke ukjent. Flere av informantene fra departementet var svært opptatt av antall mål og parametere i avtalene, og at det ikke skulle bli for mange, ettersom sektoren allerede rapporterte på mange andre mål. Et gjennomgående tema i intervjuene var at institusjonene mener at det er for mange mål i styringsstrukturen, at forholdet mellom ulike mål ikke er helt klart, ei heller forholdet mellom ulike styringsverktøy:

«Det har vært en tendens i etterkant [av Kvalitetsreformen] at dette sentrale målstyringsapparatet har blitt supplert med stadig flere virkemidler, lag på lag av styringsmekanismer og virkemidler for sektoren. Og det synes jo jeg har vært en uheldig utvikling» (UH-sektor)

Selv om en del informanter anså avtalene for å være et strategisk og utviklingsorientert verktøy, pekte andre på at det i prinsippet representerer et nytt sett med mål. Selv om målene her kan være av en annen karakter (mer prosessorienterte, kvalitative, osv) og mer tilpasset institusjonenes egenart, er avtalene også en utvidelse av målstyringen, enda et sett med mål. Informanter ved både institusjonene og departementet uttrykte bekymring for at avtalene framstår som et nytt styringslag som ikke har et avklart forhold til resten av styringssystemet.

En viktig arena for styringsdialogen mellom sektoren og institusjonene er etatsstyringsmøtene. Over tid har disse møtene blitt mer strategisk innrettet (Stensaker et al., 2013). Informanter fra institusjonene opplevde etatsstyringsmøtene mindre som «eksamen» og mer strategisk innrettet og overordnet. KD ønsker i større grad representasjon fra styret sammen med ledelsen, og det er dialog om resultater (årsrapportene) og strategi. Etatsstyringen har dermed blitt mindre ressurskrevende for departementet, mens avtalene har krevd mer ressurser. Om etatsstyringsmøtene mente flere informanter at det er noe uklart forhold mellom ordinær virksomhetsstyring på etatsstyringsmøtene og avtalene. Ifølge flere av informantene ved institusjonene har avtalene likevel skapt mer fokus i styringsdialogen:

«vi har jo sett at etatsstyringsmøtene har blitt mye mer konsentrert om de områdene her også. Jeg (---) har jo sett etatsstyringsmøter hvor vi har sittet og fått spørsmål om detaljer langt ned i organisasjonen vår, til at vi de siste årene nå har

vært på et mye mer overordna nivå, der tror jeg utviklingsavtalene har vært et viktig bidrag i det her.» (UH-sektor)

Andre pekte på at avtalene har bidratt til å formalisere og tydeliggjøre hva man hadde blitt enige om:

«det var en tydeliggjøring ettersom det ble nedfelt, sånn at begge parter i den her avtalen kunne ha en dokumentasjon om hva vi ble enige om, og at vi kunne ha en tilbakemelding etter hvert som årene i avtalen gikk og har vi nå lykkes med det vi har blitt enige om i avtalen.» (UH-sektor)

Her er det også ulike oppfatninger. Selv om en del av informantene framhevet tydeligere fokus, mente noen informanter at avtalene i liten grad har bidratt til endring i dialogen med KD og at dialogen om avtalene i etatsstyringsmøtene har begrenset effekt på institusjonens handlinger.

3.3.2 Forventninger til utviklingen av avtalene

Når det gjelder spørsmål om avtalenes framtidige plass i styringssystemet, var de fleste (men ikke alle) informantene positive til å beholde avtalene. Flere så for seg at avtalene fikk en mer sentral plass, men at det må gjøres på en måte som ikke skaper mer byråkrati.

«hvis man kan få utviklingsavtalen og styringsdialogen til å bli en enhetlig prosess, hvor man både får en tilbakemelding på hvordan man leverer og på de målene, men samtidig kan få en litt mer aktiv strategi om hvor veien videre, eller aktiv dialog rundt veien videre, så kan jeg se at det vil nok styrke styringsdialogen som verktøy og oppleves som positivt» (UH-sektor)

«den må ikke bli for byråkratisk, det er en tendens til å byråkratisere veldig mye og hvis utviklingsavtalen ikke greier å heve seg over det, så tror jeg i det lange løp, den kan virke mot sin hensikt.» (UH-sektor)

Det er imidlertid stor variasjon i hva slags form informantene mener avtalene skal få, hvordan de bør integreres i styringssystemet, og om og hvordan finansiering skal kobles på.

Hovedutfordringen nå er avtalenes uklare plassering i det helhetlige styringssystemet. Tidligere i dette kapitlet har vi pekt på uklare forventninger om hvilke typer mål avtalene skal inneholde (forbedring på problemområder, utvikling av profiler, politiske prioriteringer). Vi observerer også en annen tvetydighet når det gjelder i hvilken grad avtalene er et resultat- eller prosessorientert verktøy. Gitt den gradvise og åpne innføringen av avtalene, finner vi begge variantene i systemet. Der enkelte har behandlet avtalene som et konkret sett med målbeskrivelser

og tilnærmet et supplement til styringsparameterne, har andre i større grad formulert målene som prosessmål med mer åpne formuleringer. På spørsmål om avtalenes framtidige rolle framhevet informantene disse to ulike typene. Enkelte mente avtalene kan erstatte sektormålene og være et tillegg eller en del av finansieringssystemet. Andre oppfattet avtalene som et strategi-, prosess-, og dialogorientert instrument og mente det vil være uheldig om avtalene (for)blir enda et måldokument.

Våren 2020 sendte institusjonene innspill til en ny stortingsmelding om statens styring. I høringsinnspillene understreket de fleste institusjonene behovet for færre styringslag og ønsket virkemidler som i større grad anerkjenner en differensiert sektor. Innspillene viste at institusjonenes ideer om avtalenes funksjon og formål i framtiden varierer betydelig. Der UiO og UiB framhevet avtalene som et mer strategisk og utviklingsorientert verktøy, mente andre at avtalene kan erstatte andre deler av målstyringen. Enkelte mente avtalene bør supplere sektormålene, mens andre mente de bør erstatte disse. Enkelte institusjoner nevnte ikke avtalene i sine innspill. Det antyder at det ikke finnes noen omforent forståelse i sektoren om avtalenes framtidige funksjon.

3.4 Oppsummering: Uklar plassering i styringssystemer og framtidige dilemmaer for videre utvikling

I vår analyse har vi pekt på at avtalene ble gradvis introdusert. Informantene verdsette vektleggingen av dialog i utformingen av ordningen, selv om den er mellom ikke-likeverdige parter. Den gradvise og åpne innføringen har sannsynligvis bidratt til enkelte formål- og funksjonsforskyvinger. De overordnede målene med avtalene – å skape spissing av profiler, arbeidsdeling og være støtte til institusjonenes ledelse – er klart uttalt fra KD, men oppfatningen av disse varierer nedover i systemet. De prinsipielle uklarhetene handler om hva slags instrument avtalene er i styringssystemet, hvilke formål avtalene har, hvordan måloppnåelse defineres, og hvilke typer mål som skal inngå i avtalen?

Ulike typer mål i avtalene kan knyttes til profilering, problemløsning og politiske prioriteringer. Noe av uklarheten kan knyttes til måten avtalene ble introdusert på. De ble først introdusert som en del av Finansieringsutvalgets anbefalinger og kunne derfor oppfattes som en del av diskusjonen om finansieringssystemet. Underveis har det sterke dialogfokuset, også bilateralt mellom institusjonene og departementet, trolig fremmet dialogelementet. At det ikke ble knyttet økonomiske virkemidler til ordningen, har sannsynligvis forsterket denne oppfatningen. Forskyvingen har ikke vært komplett, og vi finner spor av begge argumenter i intervju materialet.

Mange av informantene mente at avtalenes viktigste bidrag er en mer fokusert styringsdialog. Enkelte framhevet betydningen av å formalisere forventningene og muligheten til å ha en dialog med departementet som tar utgangspunkt i de særegne trekk institusjonen har. I tillegg understreker avtalene institusjonenes samfunnsansvar, mente flere. De fleste, men ikke alle, er positive til at avtalene kan ha en relevant rolle i det overordnede styringssystemet.

Selv om den utforskende og åpne tilnærmingen verdsettes i sektoren, gjenstår noen sentrale avklaringer. Disse handler om:

- Avtalenes funksjon som styringsverktøy: Er dette i hovedsak et finansieringsinstrument eller et dialoginstrument? Dette handler om avtalenes plass i styringssystemet og koblinger til andre styringsverktøy.
- Avtalenes formål: Handler det om å skape spissing av profiler, arbeidsdeling og være støtte til institusjonenes ledelse? Dette handler om å spisse formålet og knytte det til avtalenes form.
- Avtalenes orientering og vurdering av måloppnåelse: Skal avtalene være et resultatorientert eller prosessorientert verktøy? Dette handler om hvorvidt avtalenes orientering handler om utvikling eller måloppnåelse av identifiserte mål.
- Typer mål i avtalene: Er avtalenes formål å styrke nasjonale politiske prioriteringer, styrke profiler, eller løse problemer? Disse tre ulike formålene har ulike konsekvenser for hvordan man enes om målene i avtalene. Alle tre er legitime mål, men kan til en viss grad være motstridende.

Selv om det ikke er et én til én-forhold mellom det å se avtalene som resultat- og prosessinstrument, og det å knytte penger til avtalene eller ikke, vil valget om å knytte finansiering til avtalene og hvordan dette løses ha betydelige konsekvenser for styring og institusjonens atferd. Et sentralt spørsmål er da hva slags midler og hvor de tas fra. I en mer prosessorientert tenking kan avtalene inneholde strategiske midler for utvikling, i en resultatorientert tenking vil økonomiske virkemidler være knyttet til måloppnåelse. Vurderingen av måloppnåelse vil stille nye krav til målbeskrivelser og spørsmål om hvordan (og av hvem) måloppnåelse vurderes. Begge valg har konsekvenser for utformingen av avtalene.

4 Utviklingsavtalenes virkning på styring og ledelse ved institusjonene

I dette kapitlet presenterer vi funn om avtalenes virkning på strategisk og operativ styring på institusjonsnivå. Kapitlet bygger på data fra intervjuer med representanter fra 10 UH-institusjoner, samt dokumentanalyser (strategier, styrepapirer, mfl).

Vi presenterer først seks ulike former for virkning på institusjonsnivå og trekker frem noen sentrale dimensjoner som har betydning for type virkning på styring og ledelse. Så undersøker vi hvilke konsekvenser avtalene har hatt for rapportering og datainnsamling ved institusjonene. Avslutningsvis diskuterer vi avtalenes funksjon når det gjelder institusjonenes syn på arbeidsdeling og samhandling.

4.1 Ulike former for virkning på styring og ledelse

Avtalene har ulike virkninger på de ti institusjonene vi har undersøkt i evalueringen. Basert på en analytisk kategorisering finner vi seks ulike virkeformer. Det er ikke et en-til-en-forhold mellom virkning og de ti institusjonene vi har undersøkt i prosjektet.

Alle institusjonene vi har undersøkt representerer en hybrid av to eller flere av disse virkningene. En UH-institusjon kan oppleve flere av virkningene, enten fordi virkningen endres over tid, det kan være ulik virkning på ulike deler av organisasjonen, eller fordi ulike deler av avtalen følges opp på ulike måter.

4.1.1 Svak kopling mellom avtalene og planverket

Den første formen for virkning vi har identifisert innebærer at avtalene blir sett på som et eksternt pålegg som har begrenset intern legitimitet. Avtalene representerer et eksternt strukturelt krav som i liten grad er integrert i lokale organisatoriske prosesser og prioriteringer. Det er hva vi kan kalle en frakopling (de-coupling) mellom avtalene som et politisk virkemiddel og lokal praksis (Bromley & Powell,

2012; Meyer & Rowan, 1977). Ved noen av institusjonene er det en svak kopling mellom eksisterende planverk og punktene det rapporteres på i utviklingsavtalen. Målene enten treffer dårlig, eller er for overordnet. Manglende integrering i eksisterende planverk fører til ekstra byråkrati. Rapportering på utviklingsavtalen har dermed bidratt til ekstra rapportering i tillegg til det eksisterende, og det er særlig administrasjonen som får ansvaret for rapporteringen, ettersom målene i liten grad har betydning for faglig virksomhet og ledelse:

«når det gjelder indikatorer, så er dette er litt sånn modningsarbeid, tenker jeg, (..) vi synes vi på en måte hadde de riktige områdene, men vi ser at for å få den til å bli verdt noen ting i organisasjonen så må de være (..) mindre tannløse, altså de må i ytterligere grad operasjonaliseres og komme inn i det andre målhierarkiet vårt.» (UH-sektor)

Manglende integrering i planverket fører til begrenset effekt av avtalen som et styringsverktøy innad i organisasjonen, både for den strategiske og operative styringen. Avtalene blir en administrativ øvelse, og vil i liten grad ha potensial til å bidra til differensiering, profilering eller arbeidsdeling.

Det er imidlertid delte syn på utviklingsavtalen blant institusjonene som kan plasseres i denne gruppa. Noen informanter mente at den kan være et godt styringsverktøy dersom den utvikles videre, mens andre mente at den kan utgå fordi den oppleves som et unødvendig byråkratisk tillegg og har liten eller ingen verdi for utviklingen av organisasjonen.

4.1.2 For stor komplementaritet mellom avtalene og eksisterende mål- og planverk

Noen institusjoner har så stor overlapp mellom avtalen og eksisterende strategier og planverk at avtalen har begrenset lokal institusjonell betydning. Dette gjelder tilfeller der alle mål og parametere i avtalen allerede var en del av eksisterende rapportering internt eller eksternt. Avtalene har dermed i liten grad hatt konsekvenser for lokale diskusjoner eller nye prioriteringer. Mål definert i avtalene er noe som rapporteres i årsplaner, men ellers diskuteres de i liten grad i for eksempel styrediskusjoner og prioriteringer:

«det er jo det som gjør det litt utfordrende, det er egentlig for stor overlapp til at det kanskje er hensiktsmessig å operere med flere styringssystem, en utviklingsavtale og de nasjonale styringsparameterne og da igjen da vår strategi og operasjonalisering av det i form av handlingsplaner på ulike områder og i fakultetet og så videre.» (UH-sektor)

Noen informanter nevnte at de bevisst valgte indikatorer som overlapper med eksisterende planverk for å unngå ekstra rapportering. En slik strategi gir et nytt «skinn» av styringslag med begrenset virkning og tilleggsverdi.

For generiske mål gir også denne typen virkning. Noen mål kan være så generiske at de kan være et mål for alle institusjoner. Et eksempel på et slik mål, som finnes i flere avtaler, er å 'øke ekstern finansiering'. Det er en kontinuerlig utfordring og et kontinuerlig mål for de fleste institusjonene og dekkes i stor grad også av eksisterende styringsverktøy. Mål om økt ekstern finansiering som en indikator på forskning signaliserer dermed i begrenset grad interne prioriteringer, med mindre institusjonen spesifiserer dette ytterligere (spesifikke tiltak, områder eller type forskning som innebærer interne prioriteringer).

Når identifiserte mål og parametere er generiske og gjeldende for hele sektoren, vil de i liten grad bidra til prioriteringer, profilering eller arbeidsdeling ved institusjonen, og de vil i liten grad bidra til at avtalene får en merverdi i styringsbildet.

4.1.3 Avtalene som et ekstra målsett

En tredje form for virkning finner vi der hvor avtalene primært blir tolket som måldokumenter, og fokuset ligger på å skape gode rutiner for å kunne rapportere måloppnåelse. Det kan assosieres med en virkning der institusjonene viser en grad av ettergivenhet ('compliance') med eksterne krav (Oliver, 1991, s. 152). Grunnen kan være at institusjonene bevisst innfører eksterne krav pga eksterne forventninger, selv om de ikke nødvendigvis blir sett på som strategisk viktige internt.

I en slik form for virkning er målene i avtalen tett integrert i intern mål- og rapporteringsstruktur. Intern oppfølging er rutinepreget og en del av ordinær intern måloppfølging. Det framheves at avtalene representerer andre typer mål, for eksempel mer kvalitative mål, men de blir likevel et målsett blant mange andre mål som allerede finnes i målstrukturen. Avtalene skaper ikke nye prioriteringer.

Dette fører til mer komplisert og detaljert intern målstruktur, og som en informant beskrev det: «*man ser ikke skogen for bare trær*», fordi det finnes såpass mange ulike sett med mål som skal rapporteres på til ulike aktører. Avtalenes bivirkning blir da å nærmest overlesse en allerede kompleks intern målstruktur, mens de i liten grad styrer interne prioriteringer. Denne typen virkning oppstår særlig når institusjonen ikke har eierskap til enkelte av målene, og kan gjelde deler av avtalen.

Selv om denne formen for virkning kan virke instrumentell, kan det imidlertid være tilstrekkelig dersom formålet med avtalene er at institusjonene følger opp enkelte områder i sitt interne planverk.

4.1.4 Avtalene som et strategisk verktøy

Vi ser at avtalene kan ha lokal strategisk virkning. Informanter ved flere av institusjonene framhevet utviklingsavtalens betydning for å forsterke og spisse interne strategiske prioriteringer. Dette er den vanligste formen for virkning.

I disse tilfellene er avtalen tett koblet til strategien, og den blir et verktøy for rektoratet og styret for å løfte fram noen sider av strategien og/eller gi autoritet til beslutninger. Det betyr ikke nødvendigvis at avtalene har en sterk plass som internt styringsverktøy, men den bidrar til overordnet retning og forpliktelse. Her bruker ledelsen avtalene forholdsvis aktivt, og enkelte ser også nytten i å vise til at det er en avtale mellom institusjonen og departementet.

En informant hevdet at strategier fort kan bli et dokument på glanset papir som ingen har et forhold til, mens utviklingsavtalen med KD understreker betydningen av å levere på strategien og forsterker således effekten av den. En annen informant fra en annen institusjon sa:

«jeg tror at det er kanskje det viktigste, at man altså bruker dette til å forsterke eller å videreutvikle, den styringen og det strategiarbeidet man allerede har. Det tror jeg nok er langt på veien avklart. Det er klart at det skaper på en måte et ekstra trykk i organisasjonen, i de retningene som vi selv mener er viktige for oss» (UH-sektor)

Ved noen institusjoner fungerer utviklingsavtalen også som et fokuseringsverktøy for styremedlemmene. Mange mål og mye rapportering i UH-sektoren gjør det utfordrende for styremedlemmer å få god innsikt i organisasjonen. Ifølge noen av våre informanter bidro utviklingsavtalen til å fokusere på noen utvalgte områder av organisasjonen, den belyste noen utfordringer og mulige tiltak for å nå målsettingene. Gjennom rapporteringen fra rektor fikk styremedlemmene dybdeinnsikt i noen utvalgte og viktige prioriteringsområder.

«i andre saker som vi har oppe i styret så vises det jo veldig ofte til utviklingsavtalen og brukes som knagger for ... skal vi godkjenne denne masteren her, jo, det skal vi fordi den henger jo helt nøye sammen med [avtalens mål] så jo, jeg mener det altså, at det brukes veldig sånn hele tiden» (UH-sektor)

I noen tilfeller følges avtalene tett opp internt, og rapportering til styrene skjer mange ganger i året.

De fleste av de ti institusjonene har grader av denne typen virkning. I noen tilfeller er ikke dette gjeldende for hele avtalen, da det er mindre eierskap til enkelte mål.

4.1.5 Avtalene som skapere av nye strukturer og tiltak

Avtalene kan også ha mer konkrete og håndfaste interne konsekvenser, ut over å være et verktøy for ledelsen for å gjøre prioriteringer. Avtalene er da ikke bare fokuseringsverktøy, men også et instrument for å ta strukturelle grep.

Ved disse institusjonene er utviklingsavtalen tett integrert i øvrig planverk og tett koblet til strategien, men man har i tillegg valgt å knytte finansielle og/eller organisatoriske ressurser til avtalen. Prioriteringene kan skje i form av ressurser til intern organisatorisk infrastruktur samt egne prosjektledere med eget budsjett for systematisk oppfølging av avtalen og målene, eller det kan være dedikerte midler til områdene i utviklingsavtalen som dekker færre områder enn strategien.

Det er ikke bare avtalen som har bidratt til disse interne prioriteringene. Vi ser tett integrasjon mellom avtalene og strategiene, men utviklingsavtalen bidrar til å forsterke og legitimere ressursprioriteringene. Informantene ved slike institusjoner understreket at det å lage tydelig infrastruktur rundt målene også skaper tydelig oppfølging og sikrer at avtalenes prioriteringer ikke ender opp som enda en tilleggsoppgave på dekannivå.

*«jeg tror at hvis den utviklingsavtalen på en måte bare hadde blitt liggende i rektor sin ledergruppe, altså dekanene, så tror jeg det hadde blitt ..., manglet kraft.»
(UH-sektor)*

Gjennom å bidra til utviklingen av intern organisatorisk infrastruktur for iverksettingen har avtalene en tydelig effekt. Men etter at infrastrukturen er etablert, vil den sannsynligvis ikke knyttes direkte til avtalene nedover i organisasjonen.

Det er ikke mange institusjoner som har valgt å bygge intern infrastruktur på denne måten, og i slike tilfeller er det viktig at avtalen treffer godt med institusjonens egne interne prioriteringer.

4.1.6 Avtalene som inspirasjon for intern styringspraksis

Institusjonene i Norge har drevet med intern virksomhetsstyring etter mål siden 1990-tallet (Frølich, 2005). Avtalene representerer en viss nytenking når det gjelder målstyring, da de i større grad framhever differensiering og profilering. Avtalene kan dermed også fungere som en mal og inspirasjon for styringspraksis internt ved institusjonen.

Dette betyr at avtalene ikke lenger kun anses som et eksternt strukturelt krav, men også får en normativ verdi ved at den bidrar til endringer i intern tenking for hvordan målstyringen kan følges opp internt.

I praksis betyr det at rektoratet bruker prinsippene fra utviklingsavtaler som blåpapir for intern styringspraksis. Utviklingsavtaler eller -planer etableres mellom rektoratet og fakultetene. I stedet for likelydende årsplaner, tar utviklings-

planer hensyn til fakultetenes ulikheter og utfordringer og gir muligheter til både spissing og mangfold. Som en informant fortalte:

«dokumentet gir grunnlag for en langsiktig og overordna samtale om utviklingsmål ved de enkelte fakultetene. Planen er tilpasset det enkelte fakultets stilling, status og utfordringer, som varierer fra fakultet til fakultet. Det tenker jeg er en god form. Og så har vi endret litt på andre styringsmekanismer, så årsplanformatet som utviklingsavtalen erstatter, har og fått et nytt innhold.» (UH-sektor)

I dette tilfellet har utviklingsavtalene bidratt til å endre intern styringspraksis. Det var ikke helt ukontroversielt. Internt ble det av noen tolket som et forsøk på økt sentralisering og mer styring, og skapte betydelig motstand i første omgang. Ord som «kontrakt» og avtale skapte uro. Andre tolket dette som et forsøk på å forsterke lederlinjen framfor dynamikken mellom fakultetene og styrene. I våre analyser var ikke en slik «blåpapir»-virkning utbredt, men vi finner det ved én institusjon.

4.2 Sentrale dimensjoner i avtalenes betydning for intern styringspraksis

I våre analyser har vi identifisert ulike former for virkning beskrevet over. Den vanligste er at avtalene har hatt en viss betydning for interne strategiske prioriteringer på ledernivå. Men enkelte institusjoner har valgt både mer og mindre omfattende prosesser. Hva kan forklare forskjellene?

4.2.1 Eierskap til avtalene

At institusjonene opplever eierskap til målene i utviklingsavtalen, synes å være et viktig premiss for forankringen internt og videre oppfølging av avtalen. Opplevd eierskap bygger på eierskap til målformuleringene og forhold internt ved institusjonen.

Som beskrevet i kapittel 3.2.2, bidro KD til målformuleringer, særlig knyttet til omleggingen av lærerutdanningen og samarbeid mellom lærerstedene. Noen institusjoner har stor forståelse for at KD ønsket dette inn i utviklingsavtalen, gitt omleggingen av lærerutdanningen. Som flere understreket; dette er KDs rett som eier. Imidlertid har dette konsekvenser for iverksettingen av avtalene. Noen (også de som synes det er greit) hevdet at slike føringer på den ene siden begrenser institusjonens opplevde eierskap til målene, på den andre siden løfter et slikt mål fram kun en del av virksomheten og skaper en ubalanse i avtalen som ellers retter seg mot mer generelle mål som omfatter store deler av virksomheten.

Flere informanter understreket betydningen av tillit til at institusjonen utfører oppdraget og av eierskap til målene. Noen hevdet videre at mål foreslått av KD ofte var kontinuerlige utfordringer for institusjonen. En avtalefesting om måloppnåelse ville sannsynligvis ikke endre utfordringene, mente de. Slike mål bidro, ifølge noen, til å dempe den interne entusiasmen over utviklingsavtalen som et styringsverktøy.

Gitt at utviklingsavtalene også inneholder en rekke målkonflikter (se også 3.2.2), økte kompleksiteten i iverksettingsprosessen, særlig når fokuset på måloppnåelse på ett mål kan føre til begrenset måloppnåelse på et annet. Selv om UH-institusjoner er institusjoner som kan håndtere målkonflikter i sin virksomhet, kan målkonflikter i en utviklingsavtale svekke potensialet for intern virkning.

I utgangspunktet har utviklingsavtalene hatt en varighet på tre–fire år. De fleste av informantene mente at dette var en grei periode og at den ikke må være kortere ettersom endring tar tid i UH-institusjoner. Som regel er avtalen tett koplet til institusjonenes strategi og løfter fram utvalgte områder av denne. Institusjoner har opplevd ulike endringer i avtaleperioden; rektor- og styreskifte, endring i styringsform – fra valgt til ansatt rektor og ekstern styreleder, og utvikling av ny strategi. Disse skiftene og endringene kan bidra til endringer av opplevd eierskap til utviklingsavtalene og deres mål. Intervjuene viste ulike resultater av slike endringer. Enkelte nye ledere har tatt i bruk avtalen i større grad enn forgjengeren, eller motsatt, nye ledere ser i mindre grad nytten av avtalene framforhandlet av forrige ledelse. Når avtalene er koblet til strategien, bidrar dette til kontinuitet, men likevel har vi observert at endring i ledelse bidrar til ulik vektlegging av utviklingsavtalene som styringsverktøy. Det er viktig at rektoratet har eierskap til utviklingsavtalene og at det opplever det som et nyttig og viktig styringsverktøy både internt og mot KD.

4.2.2 Fusjonenes betydning

Flere av de ti institusjonene fusjonerte samtidig som de inngikk utviklingsavtalen med KD. I kapittel 3 beskrev vi fusjonenes betydning for etablering av avtalene. Fusjonene har også en betydning for hvordan utviklingsavtalene følges opp.

Noen informanter mente at utviklingsavtalene ikke fikk tilstrekkelig med oppmerksomhet under arbeidet med fusjonen (som pågår fortsatt) – det var utfordrende å gjøre den kjent og forankre den i organisasjonen samtidig med fusjonsarbeidet som også skulle forankres. Andre institusjoner grep mulighetene som de mente lå i utviklingsavtalene, og brukte den til å fremheve ulike sider av fusjonsarbeidet.

Flere av de fusjonerte institusjonene har målformuleringer og -parametere som dreier seg om fusjonen – det kan være campusutvikling, organisasjonsutvikling

eller universitetsakkreditering. Slik sett skiller de seg fra de andre institusjonene. Ved enkelte institusjoner har fusjonen skapt noen vanskelige diskusjoner – eksempelvis studiestedsstruktur ved Nord universitet. Her er dette inkludert i avtalen og understreker behovet for at Nord universitet følger det opp. Dette er gode eksempler på at avtalen brukes til å løfte fram områder og utfordringer som ikke dekkes gjennom andre styringsverktøy, og hvor avtalen brukes for å understreke interne prioriteringer.

4.2.3 Intern styringskapasitet

Vi kan også observere at institusjonene har ulik intern styringskapasitet. Noen av institusjonene har veletablerte og omfattende interne rapporteringssystemer og lang erfaring med å jobbe med resultatrapportering og -oppfølging. Andre studier har også pekt på at institusjonene har ulik kapasitet til å gjøre interne prioriteringer – der enkelte opererer med svært omfattende målstrukturer med lite prioritering internt, har andre tydelige strategiske satsinger på enkeltområder (Elken, Frølich, Maassen, & Stensaker, 2020). Noen institusjoner har nylig revidert sine interne mål- og rapporteringsstrukturer. For eksempel, ved noen institusjoner er det nå et ønske om å redusere intern rapportering, enten ved å gjøre dette mer strategisk eller bruke automatisering for å sikre at data finnes. Dette representerer et forsøk på en slags intern avbyråkratisering av institusjonene.

Flere informanter hevdet at utviklingsavtalen har bidratt til å utvikle tenkingen rundt og formuleringen av mål og måleparametere. For eksempel nevnte flere at de har opplevd det utfordrende å operasjonalisere målene i de eksisterende avtalene, men at dette har bidratt til læring, som illustrert her:

«noe som ser ganske enkelt ut, omfang av strategiske partnerskapsavtaler med internasjonale partnere, det ser ganske enkelt ut og når du begynner å dukke ned i det, for det første hva mener vi egentlig med, altså hva betyr de egentlig? (...) det kan være på forskernivå, forskergrupper og så videre og så videre, (...) det viser seg at det er hvert fall mye jobb da å få kartlagt og fulgt opp ordentlig.» (UH-sektor)

Virkningen av avtalene kan også knyttes til profesjonalisering av administrasjonen ved institusjonene og de erfaringene institusjonene har med målarbeid. Det handler også om interne styringslinjer og i hvilken styringslinje måloppnåelse følges opp internt.

4.3 Ny rapportering og datainnsamling

Tilnærmet alle informantene understreket at de synes det er for mye rapportering i sektoren. De mente den totale mengden med mål (se kap. 3.3.) gir for mye detaljstyring, og flere hevdet at de rapporterer på likelydende mål til ulike aktører. Den totale rapporteringsbyrden i sektoren er med andre ord allerede ganske høy. Når det gjelder utviklingsavtalene, varierte det i hvilken grad de har etablert behov for innsamling av nye data og rapportering på målene.

Noen institusjoner har vært svært bevisste på at de ønsket måleparametere som kunne integreres i eksisterende planverk og rapportering for å begrense rapporteringsbyrden. Dette skjer når avtalene er tett knyttet til strategiene med eksisterende intern oppfølging, eller når mål og parametere i utviklingsavtalene bruker indikatorene som finnes andre steder i styringssystemet (for eksempel, publisering, ekstern finansiering, andel førstekompetente, gjennomføring, osv). Som beskrevet av en av informantene:

«mye av det som vi rapporterer på ligger i de naturlige databasene. Så det er ikke et regime som krever noe større rapporteringsaktivitet, det er det ikke. Og hvert fall for vår del så opplever vi det faktisk rimelig rasjonelt og i de dialogmøtene så er det rimelig enkelt å telle» (UH-sektor)

Andre har etablert særskilt rapportering for utviklingsavtalene (ofte knyttet til en del kvalitative indikatorer), og noen lærersteder med mål som ikke er en del av eksisterende målstruktur (for eksempel tverrfaglighet) har en kombinasjon av rapportering gjennom det eksisterende og utvikling av nye indikatorer.

Utviklingsavtalene har også ved noen institusjoner bidratt til økt kvalitativ rapportering, og flere mente det er en positiv utvikling – at det ikke bare er kvantitative indikatorer som brukes som grunnlag for vurdering av måloppnåelse. Imidlertid kan kvalitative mål være utfordrende, da det er parameterne som er svært styrende, som en av informantene sa:

«når du går inn på enkeltpunktene, så er det plutselig hvordan skal dette måles og da er vi nede på tall igjen. Så da har det liksom forsvunnet, all denne kvalitative beskrivelsen er på en måte borte vekk. (...) så er det på en måte disse kulepunktene med tall som egentlig er realitetene.» (UH-sektor)

Informanter ved institusjoner som hadde jobbet med å integrere avtalen i eksisterende planverk og rapportering, innrømmet at det har krevd ekstra energi, men det har vært veldig viktig å ikke skape ekstra byråkrati. Her er ser vi at type mål og formulering av mål er av betydning – noen viste seg å være utfordrende å operasjonalisere. Ved de fleste av de ti institusjonene har ikke avtalene skapt omfattende ny datainnsamling, selv om det har økt rapporteringsbehovet til en viss grad. Enkelte informanter pekte på at selv om det har skapt noe administrativt

merarbeid på enkelte områder, har det også vært med på å systematisere eksisterende data og øke kvaliteten på noe av den interne rapporteringen. Slike oppfatninger er imidlertid betinget av at målene vurderes som legitime og at institusjonene opplever eierskap til disse.

4.4 Virkning på arbeidsdeling og samhandling

Som nevnt i kapittel 3, oppfattet flere informanter utviklingsavtalene som KDs verktøy for differensiering og arbeidsdeling i sektoren, ettersom andre styringsverktøy bidrar til å gjøre institusjonene mer like, siden de strekker seg etter de samme målene. I intervjuene kom det frem at de fleste utviklingsavtalene var tett koblet til strategi som er institusjonens fremste verktøy for intern og ekstern profilering. Slik sett er profilering til en viss grad ivare tatt av institusjonene internt.

Imidlertid var det flere som understreket at utviklingsavtalen i større grad vektlegger samfunnsansvaret til institusjonene sammenlignet med andre styringsverktøy. Selv om dette er understreket i strategiene til de enkelte institusjonene, gir utviklingsavtalen arbeidet en ekstra dytt, særlig fordi det er et punkt i dialogen med KD. Som nevnt tidligere, har utviklingsavtalen også bidratt til å belyse utfordringene med å operasjonalisere mål som dreier seg om samarbeid med regionale eller nasjonale private og offentlige aktører. Flere informanter bemerket dette. I tillegg påpekte noen at dette gir KD en større mulighet for helhetlig styring, men det var også mange som pekte på utfordringer knyttet til dette – siden både KDs styring rundt avtalene og avtalenes funksjon i styringsstrukturen ble oppfattet som noe uklart (se kap. 3).

Noen av informantene stilte spørsmål ved om utviklingsavtalen bidrar til profilering eller arbeidsdeling. De hevdet at de fleste institusjonene hadde likelydende målformuleringer om utdanning og forskning, samt vektlegging av regionalt samarbeid. Egenarten eller profileringen bygger i større grad på geografiske forhold (for eksempel nærhet til hav), mente denne gruppen. På den måten vil profilering i større grad bety faglig-tematisk profilering, enn profilering som en måte å fremme spesifikke funksjonsområder på. Et åpent spørsmål er dermed hva profilering innebærer og om det handler i hovedsak om faglige prioriteringer eller annet. Det er med andre ord delte oppfatninger om hvorvidt utviklingsavtalen bidrar til profilering av institusjonene, og det synes å være avhengig av i hvilken grad informantene er positivt innstilt til utviklingsavtalene i utgangspunktet.

Enkelte institusjoner hadde også mål knyttet til spesifikke samarbeidsrelasjoner, som i flere tilfeller ble oppfattet som lite egnet for en utviklingsavtale, spesielt når samarbeidsrelasjoner kun var avtalefestet hos den ene institusjonen:

«vi har hvert fall blitt pålagt en del samarbeidsting som vi egentlig er positive til. Men vi er jo da avhengige av at de andre også er det. Du må jo ha to for å gifte

deg, nå har ikke vi tenkt til å gifte oss med noen av dem, men det hjelper ikke hvis den andre ikke vil» (UH-sektor)

Der hvor målet var formulert hos begge parter, var det også utfordrende å få til samarbeid, delvis fordi det i noen tilfeller var ulik innstilling og forventninger hos partene på ulike nivåer, og delvis fordi det var ulike undervisningskulturer i utdanningsprogrammene hvor det var forventninger om samarbeid.

Flere informanter hevdet at slike samarbeidsrelasjoner uansett vil oppstå dersom det gir faglig mening, og da etableres de lokalt ved fakultetene og ikke sentralt på institusjonsnivå. Samlet sett har arbeidsdeling innenfor de nåværende avtalene være utfordrende.

4.5 Oppsummering: Ulike virkninger på ulike betingelser

Vi ser at utviklingsavtalene har ulik innvirkning på institusjonene, og i dette kapitlet identifiserte vi seks ulike former for innvirkning – fra en frakopling mellom avtalene og internt planverk til at avtalene i noen tilfeller har fungert som blåkopier for intern styringspraksis. Den vanligste formen for intern virkning er at avtalene er et strategisk verktøy for ledelsen for prioriteringer. Vi ser at utviklingsavtalen ser ut til å ha mest innvirkning på institusjoner hvor den benyttes til å løfte fram deler av strategien og legitimerer nettopp dette ved at det er en avtale mellom institusjonen og KD. Avtalen har begrenset virkning hvis strategien og avtalen overlapper for mye og avtalen ikke bidrar til prioriteringer.

Det er ulike årsaker til hvorfor ulike virkninger oppstår. En handler om eierskap til målene. Avtalene ser ut til å ha størst virkning hos institusjoner med høy grad av eierskap til målformuleringene og – parameterne. Institusjoner med målformuleringer som i større grad er utformet av KD, har ofte mindre eierskap til avtalen og ser i mindre grad potensialet til utviklingsavtalene som et styringsverktøy. Avtalene har også større virkning når de er integrert som en del av intern rapportering og planverk, og når dette er koblet til strategiske avgjørelser. Der avtalene ikke er integrert i eksisterende planverk, blir den administrative byrden særskilt høy. Her har imidlertid typen mål betydning, ettersom helt nye parametere kan gi økt rapportering. Videre har intern styringskapasitet i form av etablert rapporteringsstruktur en betydning for arbeidet med målene og måloppnåelse. Vi observerer også at fusjonerte institusjoner har brukt avtalene aktivt i institusjonsbygging, særlig hvis avtalene ble innført på et tidspunkt hvor fusjonsprosessen var i gang. Sammenlignet med andre styringsverktøy, mente flere informanter at utviklingsavtalene i større grad kan vektlegge institusjonenes samfunnsansvar.

En positiv virkning av utviklingsavtalene er at de har bidratt til å modne tenkingen rundt og formuleringen av mål og måloppnåelse på institusjonene.

5 Utviklingsavtalenes form og innhold

I dette kapitlet presenterer vi funn fra kartleggingen av mål, delmål og parametere i de vedtatte utviklingsavtalene i Norge (2020). Vi har kodet og kategorisert avtalene⁷ blant annet for å få en oversikt over avtalenes struktur og omfang; hvilke temaer som dekkes i målformuleringene; og hvilke typer parametere som brukes. Vi har gruppert avtalene for å undersøke om det finnes noen fellestrekk. Funnene fra dokumentkartleggingen er videre belyst med informasjon fra intervju materialet.

Først presenterer en gjennomgang av målstrukturen i avtalene og drøfter deretter avtalenes potensiale for spissing av profiler på systemnivå. Kapitlet avsluttes med en oppsummering.

5.1 Målstruktur i avtalene

Utviklingen av avtalene var en åpen prosess uten mal fra departementet. Avtalene varierer derfor i form og formulering.

5.1.1 Flest mål knyttet til utdanning på overordnet nivå

I analysen skiller vi mellom overordnede målområder (nivå1), del/undermål (nivå 2) og parametere (nivå 3). Noen avtaler har tydelig struktur på alle tre nivåer, mens andre har et to-nivå-system med målområder og parametere. Enkelte institusjoner bruker en lengre forklarende tekst om sine målformuleringer, andre har kulepunktlistor med mål/parametere.

Departementet hadde forventninger om 3–5 hovedmål på nivå 1. Med unntak av KHiO som har to overordnede målområder, har de andre institusjonene 3–5 målområder, og litt over halvparten har tre.

Vi kodet målformuleringene på nivå 1 i fem brede kategorier; utdanning, forskning, samhandling, organisering og annet. De to første kategoriene er selvforklarende. «Samhandling» inkluderer samarbeid med eksterne, ikke akademiske

⁷ Vi har tatt utgangspunkt i avtalene i tildelingsbrevene for 2020.

aktører, «organisering» handler om interne forhold gjerne knyttet til fusjonsarbeidet og «annet» om nettverk og samarbeid med nasjonale og internasjonale UH-institusjoner. Mange av målformuleringene inneholder imidlertid flere elementer. Et eksempel er at institusjonen skal utvikle «kvalitet i forskning og utdanning» eller at det skal være fokus på «faglig utvikling». Lignende formuleringer finnes også om tverrfaglighet, relevans og andre tverrgående temaer som skal integreres i hele den faglige virksomheten ved institusjonen. Dersom målformuleringen dekker flere kategorier, har vi dobbeltkodet i flere kategorier.

Det er stor variasjon i måten målene på nivå 1 er formulert på og hvilke typer mål som inkluderes. Målformuleringene er ofte ganske brede. Tematisk er mål knyttet til utdanning mest utbredt. De aller fleste institusjonene har mål på nivå 1 som handler om utdanning, og enkelte institusjoner har også flere enn ett mål knyttet til utdanning. Det er betydelig færre som har mål om samhandling, forskning og organisatoriske aspekter, samt «annet».

Et framtreddende element i avtalenes målformuleringer på nivå 1 er at institusjonene ønsker å heve kvaliteten og/eller tilpasse utdanningene til samfunnets behov. For eksempel:

- *Utdanningene skal være relevante og forberede studentene på en framtidig yrkeskarriere. De skal også bidra til danningen av aktive demokratideltagere. (INN)*
- *NIH skal styrke utdanningene i tråd med samfunnets behov (NIH)*
- *UiT skal heve undervisningskompetansen til sine ansatte og arbeide mer systematisk for å bedre studiekvaliteten. (UiT)*

Flere av institusjonene med mål om lærerutdanning i sine avtaler har dette på nivå 1.

Når det gjelder samhandling, har over halvparten av institusjonene mål om det. Disse målene varierer. I flere av avtalene framheves mål om å styrke posisjonen som synlig og viktig aktør i nærområdene og regionen. Enkelte framhever også tverrfaglighet som et viktig utgangspunkt for styrket samhandling, og andre har mål knyttet til innovasjonsaktiviteter. Også her er målbeskrivelsene nokså generelt formulert:

- *UiB skal være en pådriver for innovasjon, næringsutvikling og omstilling i offentlig sektor (UiB)*
- *Økt innovasjon, entreprenørskap og kunnskapsdeling for nyskaping og omstilling (UiS)*

Eksemplene over er ganske korte. Andre institusjoner, for eksempel HVL og USN, gir en bred beskrivelse med ulike aktiviteter under målformuleringen om samhandling.

Når det gjelder forskning, har rundt halvparten av institusjonene mål knyttet til forskning. Noen av disse er mer rettet mot institusjonenes faglige profil, for eksempel prioriteringer knyttet til hav ved UiB og arktisk profil ved UiT. Det er likevel noen fellestrekk: Flere institusjoner framhever forskningskvalitet, internasjonalisering og internasjonal konkurransedyktighet. Noen av målbeskrivelsene inneholder også ord som «fagutvikling», som vi har kodet sammen med forskningsaktiviteter.

Målbeskrivelser om organisering handler om aktuelle problemstillinger ved institusjonen. Dette inkluderer temaer som fusjoner, rekruttering, profil/satsing, campus/studiestedsproblematikk og enkelte spesifikke temaer som for eksempel digitalisering (for eksempel UiA og USN). Enkelte av målene er spesifikke, som for eksempel mål om rekruttering eller campusutvikling.

«Annet»-kategorien inneholder mål om samhandling med andre UH-institusjoner, enten nasjonalt eller internasjonalt. Det er forholdsvis få institusjoner som har slike mål på nivå 1.

Samlet sett er mange mål på nivå 1 om utdanning, men de fleste er relativt generiske (for eksempel økt studiekvalitet) og således relevante for alle institusjoner. Dette støtter også opp om funnene rundt avtalenes etablering (se kapittel 3), der enkelte informanter hevdet at formuleringen av de overordnede målbeskrivelsene ikke var kontroversielle.

5.1.2 Ulik målstruktur og mange delmål

På nivå 2 er det stor variasjon i formen på avtalene. Det gjelder hvordan et delmål er formulert og om det er delmål på dette nivået. Noen av institusjonene har definert tydelige delmål med tilhørende parametere for måloppnåelse på nivå 3. Andre har ikke definert mål på nivå 2 og gir heller en lengre beskrivelse av parametere på nivå 3 som delvis også fungerer som delmål. I analysen har vi kategorisert målene etter ulike temaer som tas opp, men følger fortsatt samme overordnede kategorisering: utdanning, forskning, samhandling, organisering og annet.

På nivå 2 blir det tydeligere at det er flest målbeskrivelser om utdanning. Det er ikke bare flest antall mål om utdanning; det er også flest ulike kategorier/temaer som tas opp under utdanning. Her er det flere avtaler med formuleringer om kvalitet, men det er mange ulike prioriteringer, virkemidler og tiltak som løftes fram⁸. Det tyder dermed på at selv om målbeskrivelsene på nivå 1 kan være

⁸ For eksempel: internasjonalisering og studentmobilitet, arbeidslivsrelevans, merittering og kompetanseheving blant ansatte, studieporteføljearbeid, satsing på EVU og LLL, forskningsbasert utdanning, tverrfaglighet, undervisningsmetoder, spesifikke tiltak knyttet til lærerutdanningene, samt aspekter som for eksempel teknologibruk, enkeltferdigheter/kompetanser, digitalisering, praksis, gjennomføring og frafall, og læringsmiljø.

generelle, er det mange ulike prioriteringer som tas opp under de overordnede temaene.

Når det gjelder mål på nivå 2 om forskning, er det særlig ekstern finansiering og tematisk profil som framheves, men også temaer som samfunnsrelevans, EU-finansiering, ph.d.-utdanning og publisering. Generelt er listen med ulike temaer for delmål noe kortere for forskning enn for utdanning. En av grunnene kan være at det er færre enkelt tilgjengelige og veletablerte indikatorer/datakilder for å si noe om forskningsaktiviteter, sammenlignet med utdanningsaktiviteter.

For samhandling dreier de fleste delmål seg om koblinger til arbeidslivet, samarbeidsprosjekter, regionalt samarbeid og klynger. Delmål knyttet til organisering handler om rekruttering og akademiske karrierer, infrastruktur, digitalisering og fusjonsarbeid ved fusjonerte institusjoner. Delmål under «annet»-kategorien handler om nasjonale og internasjonale nettverk.

Samlet sett tyder det på at variasjonene øker på nivå 2, men det er fortsatt for utdanning det finnes både flest og ulike mål. Det bør også nevnes at ikke alle institusjoner har brukt tonivåstruktur der det er mulig å identifisere tydelige delmål (som er separate fra måleparameterne).

5.1.3 Både kvalitative og kvantitative parametere

På nivå 3 er det variasjon i antall parametere. Her brukes det noe ulike betegnelser. Oftest brukes ordet måleparametere/parametere (HiØ, HVL, HVO, NHH, NMBU, Nord, OsloMet, UiA, UiS). Det finnes også andre formuleringer som for eksempel milepæler (HiØ), nøkkeltall (f. eks. HINN og NTNU), måleindikatorer (SAMAS), indikasjoner på måloppnåelse (KHiO), eller det står bare at «måloppnåelse vurderes på bakgrunn av», eller det henvises generelt til aktiviteter som skal gjennomføres (ulike variasjoner kan finnes ved AHO, HiMolde, NIH, NMH, NTNU, UiB, UiO, UiT, USN). Dette kan indikere en usikkerhet om begrepsbruk, men også si noe om hva slags status og orientering disse målenhetene har. Vi bruker heretter samlebetegnelsen parameter ettersom denne er mest utbredt.

Antallet parametere varierer betydelig. I den ene enden finner vi KHiO med fem parametere for måloppnåelse⁹. I den andre enden finner vi NTNU og HiØ med henholdsvis 28¹⁰ og 30¹¹ parametere. De fleste har mellom 10 og 20 parametere for måloppnåelse. I NTNUs avtale blir antallet trukket opp av inkluderingen av nøkkeltall om forskning. For eksempel, for vitenskapelig publisering spesifiseres det fire nøkkeltall for økning: andel publisering på nivå 2, andel internasjonal sampublisering, andel publikasjoner i de 10 prosent mest siterte kanalene, og andel

⁹ I avtalen kalles de for «indikasjon for måloppnåelse»

¹⁰ NTNU kaller disse ikke måleparametere, men beskriver at «måloppnåelse vurderes på gjennomføring av konkrete aktiviteter, samt måling på nøkkeltall»

¹¹ I HiØs avtale kalles de både for måleparametere og milepæler

publikasjoner med åpen tilgang. I HiØs avtale har enkelte av måleparameterne også underpunkter (for eksempel har HiØ parameteret «utnytte potensialet som ligger i digitalisering», med underpunkter som inkluderer omfang av digital kommunikasjon, andel undervisningsrom tilrettelagt for opptak og live-streaming, etablert læringsstøttesenter innen digital undervisnings- og veiledningsmetodikk, mfl). Det reelle antallet måleparametere kan til og med være flere enn 30.

I intervjuene kom det frem at flere av institusjonene med mange mål og parametere ønsket å redusere antallet i revisjonen av avtalen. Det antyder at man etter noen år ønsker å fokusere på avtalene i større grad.

Alle avtalene inneholder både kvalitative og kvantitative parametere og indikatorer. Samlet sett er kvalitative og kvantitative parametere nokså likt fordelt på systemnivå, men med noen flere kvantitative parametere.

Kvalitative måleparametere er svært ulike. Mange handler om etablering og gjennomføring av spesifikke prosjekter eller tiltak. Noen er svært konkrete med tanke på gjennomføring – slik som å etablere et doktorgradsprogram, sende inn en SFU-søknad eller gjennomføre en evaluering. Måloppnåelse blir dermed svært konkret – enten har en søknad blitt sendt, eller ikke. Andre kvalitative mål er mer uklare, for eksempel 'å styrke samfunnskontakten' eller at studieprogramporteføljen skal ha sammenheng.

De fleste kvantitative måleparameterne har formuleringer som å «øke andelen/antallet», noe som er klart (det er et mål å øke), men samtidig ikke helt tydelig (hvor stor må økningen være for å telle som økning?). Noen av de kvantitative parameterne indikerer hva som skal analyseres, men definerer i liten grad hva måloppnåelse vil bety. For eksempel: «Måloppnåelse vurderes for øvrig på bakgrunn av årlige analyser av kandidat- og studiepoengtall» (UiO). Andre indikatorer er svært detaljerte og tallfester resultatmål. For eksempel har Nord universitet definert måltall for enkelte områder (andelen i førstestilling skulle være 65 prosent innen utgangen av 2019).

Samlet sett er det ikke slik at de kvalitative parameterne nødvendigvis er mer uklare. Både kvalitative og kvantitative indikatorer kan være både mer og mindre konkret formulert.

Selv om alle institusjonene har både kvalitative og kvantitative måleparametere, varierer andelen. Eksempelvis har AHO mange prosessorienterte mål. Kvalitative og kvantitative parametere er heller ikke likt fordelt på tvers av de overordnede målformuleringene i enkeltavtaler. Både Nord universitet og NTNU har for eksempel en forholdsvis stor andel kvantitative indikatorer på forskningssiden.

Generelt er det på dette nivået også en skjevhet hva angår parametere for de ulike målene. Det finnes flere for utdanning enn for forskning, samhandling og organisering.

5.2 Avtalenes funksjon i profilering

Det er ulik tematisk vektning i avtalene. Selv om vi for eksempel observerer en overvekt av mål og indikatorer på utdanningsområdet, er det likevel variasjoner i hva institusjonene framhever som særlig viktig, også innenfor utdanningsvirksomhet. Der noen framhever tverrfaglighet som et sentralt og gjennomgående tema for utdanning, forskning og samhandling, framhever andre fremragende kvalitet på internasjonalt nivå som viktigst. Variasjon i utdanningsmålene vises i operasjonaliseringen av målene. For eksempel satser noen institusjoner mer på EVU og livslang læring, noen på utvikling av studier på spesifikke områder, noen på praksissamarbeid med arbeidslivet. Det er mulig å se ulike profiler når det gjelder hvilken type samhandling med omverdenen som framheves, og om institusjonene har tydelige faglige satsinger innen forskningen. Avtalene får dermed fram institusjonenes særtrekk til en viss grad.

Hvis avtalene skal fungere som reelle profileringsverktøy, bør det diskuteres i hvilken grad nasjonale politiske mål bør være med i avtalene, hvilken funksjon de har i avtalene og hvilket eierskap institusjonene har til disse målene. Selv om det er dialog om målene mellom institusjonene og KD, er ikke denne dialogen mellom likeverdige partnere (se kapittel 3). Selv om det er helt legitimt at KD kan gi institusjonene visse politiske føringer, kan disse komme til fortrenghet for mål som handler om profilering. Dette understreker poenget fra kapittel 3 – det er viktig å tydeliggjøre formålet med avtalene.

Det kan også problematiseres om det faktisk er lite profilering i sektoren. Det er liten differensiering i hvordan sektoren styres, men institusjonslandskapet er tross alt ganske variert. Strukturendringene og sammenslåingene har også skapt flere nye nisjer. Fra et høyere utdanningslandskap som tidligere bestod av høgskoler samt 'gamle' og 'nye' universiteter, er landskapet nå mer variert: Enkelte institusjoner som ikke har fusjonert (men som er svært ulike – for eksempel UiO og HiVolda), de som har nylig fått universitetsstatus ('nye' universiteter) og dermed leter etter identitet som arbeids-/profesjonsorienterte universiteter, fusjonerte høgskoler som bygger identitet og regional forankring på veien mot å søke eller oppnå universitetsstatus, nye typer hybrider der universiteter har fusjonert med flere høgskoler og bygger institusjoner som skiller seg fra universitetene som ikke nylig har fusjonert. I tillegg til dette finnes det en rekke små spesialiserte institusjoner som ikke har blitt endret, og som har tydelig faglig orientering. Ser man på institusjonenes struktur, kompetanseprofil eller publiseringsmønstre, er det tydelig variasjon innad i de etablerte institusjonskategoriene.

Denne variasjonen kan også leses ut av avtalene. Der enkelte institusjoner framhever et ønske om å øke ekstern finansiering, spesifiserer andre institusjoner mål knyttet til ERC. Der enkelte har en tydelig regional profil som er gjennomgående i hele avtalen, er andre mer internasjonalt orientert. Således gjenspeiler avtalene

institusjonenes særtrekk, men det er ikke avtalene som er årsaken til disse. Noen av profilene var tydelige fra før, og andre har blitt til gjennom andre type endringer og virkemidler de senere årene. Spørsmålet er dermed kanskje ikke om institusjonene har tydelige nok profiler, men heller om styringen av sektoren i stor nok grad tar hensyn til disse ulikhetene.

5.3 Oppsummering: Avtalenes innhold og potensial for profilering

Gjennomgangen av målbeskrivelsene i dette kapitlet viser at avtalene har ulik form og innhold, som forventet med tanke på prosessene med å etablere avtalene.

Gjennomgangen i 5.1. viser at det er flest mål om utdanning på nivå 1, men disse er ofte generiske og handler om generelle uttalelser om kvalitet og relevans. Når det gjelder forskning, framheves kvalitet og relevans. For samhandling er målene relativt diffuse og handler om å være synlig og sterk i regionen. Organisasjonskategorien er en mye mer variert gruppe med ulike mål, og her har enkelte institusjoner også spesifisert faglige satsingsområder. I tillegg er det en kategori som omhandler samarbeid med andre nasjonale og internasjonale UH-institusjoner.

Når vi ser på delmål og parametere, er det en større variasjon innen utdanningsdelen når det gjelder hvilke temaer som framheves på nivå 2, og hvilke måleparametere som brukes på nivå 3. Mulige årsaker kan være at det reflekterer en generell mangel på gode parametere på forskningsaktiviteter. Institusjonene har mindre data om forskningsprosessen, ettersom mye av denne aktiviteten er utenfor institusjonenes kontroll – den finansieres for eksempel ofte av eksterne aktører som Forskningsrådet e.l. Utdanningsvirksomheten kan institusjonene styre i større grad. Det finnes også et bredt spektrum av veletablerte indikatorer og datakilder som kan benyttes, uten å skape behov for ny datainnsamling. Enkelte institusjoner har likevel laget noen nye kvalitative parametere for utdanning. I våre intervjuer begrunnet noen av informantene dette valget med at disse var viktige områder for profilen og at de ønsket å få bedre data på disse områdene.

Vi ser at avtalene har bidratt til å introdusere og vektlegge kvalitative parametere og særskilt prosessorienterte beskrivelser. Avtalene belyser også noen satsingsområder og lokale prosesser. Gitt dette kan det kanskje finnes en forventning om noe bredere tilnærming til mål og parametere for forskning. I stedet for fokus på antall publikasjoner eller innsendte søknader kan man inkludere parametere som i større grad vektlegger spesifikke lokale satsinger for å styrke og støtte forskningsprosessene.

En strammere styring og standardisering av målstrukturen vil begrense slike muligheter som en utviklingsavtale kan representere, likeledes vil det svekke eierskapet. I intervjuene på institusjonsnivå påpekte enkelte at det kunne bli for

detaljerte tilbakemeldinger på formuleringene. Dette understreker betydningen av variasjon i avtalene, særlig hvis de skal være et verktøy for strategisk dialog og et sted for institusjonene å uttrykke sitt særpreg. Hvis innretningen på avtalene blir mer resultatorientert, vil det trolig kreve mer spissing og tydeligere målbarhet. Parameterne bør være transparente for å kunne vurdere objektivt om målene er nådd eller ikke.

Samlet sett gjenkjenner vi institusjonenes profiler i avtalenes målstruktur og prioriteringer. Analysen kompliseres av at avtalene inneholder en blanding av mål som institusjonene selv har valgt, og mål som er foreslått av KD. Dette kan skape visse skjevheter når vi vurderer om avtalene har skapt tydeligere institusjonsprofiler. Allikevel ser vi tydelige ulikheter, og institusjonenes egne strategiske prioriteringer er synlige i avtalene. Spørsmålet er dermed ikke om institusjonene har tydelige nok profiler, men heller om styringen ivaretar disse.

6 Konklusjoner og forslag

Utviklingsavtalene er ikke et særnorsk fenomen. Avtaleformen er imidlertid preget av den overordnede styringskulturen og -ideene. Utviklingsavtaler må derfor ses i sammenheng med nasjonale strukturer, betingelser, tradisjoner og verdier. Mandatet for denne evalueringen var å undersøke:

- Avtalenes virkning på departementets styring og dialog med institusjonene.
- Avtalenes virkning på strategisk og operativ styring og ledelse ved institusjonene.
- Avtalenes potensial for måloppnåelse på sektornivå.
- Forslag til forbedring angående avtalenes framtidige utforming og bruk.

I dette avsluttende kapitlet vil vi oppsummere funnene i henhold til disse fire punktene. Vi gjennomgår først de tre første punktene. Deretter diskuterer vi de norske avtalene i lys av internasjonale utviklingstrekk. Avslutningsvis adresserer vi evalueringens fjerde problemstilling og gir forslag til videre utforming ved å peke på noen dilemmaer og veivalg videre.

6.1 Avtalenes virkning på departementets styring og dialog med institusjonene

Hvilken plass har avtalene i den overordnede styringen av sektoren, og hvilken virkning har de hatt på styringsdialogen mellom departementet og institusjonene? Har avtalene fått en naturlig plass i helheten, og hvilken relasjon har avtalene til andre styringsverktøy?

Som kapittel 3 viste, ble avtalene introdusert i en kontekst som allerede var preget av kompleksitet og mange ulike mål. Nesten alle informantene er enige i at det er for mange målbeskrivelser og for mange ulike styringsverktøy. Flere beskrev avtalene som et nytt styringslag som ikke erstattet noe i eksisterende styringssystem – det kom i tillegg. Avtalene bidro dermed ikke til å fokusere på eksisterende målstruktur, men førte heller til økt kompleksitet. Flere av informantene mente koordineringen med andre styringsverktøy har vært begrenset og at

det er uklart hvilken rolle avtalene har i systemet. Enkelte var i tillegg usikre på departementets intensjoner med avtalene. Ikke alle var positive til avtalene slik de har blitt introdusert, og enkelte mente statens styring kan gjennomføres med eksisterende virkemidler. De fleste informantene mente likevel at avtalene kunne være et relevant og delvis komplimenterende styringsverktøy. Særlig gjaldt dette at avtalene bidrar til å framheve institusjonenes særtrekk og understreker deres særegne samfunnsansvar der sektormålene og finansieringssystemet for øvrig behandler alle institusjoner likt. Selv om mange er positive til avtalene, mente flere av informantene at avtalene trenger justeringer med tanke på koordinering og helhet i styringssystemet. En gjenganger var et ønske om et forenklet og mer differensiert styringssystem.

Noen uklårheter har sannsynligvis oppstått gjennom måten avtalene ble tatt i bruk på. Det handler om avtalenes plass i styringssystemet, deres overordnede innretning, formålet med avtalene, spørsmål knyttet til finansiering samt hvilke typer mål avtalene bør inneholde. Når vi ser på avtalenes utforming, varierte prosessene rundt enkeltavtalene. Dette gjelder både type mål og indikatorer, hvordan de ble valgt, hvilken intern forankring prosessen hadde, hvilken dialog institusjonene hadde med KD underveis samt eierskapet til avtalene ved institusjonene.

Hva er formålet med avtalene? Tre eksplisitte mål har blitt uttalt fra KDs side. Avtalene skal bidra til profilering, arbeidsdeling samt være et ledelsesverktøy ved institusjonene. Selv om målene er uttalte, gir flere informanter på institusjonsnivå likevel uttrykk for en usikkerhet om intensjonene og hvilke forventninger departementet har. Så langt har de tre formålene blitt delvis ulikt adressert. Når det gjelder profilering, kan avtalene ha bidratt til det, men er trolig ikke hovedgrunnen til at profilene oppstår. Profilene er oftere et resultat av langsiktig strategisk arbeid ved institusjonene. Nåværende avtaler inneholder ofte mål foreslått av institusjonene og departementet, som gir ulikt eierskap til målene, og dermed begrenser avtalenes formål som profileringsverktøy. Videre har avtalenes rolle i arbeidsdelingen i sektoren vært relativt beskjeden, ettersom det på enkelte områder har vært utfordrende å få i stand samarbeid. Avtalene har hatt en funksjon internt ved institusjonene, men der har virkningene variert mellom institusjonene (se også 6.2 og kapittel 4).

Hvilken plass skal avtalene ha i styringssystemet? Er de et dialogverktøy eller et finansieringsverktøy? Avtalene ble først foreslått som en del av arbeidet med finansieringssystemet. Hvis avtalene skal være en del eller et supplement til finansieringssystemet, er det naturlig å forvente at det knyttes finansiering til avtalene. Finansiering har blitt signalisert gjentatte ganger fra den første piloten og fram til nå, og dette har skapt debatt i sektoren. Spørsmålet handler imidlertid ikke kun om det skal knyttes penger til avtalene, men vel så mye om *hvordan* det skal skje, og hvor midlene skal komme fra. Dersom det kommer 'friske midler', vil det være

mindre kontroversielt. Dersom midlene skal omdisponeres, er det svært ulike meninger i sektoren om hvordan dette bør skje. Denne avgjørelsen avhenger av avtalenes formål, innretning og målinnhold.

Selv om avtalene i Norge ble innført etter forslag fra Finansieringsutvalgets, kan avtalene også ses som en styringstilnærming for definering av forholdet mellom høyere utdanning og staten (Gornitzka et al., 2004). Gjennom pilotordningen har de norske avtalene blitt brukt som innramming av bilaterale samtaler mellom departementet og institusjonene. Flere informanter mente avtalene har bidratt til å fokusere på styringsdialogen. Selv om det ikke er knyttet finansiering til avtalene, mente de fleste at avtalene oppleves som forpliktende i kraft av å være et dialogverktøy.

Gitt forskyvingen i innretningen, skal avtalene i framtiden være resultat- eller utviklingsorienterte? Skal fokuset være på å oppnå resultater eller på å støtte strategiske prosesser og satsinger? Slik avtalene ble introdusert fra Finansieringsutvalget, hadde de en tydelig resultatoppnåelsesprofil. De skulle supplere mål som fantes i finansieringssystemet med institusjonsspesifikke og kanskje også kvalitative mål.

Måloppnåelsesfokuset kan observeres i hele innføringsprosessen. I veiledningen fra departementet var det for eksempel lagt tydelig vekt på målbarhet i formuleringene. Intervjuene med departementet understreket dette. Imidlertid kan måloppnåelse tolkes ulikt, noe vi også ser i avtalene. Her er det både resultatorienterte og utviklingsorienterte formuleringer. Noen informanter hevdet at de er mindre opptatt av måltall og benytter avtalene for å identifisere tydelige satsinger og prioriteringer. Måloppnåelse kan altså både være å forplikte seg til strategisk innsats og det å faktisk oppnå spesifikke resultater. Flere av informantene fra institusjonene som reviderte avtalene i 2020, ønsket mer kvalitative og prosessorienterte mål og en vektlegging av utviklingspotensialet. I høringsinnspill til styringsmeldingen 2020 mente for eksempel Universitetet i Oslo at avtalene bør knyttes tettere til og bidra til iverksettingen av Langtidsplanen for høyere utdanning og forskning og ha et mer strategisk og overordnet fokus med vekt på utvikling.

Hvilke typer mål bør inngå i avtalen, og hvem bør foreslå disse? Selv om det gjennomgående ble framhevet at institusjonene burde ha eierskap til egne avtaler, er dialogen mellom institusjonene og KD ikke likeverdig. I noen tilfeller resulterte dette i mål som institusjonene hadde begrenset eierskap til, og dermed også til dels begrenset entusiasme over utviklingsavtalene som et styringsverktøy.

I analysen observerer vi tre overordnede typer mål – å støtte opp om politiske prioriteringer, å løfte institusjonene på områder der de ikke presterer som forventet og å dyrke spesifikke profiler og satsingsområder. Institusjonene hadde størst eierskap til mål knyttet til institusjonenes profiler. Dette er områder som

institusjonene allerede er gode på, og ønsker å satse videre på. Det kunne også være områder som institusjonene så potensial til å bygge opp. Mål knyttet til problemområder var oftere foreslått av departementet. Disse målene handlet om områder der institusjonene underpresterte (for eksempel gjennomføring eller internasjonalisering). I enkelte tilfeller foreslo også institusjonene selv mål på områder der de ønsket å bruke avtalene for å løse lokale problemer (for eksempel gjennomgang av studieprogramportefølje eller endringene i virksomhetsstyringen). Tredje type mål dreier seg om målformuleringer om politiske prioriteringer. Disse ble foreslått av departementet og var knyttet til sentrale temaer på den politiske agendaen (for eksempel lærerutdanningen). Alle tre er legitime mål, men samlet kan de være motstridende. Å bruke avtalene som et verktøy til å løse problemer og forsterke politiske prioriteringer, kan svekke avtalenes funksjon som verktøy for profilering. Enkelte avtaler hadde også målkonflikter der noen av målene trakk institusjonene i ulike retninger. Spørsmålet er hva slags funksjon avtalene skal ha; skal fokuset være på å dyrke det institusjonene er gode til, eller det de skal bli flinkere til?

6.2 Avtalenes virkning på styring og ledelse ved institusjonene

Hvordan virker avtalene på styring og ledelse på institusjonsnivå, og i hvilken grad og hvordan benyttes avtalene i den operative og strategiske styringen ved institusjonene? Har avtalene hatt noen betydning for samhandling, arbeidsdeling og koordinering mellom institusjonene?

I analysen har vi identifisert seks ulike virkninger avtalene har på institusjonsnivå. En institusjon kan erfare flere virkninger ettersom avtalene kan endre seg over tid, de har effekter på ulike deler av organisasjonen, og ulike mål i avtalen har ulik virkning. Vi har identifisert følgende former for virkning:

1. Svak kobling mellom avtalene og internt planverk der målene i liten grad er koblet til institusjonens kjernevirksomhet og måleapparat;
2. For stor komplementaritet mellom avtalene og eksisterende prioriteringer;
3. Avtalene som et ekstra målsett der avtalene integreres i intern målstruktur;
4. Avtalene som et strategisk verktøy der avtalene brukes for interne prioriteringer;
5. Avtalene bidrar til nye strukturelle grep;
6. Avtalene som inspirasjon for intern styringspraksis.

En svak kobling mellom avtalene og internt planverk innebærer at oppfølgingen av avtalene internt i liten grad har betydning for strategisk og operativ ledelse. Oppfølging kan karakteriseres som en administrativ rapporteringsøvelse. Denne

virksomheten ble observert på institusjoner som opplevde begrenset eierskap til noen av målene i avtalen, men gjaldt ikke nødvendigvis hele avtalen. Vi observerte også manglende virkning av avtalene der hvor de i liten grad bidro til endring. I disse tilfellene var det for stor overlapp mellom avtalen og institusjonens strategi, ei heller tydelige prioriteringer av noen utvalgte områder, som begrenset den interne virksomheten. Selv om det i disse tilfellene forelå begrenset intern virksomhet, betyr ikke det at avtalene ikke har noen funksjon. Avtalene kan likevel ha betydning for styringsdialogen mellom UH-institusjonene og departementet.

De fire andre virkningene kan knyttes til ulike formål. Hvis formålet med avtalene er å sikre at institusjonene dekker enkelte områder i sin interne rapportering (som for eksempel har nasjonal betydning), kan det være at avtalene innebærer et sett med nye mål som institusjonene skal integrere i sitt generelle målarbeid. Utfordringen med en slik tilnærming er at det er en generell oppfatning om at det allerede finnes for mange mål. De fleste institusjonene har relativt omfattende interne rapporteringssystemer, og flere mål kan bidra til ytterligere kompleksitet. Dersom en slik virksomhet er formålet, forutsetter det en forenkling av øvrig målstruktur.

Den vanligste formen for virksomhet som vi har observert i våre data, er at avtalene har en viss betydning for strategisk og operativ ledelse – enten for ledelsen eller for styret. Avtalen kan fungere som et verktøy for å framheve enkelte deler av strategien, gi mer fokus til styret, eller den skaper ekstra forpliktelse til enkelte målområder internt. I disse tilfellene er avtalene knyttet til intern målstruktur, men de bidrar til interne prioriteringer.

Den femte formen for virksomhet inntreffer når avtalene brukes som et mer inngripende strategisk verktøy. Det innebærer at avtalene kan bidra til bygging av ny organisatorisk infrastruktur i form av egne prosjekter eller enheter. I disse tilfellene er virksomheten av avtalene synlig i større deler av organisasjonen.

Den siste formen for virksomhet er at avtalene fungerer som en blåkopi av endring av styringspraksis på institusjonsnivå. Denne innebærer bruk av en avtaleliggende tilnærming for å differensiere intern operativ styring. Både denne formen og den forrige er inngripende virkninger, og er kun observert ved noen få institusjoner.

Det er ulike årsaker til de ulike virkningene. Eierskap til avtalene er svært viktig for intern oppfølging. Politiske mål har ikke like bred forankring som selvvalgt mål, selv om de kan anerkjennes som legitime mål av UH-institusjonene. Ledernes egne preferanser og oppfatninger har også en betydning, særlig for mer omfattende virkninger av avtalene. Intern styringskapasitet og administrativ profesjonalisering har sannsynligvis også hatt en betydning for hvilken virksomhet avtalene har fått. I tillegg har fusjonene hatt betydning både for etablering og oppfølging av avtalene, men virksomheten varierer betydelig ut ifra fusjonstidspunkt og når

avtalene treffer de interne prosessene. En generell virkning av avtalene er at arbeidet med å utforme dem har bidratt til læring rundt målformuleringer hos institusjonene, og det har bidratt til større refleksjon rundt operasjonalisering og realisering.

Avtalene har ført til en moderat økning i intern rapportering. Her er det imidlertid betydelig variasjon mellom institusjonene. Noen har integrert avtalerapportering i eksisterende planverk, mens andre har benyttet anledningen til å utvikle ny rapportering på områder som er viktige for institusjonen.

Vi observerer videre at det er ulike tolkninger av avtalene på institusjonsnivå og om de blir ansett (eller bør bli sett) som et måldokument eller et utviklingsdokument på systemnivå. Tolkningen har hatt konsekvenser for virkningen internt på institusjonen.

Samlet ser vi at avtalenes virkning som en strategisk forsterking er den vanligste formen for virkning. Avtalene bidrar til å framheve enkelte områder i strategien. Et spørsmål er om det er ønskelig at avtalene skal ha lik type virkning ved alle UH-institusjoner? Hvis utgangspunktet er at institusjonene er ulike og har ulike behov, kan det også stilles spørsmål om hvorvidt det bør være åpning for ulike interne virkninger? Dilemmaet blir å sikre samkjøring av avtalene som et overordnet styringsverktøy, samtidig som de har tilstrekkelig variasjon, slik at de kan være nyttige for ulike UH-institusjoner i deres interne arbeid. Dette avhenger videre av valg vedrørende avtalenes orientering, formål og plassering i styrings-systemet.

6.3 Avtalenes potensial for måloppnåelse på sektornivå

I hvilken grad har avtalene potensial for å styrke kvalitet og bidra til en mangfoldig sektor gjennom sterkere profiler og bedre arbeidsdeling?

I kapittel 5 pekte vi på at avtalene er svært ulike. Avtalenes målstruktur varierer. Målene på nivå 1 er ofte overordnede og til dels generiske. På nivå 2 finner vi flere ulike delmål som også peker på ulikheter mellom institusjonene. På nivå 3 er det mange ulike parametere som benyttes, og stor variasjon i antall og type parametere som brukes.

Avtalene inneholder flest mål om utdanning på alle nivåer. Her finner vi en bredere variasjon i ulike temaer enn det vi finner for mål om forskning og samhandling. Dette reflekterer nok at institusjonene har bedre administrativ kontroll over utdanningsvirksomheten sammenlignet med for eksempel forskningsvirksomheten, og at utformingen av avtalene er preget av at de bør inneholde mål som er målbare i tilfelle finansiering vil bli koblet på. Det er noe færre mål om forskning, organisasjon og samhandling med omverdenen. Enkelte institusjoner har også mål om samarbeid med nasjonale og internasjonale UH-institusjoner.

Overordnede mål er ofte ganske brede. Institusjonenes profiler er synlige i avtalene på alle målnivåer, men de kommer tydeligere til uttrykk på delmålnivå. I de fleste tilfellene skyldes det kobling mellom profilene/avtalene og strategiene, og profilene bygger på strategiene som har bredere forankring i organisasjonen. Avtalene kan være et verktøy for å understreke institusjonens egenart i styringsdialogen med departementet.

Flere institusjoner har mål om samarbeid og koordinering med andre institusjoner i sine avtaler. Departementet har i stor grad oppmuntret til slike mål. Flere informanter hevdet at dette var utfordrende mål, blant annet var det tilfeller hvor bare én av partene hadde et slikt mål i avtalen, og det var ulike kulturer som skapte utfordringer for koordinering og samarbeid. Mange mente at slikt samarbeid heller burde forankres nedover i organisasjonen – på fakultets- eller instituttnivå enn på sentralt nivå. Hvis avtalene skal fremme samarbeid, bør det tydeliggjøres, og samarbeidsrelasjoner bør kjennetegnes av relevant faglig innhold. Det er også viktig at slike målbeskrivelser er godt forankret ved begge institusjoner, og på riktig nivå i organisasjonen.

Diskusjon om avtalenes innhold kan imidlertid bidra til en mer overordnet debatt om samarbeid og koordinering. Dette kan skape et grunnlag for mer arbeidsdeling. Gitt at det nå er færre institusjoner, er det nå også mulig å samle representanter fra hele sektoren for å diskutere slike spørsmål.

6.4 Norske avtaler i lys av internasjonale erfaringer

De tre internasjonale eksemplene fra Danmark, Nederland og Ontario Canada belyser ulike mulige retninger for den norske diskusjonen (se særlig Jongbloed & de Boer 2020 for en analyse av de tre land). Sammenligner vi de norske avtalene med internasjonale erfaringer så langt, skiller de norske avtalene seg ut ved avtalenes lite standardiserte form. De norske avtalene har så langt også vært svært fokusert på dialogen, noe som også kan observeres i andre kontekst.

Avtalene i de tre landene har ulike formål, noe som understreker at disse er tett knyttet til aktuelle problemstillinger i sektoren. I Norge var det stor enighet om problembeskrivelsen – de fleste understreker behovet for økt differensiering i styringen.

De internasjonale eksemplene viser at avtalene har blitt til over tid, de modnes, utvikles og tilpasses gjennom flere runder. Den norske ordningen har så langt vært en pilotordning som har hatt en utforskende tilnærming når det gjelder å finne avtalenes form. I neste runde er det behov for å ta noen avgjørelser vedrørende klarhetene om avtalenes plass i styringssystemet, overordnet innretning i avtalene, formålet med avtalene, spørsmål om finansiering, hvilke typer mål avtalene bør inneholde og hvordan måloppnåelse skal defineres.

De tre landene har ulike erfaringer når det gjelder hvem som foreslår avtalenes mål, og hvordan de skal enes om disse. Gitt det sterke dialogfokus i det norske systemet og ønsket om tillitsbasert styring, er det viktig at institusjonene har eierskap til avtalene. Det tilsier at tilnærmingen der departementet skulle bestemme alle/nesten alle indikatorer/dimensjoner i avtalen, trolig er mindre relevant i den norske konteksten.

De tre internasjonale eksemplene viser også ulike tilnærminger til økonomiske virkemidler. I Ontario er intensjonen at avtalene skal brukes som et verktøy for resultatbasert finansiering. Utviklingen i Nederland og Danmark har gått den andre veien; her har økonomiske virkemidler begrenset omfang.

6.5 Forslag til forbedring av avtalenes framtidige utforming og bruk

Utviklingsavtalene har vært en pilotordning ved siden av eller på toppen av eksisterende styringssystem, og uten økonomiske konsekvenser. Vi ser fra de internasjonale eksemplene at utviklingsavtaler har vært gjenstand for flere revideringer og utviklinger. Ideen om utviklingsavtaler må tilpasses den norske styringskonteksten og eksisterende normer, tradisjoner og kultur.

Basert på evalueringen ser det ut til at avtalenes potensial som et styringsverktøy så langt ikke har blitt realisert, ei heller har avtalene funnet sin plass i verktøykassen. Evalueringen viser likevel at flere ledere ved institusjoner mente at avtalene kan være et relevant verktøy for mer differensiert styring i framtiden, og de fleste (men ikke alle) informanter var positive til ordningen. Det er imidlertid behov for å videreutvikle og tydeliggjøre ordningen når det gjelder avtalenes plass i styringssystemet; avtalenes formål og innretning, og avgjørelser om økonomiske konsekvenser. I det følgende vil vi foreslå noen utviklingsområder departementet kan vurdere i det videre arbeidet med avtalene:

Tydeliggjøre avtalenes plassering i styringssystemet. Avtalene ble innført som et *tillegg* til andre styringsverktøy. I gjennomgangen av hele styringsstrukturen bør det vurderes om avtalene kan erstatte andre styringsverktøy for å bidra til en forenkling og redusering av mål og resultatstyring i sektoren. I det minste bør forholdet mellom avtalene og andre styringsverktøy tydeliggjøres både i departementets oppfølging av avtalene og i styringsdialogen. Følgende spørsmål bør avklares: Er avtalene en del av eller et supplement til finansieringssystemet? Er avtalene et verktøy for dialogen mellom departementet og institusjonene? Eller skal de være begge deler? Denne avgjørelsen har konsekvenser for avtalenes utforming og innretning. Hvis avtalene skal være et grunnlag for å tildele finansiering som en del av finansieringssystemet, stiller det tydeligere krav til utformingen av mål og parametere, datagrunnlaget, kravet om å dokumentere måloppnåelse-

/-måloppfølging, og prosedyrer/kriterier for å vurdere om betingelsene for finansiering har blitt tilfredsstillende.

Tydeliggjøre avtalenes formål. Departementets formål med avtalen må klargjøres og kommuniseres tydelig: Hva ønsker departementet at avtalene skal bidra med i styringssystemet? Selv om det var enighet om problemstillingen i sektoren – at det var for lite differensiering i styringssystemet (og at det er for mange mål), fikk avtalene andre formål i tillegg. Her må det viktigste formålet med avtalene tydeliggjøres og spisses. Er det å skape høyere kvalitet? Styre en sektor med tydeligere profiler og bedre arbeidsdeling? Være verktøy for institusjonens ledelse for å styre vanskelige lokale prosesser? Ved å fronte flere og til dels skiftende formål, blir det uklart for sektoren, noe som skaper usikkerhet om departementets intensjoner. Det er et generelt behov for å rydde i antall styringslag og verktøy.

Avklare hva slags mål avtalene skal inneholde. Dette gjelder hvilke mål som skal inngå i avtalene og hva de skal bidra til. Så langt har vi sett tre typer mål: Å forsterke nasjonale politiske mål, løse lokale problemer og bygge profiler. Nåværende utviklingsavtaler har målformuleringer som trekker avtalene i ulike retninger og kan skape målkonflikter. En avklaring her har konsekvenser for hvem som bør foreslå mål i avtalen. Hvis målet er profilbygging, bør institusjonene formulere mål slik at de får eierskap til dem. Er målet å forsterke nasjonale prioriteringer, er det naturlig at KD (også) foreslår mål. KD kan også vurdere om avtalene bør inneholde en viss gjensidighet, der også departementet forplikter seg, hvis avtalene skal spisse profiler ytterligere.

Spisse avtalenes hovedinnretning. Skal avtalene være resultat- eller utviklingsorienterte? Avtalene er resultatorienterte når hovedfokuset er å identifisere tydelige mål som institusjonen er forpliktet til å følge opp gjennom en gitt periode. Avtalene er utviklingsorienterte når de bidrar til å identifisere enkelte strategiske satsingsområder, som institusjonene forplikter seg til uten at det defineres konkrete kvalitative eller kvantitative måleparametere for måloppnåelse. I eksisterende avtaler finner vi begge deler. Her er det to veivalg:

- *Resultatorienterte avtaler* betyr at avtalene representerer et sett med mål som er tilpasset institusjonens egenart og differensiert mellom institusjonene. Avtalene blir en videreutvikling av eksisterende målstyring. Det er da viktig å sikre at antall mål ikke blir for mange, slik at avtalen for eksempel (delvis) kan erstatte sektormål. Utviklingsavtalene blir da et måldokument med resultatfokus, der målene er differensierte for ulike institusjoner.
- *Utviklingsorienterte avtaler* vil være et strategisk verktøy for tettere dialog mellom KD og institusjonene om institusjonenes styrker og svakheter og videre utvikling. En slik tilnærming kan bidra til en prosess der utviklingen mer enn måloppnåelsen er i fokus. Hvis det skal knyttes penger til dette, må det gjøres på en annen måte enn for resultatorienterte avtaler.

Disse to formene for avtaler er ikke helt gjensidig utelukkende. Selv om avtalene er orientert mot resultatoppnåelse, kan de også brukes til dialog, og utviklingsorienterte avtaler kan ha enkelte resultatorienterte mål. Det er likevel viktig at orienteringen tydeliggjøres, fordi det signaliserer hva slags plass og rolle avtalene har i styringssystemet.

Beslutte om avtalen skal inkludere økonomiske insentiver. Finansiering har blitt signalisert og utsatt. Om avtalene skal ha en økonomisk konsekvens, bør dette besluttes før neste avtaleperiode inngås. Så langt er det lite konsensus om temaet, selv om flere institusjoner nå kan se for seg at det kan knyttes finansiering til avtalene i en eller annen form. Likevel peker en del av informantene på at avtalene kan ha en funksjon uten at man knytter midler til dem. Vår vurdering er at denne avgjørelsen må tas sammen med en diskusjon om avtalenes overordnede plassering, orientering og formål, da den vil ha ulike konsekvenser for hvordan en finansieringskomponent vil se ut. Det kan knyttes finansiering til avtalene både når avtalene er resultat- og utviklingsorienterte, men finansieringen bør formes ulikt. Økonomiske virkemidler må videre ta hensyn til formålet og plasseringen i styringssystemet. Det er nok også viktig å ikke å skape en situasjon der konsekvensene oppleves som en straff, da det kan gi disinsentiver og 'gaming' (for å unngå tap av midler).

Styrke avtalenes funksjon med hensyn til arbeidsdeling. Så langt har avtalenes bidrag til arbeidsdeling vært begrenset, delvis på grunn av den gradvise innføringsprosessen og ulike tidsperioder for avtalene. En konsekvens av struktureformen er at det nå er færre institusjoner i Norge, og det gir muligheter for tettere kommunikasjon mellom lederne ved institusjonene og KD. Hvis avtalene skal ha en funksjon når det gjelder arbeidsdeling, er det nå nye muligheter. Utformingen av avtalene kan diskuteres i fellesskap mellom institusjonene og departementet og på sektornivå. På denne måten kan samarbeid og arbeidsdeling bli bedre forankret ved institusjonene, og det er mulig å unngå en form for 'tvungent' samarbeid.

Dyrke avtalene som verktøy for differensiert styring. Det viktigste avtalene kan bidra med, er å skape differensiering i måten sektoren styres på. Det er allerede flere profiler, så spørsmålet er hvordan departementets styring best kan ivareta disse profilene. Avtalene kan vært et slikt verktøy, men de må rendyrkes, spiseses og tydeliggjøres.

Beholde den tette dialogen. Avtalene ble introdusert gjennom en åpen og søkende prosess. Selv om dette førte til at avtalene ble tolket noe ulikt i sektoren, var formen på prosessen noe som ble positivt mottatt. Departementet har vært bevisst på at dialogen ikke er mellom helt likeverdige parter, men mange av informantene i sektoren mente likevel at departementet framstod som lyttende og

åpent for innspill. Dette ble verdsatt. En slik framgangsmåte kan også bidra til mer tillitsbasert styringspraksis.

Referanser

- Borlaug, S. B., Tellmann, S. M., Melin, G., Hovdhaugen, E., & Vabø, A. (2018). Er NTNU på rett vei? Følgeevaluering av fusjonen. Delrapport 2. Oslo: NIFU.
- Bromley, P., & Powell, W. W. (2012). From smoke and mirrors to walking the talk: Decoupling in the contemporary world. *The Academy of Management Annals*, 6(1), 483-530.
- Castells, M. (2001). Universities as dynamic systems of contradictory functions. I J. Muller, N. Cloete, & S. Badat (Eds.), *Challenges of Globalization. South African Debates with Manuel Castells* (s. 206-223): Maskew Miller Longman
- Christensen, T. (2011). University governance reforms: potential problems of more autonomy? *Higher Education*, 62(4), 503-517. doi:10.1007/s10734-010-9401-z
- de Boer, H., & Enders, J. (2017). Working in the Shadow of Hierarchy: Organisational Autonomy and Venues of External Influence in European Universities. I I. Bleiklie, J. Enders, & B. Lepori (Eds.), *Managing Universities: Policy and Organizational Change from a Western European Comparative Perspective* (s. 57-83). Cham: Springer International Publishing.
- De Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., ... Vossensteyn, H. (2015). Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Enschede: CHEPS
- Elken, M., Daus, S., Gunnes, H., Lyby, L., Frølich, N., & Røsdal, T. (2020). En forskningsbasert følgeevaluering av Høgskulen på Vestlandet: Sluttrapport. Oslo: NIFU.
- Elken, M., Frølich, N., Maassen, P., & Stensaker, B. (2020). Quality Systems in Higher Education Institutions: Enabling and Constraining Quality Work. I M. Elken, P. Maassen, M. Nerland, T. S. Prøitz, B. Stensaker, & A. Vabo (Eds.), *Quality Work in Higher Education* (s. 19-41). Springer.
- Elken, M., Frølich, N., & Reymert, I. (2016). Steering approaches in higher education: Comparing Norway, Sweden, Finland, the Netherlands and UK (England). Oslo: NIFU.
- Frølich, N. (2005). Implementation of New Public Management in Norwegian Universities. *European Journal of Education*, 40(2), 223 - 234.

- Gornitzka, Å., & Olsen, J. P. (2006). Making sense of change in university governance. *ARENA Working Paper Series (2)*.
- Gornitzka, Å., Stensaker, B., Smeby, J. C., & De Boer, H. (2004). Contract arrangements in the Nordic countries—solving the efficiency/effectiveness dilemma? *Higher Education in Europe*, 29(1), 87-101.
doi:10.1080/03797720410001673319
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hægeland, T., Ervik, A. O., Hansen, H. F., Hervik, A., Lommerud, K. E., Ringdal, O., ... Stensaker, B. (2015). *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill - Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler*. Oslo.
- Jongbloed, B., & de Boer, H. (2020). *Performance Agreements in Denmark, Ontario and the Netherlands*. Enschede: University of Twente, CHEPS.
- Jongbloed, B., de Boer, H., Stensaker, B., & Elken, M. (2020). Performance Agreements in Denmark, Ontario and the Netherlands. *NIFU Policy brief*. Oslo & Enschede: NIFU & CHEPS.
- Larsen, I. M., Hofsføy, M.-L., Yuan, Z. Ø., & Aasen, P. (2019). Performance agreements for clearer institutional profiles and better division of labour. *Tertiary Education and Management*, 1-17.
- Littig, B. (2009). Interviewing the Elite - Interviewing Experts: Is There a Difference. I A. Bogner, B. Littig, & W. Menz (Eds.), *Interviewing Experts* (s. 98-113). Houndmills: Palgrave/MacMillan.
- Lyby, L., Huisman, J., Blaker, S., Danielsen Å. og Waaler, J. (2020). Styring av universiteter og høyskoler i Norge. En undersøkelse av styringsinstrumenter og styringsaktører i UH-sektoren. Oslo: NIFU.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- Michelsen, S., & Aamodt, P. O. (2007). *Evaluering av kvalitetsreformen. Sluttrapport*. Oslo: NIFU
- Musselin, C. (2005). Change or continuity in higher education governance? Lessons drawn from twenty years of national reforms in European countries. I I. Bleiklie & M. Henkel (Eds.), *Governing Knowledge* (s. 65-79). Dordrecht: Springer.
- Maassen, P., Moen, E., & Stensaker, B. (2011). Reforming higher education in the Netherlands and Norway: the role of the state and national modes of governance. *Policy Studies*, 32(5), 479-495.
doi:10.1080/01442872.2011.566721

- Neave, G. (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 7-23.
- Neave, G. (1998). The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), 265-284.
- NOU 2008: 3. *Sett under ett — Ny struktur i høyere utdanning. Utredning fra et offentlig utvalg oppnevnt av regjeringen 24. mai 2006*. Oslo
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *The Academy of Management Review*, 16(1), 145-179.
- St. meld. Nr. 27. (2001). *Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning. Tilråding fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av 9. mars 2001, godkjent i statsråd samme dag*. Oslo.
- Stensaker, B., Vabø, A., Frølich, N., Bleiklie, I., Kvam, E., & Waagene, E. (2013). *Styring og strategi. Betydningen av ulike styringsmodeller for lærestedenes strategiarbeid*. Oslo:

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no