

Evaluering av Kvalitetsreformen

DELRAPPORT 9

Nytt regime i variert landskap

Ledelse og styring av universiteter og høyskoler etter Kvalitetsreformen

Ivar Bleiklie, Hans-Erik Ringkjøb og Katarina Østergren



Evaluering av Kvalitetsreformen
Delrapport 9

Nytt regime i variert landskap

Ledelse og styring av universiteter og høyskoler etter Kvalitetsreformen

Ivar Bleiklie, Hans-Erik Ringkjøb og Katarina Østergren

Dette er Delrapport 9 fra Evalueringen av Kvalitetsreformen. Tidligere er utgitt:

Delrapport 1: Svein Michelsen og Per Olaf Aamodt (red.): *Kvalitetsreformen møter virkeligheten* (februar 2006)

Delrapport 2: Bjørn Stensaker: *Institusjonelle kvalitetssystemer i høyere utdanning – vil de bidra til bedre kvalitet?* (mai 2006)

Delrapport 3: Elisabeth Hovdhaugen og Per Olaf Aamodt: *Studiefrfall og studiestabilitet* (mai 2006)

Delrapport 4: Nicoline Frølich og Antje Klitkou: *Resultatbasert forskningsfinansiering. Vitenskapelig publisering 1991/96-2004* (juli 2006)

Delrapport 5: Bjørn Stensaker: *Kvalitet som forhandling: NOKUT i norsk høyere utdanning 2003-2006* (oktober 2006)

Delrapport 6: Per Olaf Aamodt, Elisabeth Hovdhaugen og Vibeke Opheim: *Den nye studiehverdagen* (desember 2006)

Delrapport 7: Olga Dysthe, Arild Raaheim, Ivar Lima og Arne Bygstad: *Undervisnings- og vurderingsformer. Pedagogiske konsekvenser av Kvalitetsreformen* (desember 2006)

Delrapport 8: Tor Halvorsen og Reidun Faye: *Internasjonalisering* (desember 2006)

Rapportene kan bestilles gjennom:

Rokkansenteret Telefon: Sentralbord 55589710

Telefax: 55589711

v. Svein Michelsen

Telefon: 555 82161 | Telefax: 555 89890

e-post: svein.michelsen@aorg.uib.no

Adresse: Nygårdsgaten 5, 5015 Bergen

Eller:

NIFU STEP

Telefon sentralbord: 22 59 51 00

Telefax: 22 59 51 01

v. Per O. Aamodt

tlf 22 59 51 18

e-post: per.o.aamodt@nifustep.no

Wergelandsveien 7

0167 Oslo

Forord

Tema for denne rapporten er de nye formene for styring og ledelse av det høyere utdanningssystemet og institusjonene under Kvalitetsreformen. Rapporten utvikler et begrepsapparat, beskriver de faktiske endringene som har skjedd, presenterer analyser av lederes og ansattes erfaringer med og holdninger til de nye ledelsesordningene, tar opp institusjonsstyrenes rolle, drøfter de strategiene institusjonene utvikler og analyserer til slutt resultatet av strategiene, den studiestrukturen som vokser frem. Vi har benyttet data fra personalundersøkelsen gjennomført av Rokkan-senteret og NIFU i fellesskap i 2005, lederundersøkelsen gjennomført av Rokkansenteret i 2005, samt kartlegginger av organisasjonsstruktur og lederordninger og en undersøkelse av styrmedlemmer foretatt i 2006. Marit Tjomsland og Ivar Lima takkes for bidrag til tidligere faser av arbeidet med materialet og analysene i rapporten.

Rapporten er skrevet av Ivar Bleiklie, Hans-Erik Ringkjøb og Katarina Østergren.

Oslo – Bergen, desember 2006

Svein Michelsen

Per O. Aamodt

Innhold

1	Innledning	7
2	Nye ledelses- og styringsformer: endringsdimensjoner og styringsmodeller	10
2.1	Via forslag til lov – endringer langs tre dimensjoner	10
2.2	Styringsmodeller	12
2.2.1	Samfunnsstyre.....	12
2.2.2	Fagstyre.....	13
2.2.3	Partsstyre.....	14
2.2.4	Forholdet mellom styringsmodellene	14
2.3	Metode og datagrunnlag	15
3	Administrativ og faglig ledelse	17
3.1	Hvordan blir institusjonene ledet og styrt?.....	17
3.2	Samfunnsstyre, institusjonell autonomi og bedriftsstyre	19
3.2.1	Ansvar og ledelsesstrukturer.....	20
3.2.2	Ny konkurransesituasjon?.....	23
3.2.3	Ledelse og finansiering.....	24
3.3	Fagstyre og lederegenskaper	26
3.4	Partsstyre – demokrati på arbeidsplassen.....	29
3.4.1	Valgt eller ansatt	30
3.4.2	Ledelse og ansattes medvirkning.....	32
4	Ny rolle for styrene?	36
5	Strategi og størrelse	42
5.1	Jo mindre institusjon, desto større endringer og utfordringer	42
5.2	Statlige høyskoler	47
5.2.1	Høyskoler med universitetsambisjoner.....	47
5.2.2	Høyskoler med regional orientering	50
5.3	Nye strategier for vitenskaplige høyskoler og universiteter.....	52
5.4	Framtidstro og framtid frykt?	54
6	Den nye studiestrukturen.....	56
6.1	Studieprogrammene som strategisk virkemiddel	56
6.2	Søkning.....	60
6.3	Forskjeller mellom institusjonene	61
7	Konklusjon	64
	Litteratur.....	66

1 Innledning

Kvalitetsreformen gir rom for klare endringer i ledelses- og styringsformer ved norske høyere utdanningsinstitusjoner. Den åpner opp for flere valgmuligheter enn tidligere når det gjelder institusjonenes interne ledelses- og styringsformer. Reformen legger i prinsippet opp til større fristilling av institusjonene. Slik fremstår den som et ledd i en mer omfattende utvikling som har pågått innenfor offentlig forvaltning siden 1980-tallet. Et sentralt formål har vært å redusere regel- og detaljstyring, spesielt når det gjelder disponeringen av budsjettmidler, av underliggende forvaltningsnivåer. Innenfor den høyere utdanningssektoren har det vært lagt vekt på at mindre detaljstyring ikke bare er i samsvar med moderne prinsipper for økonomistyring, men også at den fremmer en grunnleggende tradisjonell akademisk verdi som institusjonell autonomi. Dersom vi tar et samlet blikk på de endringene som skjer med styringen av de høyere utdanningsinstitusjonene er det likevel ikke gitt at institusjonene står friere i dag enn tidligere. Det har kommet andre og til dels nye styringsredskaper, i første rekke kvalitetssikringssystemer og finansieringsordninger, som stiller nye krav til kvalitet og produktivitet som institusjonene må oppfylle og legger klare føringer på deres prioriteringer og disposisjoner. Dette kompliserer totalbildet og gjør oppgaven med å skaffe klarhet i hvilken retning reformen bærer mer utfordrende. Vi ser med andre ord klare tegn til et regimeskifte. Om dette skiftet innfrir de forventningene som stilles, er et mer åpent spørsmål

I den delrapporten som følger, skal vi ta utgangspunkt i de endringer i ledelses- og styringsformer som kan knyttes til Kvalitetsreformen. Det er to dokumenter som er av spesiell betydning i den forbindelse: Mjøs- og Ryssdalutvalgene sine utredninger (NOU 2000: 14, Ny lov om universiteter og høyskoler 2003). Til sammen inneholder disse to utredningene de viktigste reformforslagene om hvordan høyere utdanningsinstitusjoner bør knyttes til statens sentrale forvaltningsapparat og hvordan de bør organisere sine interne ledelses- og styringsfunksjoner.

Vi skal først gi et kort riss av disse reformforslagenes historie fra Mjøsutvalget sin innstilling og frem til de endelige formuleringene i Lov om høyere utdanning fra 2005 (Kapittel 2). På den måten vil vi synliggjøre forventninger til Kvalitetsreformen knyttet til spørsmålene om ledelse og styring. Gitt de rammer og muligheter som Kvalitetsreformen åpner for, hvordan vil vi da forvente at ledelse og styring utvikler seg innenfor høyere utdanningsinstitusjoner i Norge? Før vi ser nærmere på de faktiske endringene skal vi imidlertid skissere et begrepsmessig eller teoretisk utgangspunkt for den påfølgende analysen. Det skal vi gjøre ved først å få frem de viktigste dimensjonene ved ledelses- og styringsordningene som reformforslagene har berørt. Deretter vil vi se på hvordan reformene kan tenkes å påvirke forholdet mellom forskjellige overordnede styringsmodeller som i ulike blandingsforhold inngår i organiseringen av moderne samfunnsinstitusjoner.

I kapittel 3 begynner vi med å gi en oversikt over de faktiske endringene som har skjedd med utgangspunkt i de ledelses- og styringsordninger som fantes ved norske universiteter og høyskoler høsten 2005. Vi bruker denne oversikten til å se nærmere på hvordan ulike institusjoner plasserer seg i forhold til ulike styringsprinsipper med vekt på hvordan ledere rekrutteres, forholdet mellom faglig og administrativ ledelse og rollen til valgte styringsorganer. Dette vil være en måte å få frem sentrale trekk ved den formelle organiseringen av institusjonene og i hvilken grad den varierer (Kapittel 3.1). Det er nærliggende å tro at økt fristilling vil bidra til større variasjon i organisasjons- og ledelsesformer institusjonene i mellom. På den andre siden kan det tenkes at de nye kravene institusjonene stilles overfor til kvalitet og produktivitet vil presse og motivere institusjonene til å velge organisasjonsformer som gjør dem mer og mer lik hverandre. Som allerede nevnt, legges det opp til stor fristilling i spørsmålene knyttet til ledelse og styring, og en umiddelbar antakelse vil da være at det mellom utdanningsinstitusjoner som i utgangspunktet er svært ulike, vil utvikle seg flere og mer ulike ledelses og styringsformer. Alternativt vil vi kanskje finne større likhet, fordi andre krav, som stilles gjennom kvalitetssikringssystem og finansieringssystem, presser institusjonene inn i en form som gjør dem mer og mer like hverandre.

For å få tak i de endringene som faktisk har skjedd er det imidlertid ikke tilstrekkelig å kartlegge formelle endringer. Det er også nødvendig å få fram i hvilken grad aktørene i systemet har opplevd endring. Dette vil vi belyse ved å se nærmere på hvilke erfaringer ansatte og ledere ved institusjonene har etter innføringen av reformen. Har det skjedd mer enn formelle endringer i organisasjonsstrukturen, og hvordan har i så fall disse endringene kommet til uttrykk? Her vil vi trekke frem ulike sider ved Kvalitetsreformen. For det første hvordan ansatte og ledere ser på ledelse og styring etter reformen på et generelt grunnlag med utgangspunkt i forventningen om at handlingsrommet til institusjonene har økt (Kapittel 3.2). Så ser vi nærmere på hvilke *ansvar og ledelsesstrukturer* som vokser frem, hvordan den nye konkurransesituasjonen takles, og til slutt, hvilke konsekvenser den nye finansieringsmodell har for institusjonene. For det andre ønsker vi å se på hva som skjer med den *faglige ledelsen* under nye rammevilkår (Kapittel 3.3). Det vi ønsker å se nærmere på her er hvilke konsekvenser reformen har for faglig ledelse og om det skjer en forskyvning der det blir lagt mindre vekt på fag og mer vekt på undervisning. Er det de samme mulighetene for å dyrke og styrke den faglige kompetansen blant de ansatte etter Kvalitetsreformen som eventuelt tilfellet var tidligere? Kvalitetsreformen er også en ledelses og styringsreform på den måten at maktfordelingen ved institusjonene kan blir endret. De ansatte sin medbestemmelse, eller *demokrati på arbeidsplassen*, blir ikke det samme som før (Kapittel 3.4). En side av dette er at institusjonene nå kan velge mellom valgt eller ansatt ledelse, noe som dermed har betydning for hvor ledelsen henter sin legitimitet fra, og en annen side er at det er gjort formelle endringer som blant annet fører til andre konstellasjoner i styrene enn tidligere.

Vi forsetter den empiriske analysen ved å se nærmere på ett spesielt organ, nemlig *styrene* (Kapittel 4). Som institusjonenes overordnede organer er styrene formelt sett det aller

viktigste organet for styring og ledelse. I tillegg til å ha det overordnede ansvaret er dette ansvaret forsterket i det nye lovverket. Gjennom endret sammensetning med sterkere eksterne representasjon og redusert representasjon fra de vitenskapelig ansatte har styrene potensielt fått en annen rolle. Spesielt viktig er muligheten for nye impulser fra eksterne styremedlemmer et viktig element i dette bildet.

Et hovedformål med de endringene i ledelses- og styringsstrukturer som ble foreslått i Kvalitetsreformen, er å gi institusjonene frihet og forutsetninger for å handle strategisk. I denne delen av den empiriske analysen ser vi derfor nærmere på *strategiutvikling* ved institusjonene (Kapittel 5). Et interessant spørsmål i den forbindelse er å undersøke i hvilke grad institusjonene utvikler strategier, hvilke strategier institusjonene eventuelt velger og hvordan valgene varierer fra institusjonen til institusjon. De store variasjonene som preger institusjonene i utgangspunktet vil trolig føre til mange ulike strategiske valg. Av den grunn har vi lagt vekt på å analysere forskjeller mellom typer av institusjoner og mellom institusjoner av ulik størrelse.

Analysen av institusjonenes strategier blir fulgt opp ved å se nærmere på om dette eventuelt har gitt seg utslag i det produktet eller det faglige innholdet institusjonene leverer i form av *studieprogram* (Kapittel 6). Mer inngående presentasjoner og analyser den nye studiestrukturen og av resultat av som oppnås gjennom de nye programmene i form av studiegjennomstrømming og stabilitet finnes hos henholdsvis Michelsen et al. (2006) og Hovdhaugen & Aamodt (2006).

Et hovedinntrykk i vårt materiale er at de faktiske ordningene som finnes ved norske høyere utdanningsinstitusjoner er meget varierte. Et annet hovedinntrykk er at det over tid har vært en utvikling som, variasjonene til tross, er preget av mindre drastisk endring enn det en kunne få inntrykk av ville blitt resultatet dersom de opprinnelige reformambisjonene til Mjøs- og Ryssdalutvalgenes flertall hadde blitt realisert. Likevel er det klare endringer på gang. Hvor omfattende endringene vil vise seg å bli på sikt er det enda for tidlig å si noe definitivt om. Vi vet enda ikke i hvor stor grad de formelle endringene vil danne nye formelle rammer rundt innarbeidet uformell praksis eller om de nye formelle rammene vil føre til at praksis bryter med etablerte mønstre og danner grunnlag for helt nye praksiser. Dette vil avtegne seg ettersom de nye rollene til ledere og styringsorganer defineres og slår rot. Alt nå kan vi presentere noen klare funn når det gjelder de formelle endringene som er innført, hvordan ansatte og ledere oppfatter dem og hvordan det frem til nå har påvirket ledelsen av institusjonene.

2 Nye ledelses- og styringsformer: endringsdimensjoner og styringsmodeller

2.1 Via forslag til lov – endringer langs tre dimensjoner

Den nye loven om universiteter og høyskoler av 2005 ga institusjonene økt frihet til selv å organisere sin virksomhet. Etter at det ikke hadde lyktes å skape oppslutning om en bestemt organisasjonsmodell, åpnet Departementet for institusjonell frihet til å velge mellom de to hovedmodellene som hadde vært gjenstand for debatt. Modellene kan kort skisseres med utgangspunkt i tre dimensjoner som lå til grunn for de stridsspørsmålene som i hovedsak skilte flertalls- og mindretallsforslagene:

Den første dimensjonen gjelder *lederrekuttering* – måten faglige ledere rekrutteres på. Her kan vi skille mellom valg og ansettelse av faglige ledere. I det første tilfellet velges lederen blant (ansatte og andre) medlemmer av den institusjonen eller avdelingen han eller hun leder. I det siste tilfellet ansettes lederne av overordnede organer. Hvilket rekrutteringsprinsipp en bruker bestemmer ledelsens formelle maktgrunnlag. Mens ansatte ledere får sin autoritet fra det overordnede nivå som ansetter dem, henter valgte ledere sin autoritet ”nedenfra” blant medlemmene av den institusjonen eller underavdelingen de skal lede. Den andre dimensjonen gjelder organiseringen av forholdet mellom *faglig og administrativ ledelse*, der vi kan skille mellom ”enhetlig” ledelse i betydningen at en leder er ansvarlig for og har myndighet over hele institusjonen eller en underavdeling sin virksomhet og ”delt” ledelse der vi kan skille mellom lederansvaret for henholdsvis de faglige og de administrative delene av virksomheten. Dette deles mellom to likestilte ledere, for eksempel en rektor og en direktør, en dekanus og en avdelingsdirektør eller en instituttleder og en kontorsjef. Den tredje dimensjonen gjelder hvilke *styringsorganer* som er knyttet til organisasjonens ledelse. Her er vi opptatt av i hvilken grad slike styringsorganer har besluttende eller rådgivende myndighet, hvem eller hva medlemmene representerer - for eksempel faglig kompetanse, interne interessegrupper eller eksterne samfunnsinteresser - og for institusjonsstyrenes vedkommende, om medlemmene velges eller utnevnes.

Innenfor høyere utdanning har institusjonene tradisjonelt vært formelt definert som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter som skal sikre det faglige selvstyret. Internt har institusjonsstyringen vært preget av en tradisjonell universitetsmodell med valgte faglige ledere, delt ledelse og valgte styringsorganer, dominert av vitenskapelig ansatte, med besluttende myndighet på hvert styringsnivå. I prinsippet innebærer delt ledelse at to styringssystemer med svært forskjellige virkemåter eksisterer side om side. På den ene siden har vi systemet for faglig styring der valgte ledere er underlagt valgte organer med beslutningsmyndighet. Dette skal sikre at beslutninger på hvert nivå i organisasjonen er best mulig forankret i faglig-kollegiale prinsipper ved at innflytelsen er konsentrert nede i organisasjonens grunnenheter der den faglige kompetansen sitter. På den andre siden har vi

det administrative systemet som utgjør en hierarkisk linje der ansatte ledere henter autoritet og får instruksjoner fra det overordnede nivået som har ansatt dem. Dette systemet skal sikre en enhetlig og effektiv gjennomføring av beslutninger nedover i organisasjonen forankret i administrative prinsipper som gjør det mulig å lede organisasjonen i samsvar med gitte regler og/eller overordnede mål og strategier. Diskusjonen rundt ledelses- og styringsreformene har i bunn og grunn dreiet seg om i hvilken grad en bør endre på og bevege seg bort fra den tradisjonelle modellen.

Forslagene fra flertallet både i Mjøs-utvalget (NOU 2000: 14) og i det senere Ryssdal-utvalgets innstilling (2003) gikk ut på å organisere institusjonene som statsforetak eller selveiende institusjoner med flertall av eksterne representanter i styrene, ansatte ledere på alle nivåer innenfor et system av enhetlig ledelse.¹ Disse lederne skulle være ”faglige ledere”, men samtidig med at de faglige lederne ble klart overordnet de administrative lederne ble den faglige styringen ble flyttet inn i den administrative ”linjen”. Innenfor en slik struktur ville råd og styre få en annen funksjon enn tidligere. Institusjonsstyrene ville her stå over og ikke ledes av den faglige lederen slik det hadde vært vanlig. I stedet ville lederen som i vanlige bedriftsstyrene møte i styret, men ikke være et medlem av det. De tidligere beslutningsorganer på fakultets- og instituttnivå ville imidlertid bli rådgivende organer med interesserepresentasjon. Oppsummert gikk flertallet inn for ansatte ledere, et enhetlig ledersystem og rådgivende, valgte organer. Tanken her var klar: den overordnede styringen av institusjonen skulle styrkes, samtidig som den faglige ledelsen og den administrative linjen i institusjonene styrkes. Slik skulle det bli mulig både å få institusjoner som lojalt fulgte opp politiske vedtak og signaler, og som samtidig vill være i stand til å handle strategisk og formålstjenlig når det gjelder måten denne oppfølgingen skjer på. Mindretallene i de to utvalgene holdt med noen variasjoner fast ved at vesentlige trekk ved den eksisterende modellen skulle beholdes. Institusjonene skulle fortsatt være forvaltningsorgan med særskilte, utvidete fullmakter, med større grad av selvstyre enn de hadde hatt tidligere. Institusjonens leder (rektor) skulle fortsatt være medlem av styret og faglige ledere på alle nivåer skulle fremdeles kunne velges. Ledelsen av institusjonene ville fortsatt som hovedregel være delt, og de valgte styringsorganene ville fortsatt ha beslutningsmyndighet og et flertall av faglig ansatte.

Samlet tilsa flertallsforslagene av vi i forkant av den endelige behandlingen av lovforslagene så konturene av en klar bevegelse bort fra den tradisjonelle styringsmodellen. I tillegg til de endringene som alt er nevnt, ble det foreslått å ta i bruk styringsinstrumenter, for eksempel insentivbasert finansiering knyttet til undervisnings- og forskningsproduksjon, som i langt sterkere grad enn tidligere ville gripe direkte inn i den faglige virksomheten. Dette innebar at det etter hvert ble sett som mindre hensiktsmessig med ”delt” lederansvar siden det ble stadig vanskeligere å avgrense de formelle rettslig betonte statlig-administrative forvaltningsoppgavene, fra den faglige virksomheten knyttet

¹ Flertallet i Mjøsutvalget (NOU 2000: 14, p. 301) foreslo at styrene skulle oppnevnes av Departementet, mens flertallet i Ryssdalutvalget (s. 16) foreslo at institusjonene selv sto for oppnevningen.

til forskning og undervisning. Denne virksomheten var institusjonenes autonome ansvarsområde. Mindretallsforslagene tok imidlertid et annet utgangspunkt. Dette gikk ut på at det særegne ved den kunnskapsbaserte faglige virksomhetene ved universiteter og høyskoler tilsa at flere av de eksisterende styringsordningene burde beholdes fordi de bidro til å sikre den faglige autonomien som var nødvendig for at institusjonene skulle kunne utvikle gode og kritiske fagmiljøer.

En del av de nye prinsippene som ble introdusert i forbindelse med Kvalitetsreformen ble innarbeidet i lovverket ved lovendring allerede i 2002, men det var først i Lov om Universitet og Høyskoler, som trådte i kraft 01.08. 2005, at alle aspekter ved reformen er inkludert. Ledelse og styring av norske universitet og høyskoler reguleres av loven etter følgende hovedregler: Institusjonens styre er øverste ansvarlige organ, med ansvar for faglig og administrativ drift. Styret skal ha elleve medlemmer, hvorav fire eksterne. Institusjonen er pålagt å ha en rektor, men styret står fritt i å definere hvordan institusjonen skal organiseres på lavere nivå. Det eneste pålagte råd og utvalg er et læringsmiljøutvalg. Loven av 2005 åpner også for at styret kan velge mellom to former for rektorat: Rektor kan velges – internt eller eksternt - for en periode på fire år. I så tilfelle er rektor styrets leder. I tillegg pålegges institusjonen å ansette en administrerende direktør som øverste leder for den samlede administrative virksomheten ved institusjonen. Ordningen med valgt rektor tilsvarer i hovedsak den tidligere rektorordningen. Nytt i loven av 2005 er det at rektor nå også kan ansettes på åremål. I så tilfelle er rektor ansvarlig for både den faglige og administrative driften ved institusjonen. Styret ledes da av en ekstern representant, mens rektor er styrets sekretær. I forhold til flertallsforslagene til Mjøs- og Ryssdalutvalgene, gir loven institusjonene frihet til å velge mellom ulike modeller og til å kombinere elementer av dem på forskjellige måter. Dette åpner opp for variasjon i valg av organisasjons- og ledelsesordninger.

Før vi ser på de konkrete løsningene som ble valgt, skal bruke de tre dimensjonene ovenfor til å avgrense ulike og konkurrerende oppfatninger av styrings- og ledelsesordninger knyttet til høyere utdanningsinstitusjoner. Vi skal skille mellom tre ulike styringsmodeller som bygger på ulike oppfatninger av demokratisk styring av samfunnsinstitusjoner ved at de kombinerer verdier på de tre styringsdimensjonene på forskjellige måter avhengig om det legges vekt på at institusjonene og den faglige virksomheten bør styres av samfunnet, av de faglige instanser som har kompetanse på de felt det skal treffes avgjørelser om eller av de interessegrupper (i første rekke studenter og ansatte) som berøres mest direkte av de beslutninger som treffes om institusjonenes virksomhet.

2.2 Styringsmodeller

2.2.1 Samfunnsstyre

En vanlig demokratioppfatning har som utgangspunkt at høyere utdanningsinstitusjoner er offentlige og derfor bør være underlagt samfunnet gjennom den allmenne folkevalgte

innflytelsen som tradisjonelt har blitt gjort gjeldende overfor all offentlig forvaltning (Bleiklie 2005a). Slik innflytelse kan dels være begrunnet med hensynet til å sikre overholdelse av lover og regler gitt av folkevalgte organer som regulerer rammene for offentlig virksomhet og dels av hensynet til at konkrete målsettinger for virksomheten oppfylles. Det tradisjonelle forvaltningsstyret av høyere utdanningsinstitusjoner har vært regelorientert. Det innebærer at det offentlige la vekt på den legale siden av saken, at lover og regelverk overholdes, mens spørsmålet om oppfyllelsen av politiske målsettinger ble overlatt til institusjonen selv. Etersom høyere utdanning har vært gjennom en kraftig vekst som har gjort den til en langt mer politisk synlig og budsjettmessig betydningsfull del av offentlig virksomhet, har myndighetene begynt å interessere seg mer for den innholdsmessige siden av saken – hva institusjonene produserer av utdannede kandidater og forskning. Dette tilsier mer målorientert styring av høyere utdanning med overgang fra regelstyring til mål- og resultatstyring (Bleiklie 1998, Christensen & Læg Reid 2002).² På den ene siden har en forsøkt å formulere mål, ”fristille” institusjonene ved å gi dem større frihet på enkelte områder til å bruke de midlene de finner hensiktsmessige for å oppfylle målene og ved å belønne institusjoner som innfrir målsettingene. På den andre siden har en forsøkt å sikre styringen av institusjonene gjennom det vi kan kalle offentlig bedriftsstyring som går ut på at offentlig oppnevnte samfunnsrepresentanter deltar i institusjonenes styre og slik har en direkte innflytelse på driften av dem.

2.2.2 Fagstyre

En annen demokratioppfatning legger vekt på at bare de som har spesialisert faglig kompetanse på et felt bør få ha innflytelse over offentlige avgjørelser som gjelder dette feltet. Dette er en variant av de tradisjonelle demokratiske eliteteorier som hevder at bare de som er i stand til å delta i rasjonell diskusjon og overlegninger om felles anliggender bør ha innflytelse over offentlige beslutninger (Held 1987). Begrunnelsen for det tradisjonelle fagstyret slik vi kjenner det fra mange deler av den offentlige forvaltning, skiller seg fra generell eliteteori ved at den først og fremst retter seg mot faglige avgjørelser. Fagetater i sentralforvaltningen, profesjonenes innflytelse i driften av helseinstitusjoner og høyere utdanningsinstitusjoner representerer ulike varianter av fagstyre. Fagstyret i høyere utdanning har tradisjonelt vært sikret ved at faglig kompetanse har dannet grunnlaget for innflytelse på institusjonens beslutninger og for rekruttering av ledere. Beslutninger har derfor vært forankret i kollegiale, valgte styre og råd på alle nivå i organisasjonen, der vitenskapelig ansatte har hatt flertall. Det kreves videre at ledere på alle trinn (rektor, dekaner og instituttledere) må ha høy faglig vitenskapelig kompetanse og at den faglige legitimitet og autoritet som fagstyret forutsetter, sikres ved at de velges blant sine like.

² Jfr. Eckhoff & Jacobsens (1960) distinksjon mellom regel- og konsekvensorienterte beslutninger. Bevegelsen i retning av målstyring er ikke bare styrt av veksten i sektoren, men av en internasjonal bevegelse innen forvaltningsstyring som har pågått siden rundt 1980 (se for eksempel Hood et al. 2004, Keller 1983, Pollitt 1993).

2.2.3 Partsstyre

En tredje demokratioppfatning ligger til grunn for tanken om at alle ansatte i en organisasjon, enten den er offentlig eller privat, skal ha innflytelse over måten den drives på. Bedriftsdemokratiet som vokste frem på 1970-tallet bygger på denne tanken, og for høyere utdanningsinstitusjoner innebar den at de viktigste interessegruppene ved utdanningsinstitusjonene (vitenskapelig ansatte, administrativt ansatte og studenter) ble representerte i institusjonenes styringsorganer (Bleiklie 1998, Midgaard 1982). Dette gjorde at de valgte organene som tidligere hadde vært forbeholdt professorene og slik vært rene faglig-kollegiale organer, etter hvert endret karakter til beslutningsorganer basert på interesserepresentasjon eller partsstyre. Representantene til styringsorganer ved grunnenheter, avdelinger og for institusjonen som helhet, ble valgt i separate valg innen hver gruppe, mens ledere ble rekruttert gjennom valg der alle interessegrupper hadde innflytelse.

2.2.4 Forholdet mellom styringsmodellene

Vi vil ta utgangspunkt i at høyere utdanningsinstitusjoner ikke styres utelukkende etter prinsippene i en styringsmodell alene, men at prinsipper fra flere av de tre modellene har kommet til anvendelse i utformingen av styringsordningene ved institusjonene. Vi er derfor ikke bare interessert i om reformene svekker eller styrker bestemte modeller på bekostning av andre. Vel så viktig er måten modellene blandes på og påvirker hverandre.

Det er for det første grunn til å anta at *samfunnsstyringen* av institusjonene både endrer karakter og spiller sammen med andre styringsmodeller på nye måter. Den har beveget seg fra regelstyring gjennom lover og forskrifter over mot mer målstyring med insentivbasert finansiering og sterkere samfunnsrepresentasjon i institusjonsstyrene. Dessuten har samfunnsstyringen fått mer preg av bedriftsstyring ved at fristilling kombineres med sterkere eksternt representasjon i institusjonsstyrene. Flere forhold ved reformen peker i retningen av denne *overgangen fra regelstyring til mål- og bedriftsstyring*: a) Institusjonene har fått større frihet til å organisere sin egen virksomhet og å utforme sine egne strategier. b) Institusjonsstyrene har fått endret sammensetning ved at de eksterne styrerepresentantenes rolle er styrket. c) Institusjonene opererer under et nytt finansieringssystem som i sterkere grad tilsier at de skal opptre strategisk og legge opp til markedsorientert konkurranse om studenter og andre ressurser.

Kvalitetsreformen legger for det andre opp til at *fagstyret* kan skifte karakter. I den grad institusjonene velger ordningen med ansatte faglige ledere vil den faglige innflytelsen ikke lenger være forankret i kollegiale beslutningsorganer, men i hierarkiet av faglige ledere fra rektor via dekaner til instituttledere. Kvalitetsreformen legger gjennom insentivelementet i finansieringssystemet videre opp til at den faglige styringen får et mer ”administrativt”, standardisert og formalisert preg, der formelle mål på utdannings- og forskningsproduktivitet blir sentrale beslutningskriterier. Endringer som peker i retning av en slik *overgang fra kollegialt til hierarkisk, administrativt preget fagstyre* er følgende: a)

Det er åpnet for at institusjonene kan ansette sine faglige ledere, b) Det er åpnet for enhetlig ledelse med både et faglig og administrativt ansvar, c) Den faglige representasjonen i styrene er svekket til fordel for ekstern representasjon.

Endelig er det grunn til å vente at Kvalitetsreformen vil svekke *partsstyret* av følgende grunner: a) Det er ikke lenger gitt at faglige ledere er valgt av og blant de ansatte og studenter, siden det er åpnet for at de kan utnevnes med mandat fra overordnede organer. b) De ansatte sin representasjon er redusert i institusjonsstyrene. c) I den grad ledere ansettes vil interne, valgte styringsorganer med partsrepresentasjon endres fra besluttsende til rådgivende organer.

I den grad disse endringene faktisk blir gjennomført er de i samsvar med generelle, internasjonale endringstendenser preget av overgang fra regel- til målstyring, innveving av fagstyre i overordnede organisatoriske og administrative systemer og strategier og endelig en svekking av intern interessebasert innflytelse (Pollitt 1993). Samsillet mellom de ulike styringsmodellene skal resultere i at beslutningsmyndighet i større grad konsentreres i topp-ledelsen i utdanningsinstitusjonene, dels ved at de får delegert mer beslutningsmyndighet fra overordnet myndighet og dels ved at ledelsens styringskapasitet internt økes slik at beslutningsmyndighet kan inndras fra underordnede nivåer i organisasjonen.

2.3 Metode og datagrunnlag

Det materialet som skal presenteres i de følgende kapitler bygger på flere ulike datakilder. Vi har for det første et materiale som favner det høyere utdanningsfeltet i bredden, ved at det er gjennomført kvantitative spørreskjemaundersøkelser med alle topplederne og med et representativt utvalg av de ansatte i sektoren. Videre bruker vi materiale som går i dybden på enkelte tema innen noen utvalgte institusjoner. I tillegg er det gjennomført kartlegginger på enkeltområder. Datagrunnlaget omfatter følgende kilder:

- ✓ Spørreskjemaundersøkelse til et utvalg av ansatte ved samtlige offentlige høyere utdanningsinstitusjoner (ansatteundersøkelsen)
- ✓ Spørreskjemaundersøkelse til alle topplederne (direktører og rektorer) ved samtlige offentlige høyere utdanningsinstitusjoner (lederundersøkelsen)
- ✓ Intervjuundersøkelser ved 8 utvalgte institusjoner
- ✓ Intervju med 4 eksterne styremedlemmer og kartlegging av styresakene i 4 utvalgte styrer
- ✓ Kartlegging av formell organisasjons- og ledelsesstrukturer ved samtlige offentlige høyere utdanningsinstitusjoner.

Samlet gir datamaterialet et bredt bilde av ledelse og styring ved utdanningsinstitusjonene. Gjennom spørreskjemaundersøkelsene har vi fått fram data om ansatte og ledernes

erfaringer med og holdninger til ledelse, og gjennom intervjuene har vi fått supplert de generelle holdningene og erfaringene med konkrete eksempler.

En utfordring er at datamaterialet ikke er samlet inn på samme tid. I praksis vil det si at de spurte har hatt ulik tid til å høste erfaringer med Kvalitetsreformen på de forskjellige undersøkelsestidspunktene. Det kan gjøre sammenligninger på tvers av datakildene noe problematisk. På en annen side viser det seg at Kvalitetsreformen uansett iverksettes i ulikt tempo og virker forskjellig fra en institusjon til en annen. Dermed kommer vi ikke utenom at institusjonene vil være på ulike stadier i iverksettingen av reformen.

3 Administrativ og faglig ledelse

3.1 Hvordan blir institusjonene ledet og styrt?

Hvor langt er så institusjonene kommet i å gjennomføre den nye loven om universitet og høyskoler, og hvilke valg har de truffet innenfor de rammene loven gir? Norske utdanningsinstitusjoner som berøres av loven deles gjerne inn i fire kategorier: Universitet (6), vitenskapelige høyskoler (5), statlige høyskoler (25), og kunsthøyskoler (2). I den første rapporten fra Evalueringsprosjektet har vi gitt en detaljert gjennomgang av hvilke endringer som har skjedd innenfor de forskjellige institusjonstypene (Bleiklie, Tjomsland & Østergren 2006). Situasjonen slik vi registrerte den høsten 2005 gir ikke det endelige bildet av alle formelle endringer som følger av den nye loven. Institusjonene befinner seg på ulike trinn i iverksettingsfasen, og med den friheten loven gir, åpnes det nettopp for at institusjonene velger sine egne veier og sitt eget tempo. Likevel mener vi at det alt nå er mulig å gi en ganske tydelig pekepinn på retningen i reformarbeidet.

Når vi ser institusjonene under ett avtegner det seg et felles hovedmønster. For det første er de interne ledelses- og beslutningssystemene preget av variasjon. En rekke kombinasjoner av valgt og ansatt, enhetlig og delt ledelse finnes ved norske høyere utdanningsinstitusjoner. For det andre har de fleste institusjonene valgt en bestemt kombinasjon, med valgt rektor og delt ledelse på institusjonsnivå og på lavere nivå ansatte ledere og enhetlig ledelse. Dette er vist i tabell 1.

Tabell 3.1: Ledelsesformer ved norske offentlige høyere utdanningsinstitusjoner høsten 2005.³

	<i>Rektor</i>	<i>Avdelings/fakultetsledelse</i>	<i>Instituttledelse</i>
Valgt delt	30	5	1
Valgt enhetlig	1	4*	2**
Ansatt delt	5	-	-
Ansatt enhetlig	2	21*	14**
Har ikke styringsnivå	-	9	22

*) Én institusjon har både ansatte og valgte ledere på avdelings/fakultetsnivå.

***) Én institusjon har både ansatte og valgte ledere på instituttnivå.

Formelt betyr dette at institusjonslederne har fått en sterkere posisjon enn tidligere i og med at underordnete ledere i de fleste institusjonene er ansatt og henter sitt mandat fra overordnete ledere. Med ansatte ledere følger også omlegging av de valgte organenes

³ Den eneste større private høyere utdanningsinstitusjonen i Norge er Handelshøyskolen BI. BI sin styrings- og ledelsesmodell avviker relativt klart fra hovedtendensen i de statlige institusjonene. BI har hatt ansatt rektor i en årrekke. BI har ikke avdelings/fakultetsnivå. Instituttene ledes av styrere utnevnt av rektor. Det er opp til styrerne selv å avgjøre om de ønsker instituttråd. Ledelsesmodellen på lavere nivå er fire år gammel, og BI har ingen planer om å endre den i overskuelig fremtid.

funksjoner der de går over fra å ha en besluttende til en rådgivende funksjon. Formelt sett har loven gitt institusjonene større autonomi samtidig som institusjonene har benyttet denne autonomien til å styrke sin egen ledelse slik at mer beslutningsmyndighet trekkes ut av valgte kollegiale organer og samles i institusjonenes administrative linjer.

En annen utvikling ved enkelte institusjoner er at rektoratet noen steder er blitt utvidet til å omfatte flere personer enn tidligere med flere viserektorer eller prorektorer. Dette gjelder de tre største universitetene, Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo og NTNU samt UMB.

I Bergen omfatter rektoratet fire personer, rektor, prorektor og to viserektorer, en for utdanning og en for internasjonale relasjoner. Den siste er den nyeste, og i begrunnelsen for å opprette en egen stilling som viserektor for internasjonale relasjoner heter det: ”Gjennom valg av egen viserektor for internasjonale relasjoner forventes økt satsing på internasjonalisering ved UiB. Et sentralt element er å bedre finansieringsmuligheter for forsker- og studentutveksling.” I Oslo er det valgt en viserektor med et spesielt ansvar i forhold til studie- og undervisningssaker og likestilling. Begrunnelsen for å velge en viserektor var å styrke den faglige ledelsen ved UiO. UMB har to prorektorer, der den ene er prorektor forskning og den andre prorektor utdanning. Ved NTNU, som er den siste institusjonen med et utvidet rektorat har man organisert seg med en prorektor for forskning og nyskaping og en prorektor for utdanning og læringskvalitet.

Flere av de nye stillingene i rektoratene har sitt utspring i Kvalitetsreformen da ansvarsområdene er knyttet til viktige elementer i reformen. Dette gjelder særlig kanskje vektleggingen av internasjonale kontakter, men også det at man i stor grad skiller mellom utdanning og forskning som separate ansvarsområder. I tillegg til at dette innebærer en styrking av den faglige institusjonsledelsen ved de største institusjonene, kan det også ses som et uttrykk for en klarere organisatorisk differensiering av utdanning og forskning. Som vi skal se senere, kommer dette også til organisatorisk uttrykk på andre måter i inndelingen av institusjonenes sentraladministrative så vel som deres faglige avdelinger.

Det neste spørsmålet vi skal ta for oss er hvordan topplederne og de vitenskapelige ansatte ser på de endringene som har skjedd. Vi skal derfor se nærmere på det empiriske materialet i lys av de reformambisjonene og formelle endringene vi skisserte ovenfor. På et overordnet nivå, og for i det hele tatt kunne vurdere Kvalitetsreformen, vil det mest sentrale spørsmålet være i hvilken grad de ansatte har opplevd noen form for endring ved institusjonene og om disse endringene er i tråd med de forventningene som var knyttet til reformen. Vi skal i det følgende gå nærmere inn på endringene i ledelsesstrukturene ved å analysere intervju- og spørreskjema-data i lys av ulike ledelsesprinsipper knyttet til samfunnsstyre, fagstyre eller partsstyre.⁴

⁴ Beskrivelsene er hentet fra institusjonens hjemmesider og komplettert med vår egen kartlegging når det gjelder om ledelsen er valgt, ansatt og/eller enhetlig. Antall ansatte og antall studenter er endret ut fra

3.2 Samfunnsstyre, institusjonell autonomi og bedriftsstyre

Innledningsvis pekte vi på at en måte samfunnsstyringen kan styrkes på er ved å innføre styrings- og ledelsesformer inspirert av offentlig bedriftsstyring. Vi snakker ikke her om rent bedriftsstyre slik vi finner det i private virksomheter, men om at elementer av bedriftsstyring får en større plass enn tidligere. En sentral side ved det å kunne operere som bedrift i stedet for som forvaltningsorgan er at organisasjonens ledelse har et større handlingsrom å manøvrere innenfor. Vi vil derfor begynne med å belyse det handlingsrommet som ledere har i praksis og hvordan de opplever at det har endret seg i kjølvannet av Kvalitetsreformen og den nye lovgivningen. Tre grupper av indikatorer er analysert i et forsøk på å beskrive disse endringene: ansvars- og ledelsesstrukturer, ny konkurransesituasjon samt ledelse og finansiering. Alle disse tre indikatorene dreier seg om områder der institusjonene etter det nye lovverket har stor autonomi ved at man på ulike måter kan tilpasse seg endrede rammebetingelse, og denne tilpassningen vil kunne bygge på strategiske valg ved utdanningsinstitusjonene.

Vi starter ut med et generelt spørsmål, nemlig i hvilken grad topplederne er fornøyd med betingelsene for å lede institusjonene etter reformen.

Tabell 3.2: Toppleidelsens syn på betingelsene for å lede utdanningsinstitusjonene. Prosent.

		<i>Svært fornøyd</i>	<i>Litt fornøyd</i>	<i>Ikke særlig fornøyd</i>	<i>Ikke fornøyd i det hele tatt</i>	<i>Totalt</i>	<i>N</i>
Fornøyd med	Rektor	37	60	3	0	100	35
betingelsene for å lede	Direktør	29	55	16	0	100	31
institusjonen etter	Samlet	33	58	9	0	100	66
Kvalitetsreformen							

På dette spørsmålet er rektorer og direktører noenlunde samstemte, selv om det er en litt større andel av rektorene som er svært fornøyde, mens andelen ikke særlig fornøyde er størst blant direktørene. Samlet sett viser dette at de spurte stort sett er fornøyd med de betingelser de har fått til å lede institusjonene. Dersom det å lede er å foreta valg og ha mulighet til å gjøre valg, tyder dette på at Kvalitetsreformen ikke har innskrenket ledernes muligheter på dette området. En av betingelsene for å drive institusjonsledelse dreier seg om hvilket handlingsrom en leder har til å treffe beslutninger på institusjonens vegne. I så fall blir ikke det avgjørende spørsmålet om man er fornøyd eller ikke, men om man har

opplysninger hentet fra NSD sin database, 2004. Bare fast ansatte er regnet med blant ansatte og derfor er tallet ofte lavere enn det som står på hjemmesidene til institusjonene. Kun UiO har samme tall i databasen som på hjemmesiden.

opplevd endring. Er man med andre ord fornøyd på samme tid som handlingsrommet har økt?

Tabell 3.3: Toppledernes vurdering av institusjonens handlingsrom før og etter reformen. Prosent.

		<i>Klart mer enn tidligere</i>	<i>Omtrent som tidligere</i>	<i>Klart mindre enn tidligere</i>	<i>Tot</i>	<i>N</i>
Institusjonens handlingsrom i dag sammenlignet med tiden før reformen	Rektor	61	39	0	100	36
	Direktør	55	41	3	99	29
	Samlet	59	40	2	101	65

Svaret er at handlingsrommet i alle fall ikke oppleves som mindre, men snarere har økt etter innføringen av reformen. Handlingsfriheten til å lede institusjonene er dermed blitt større i følge lederne selv. Dette gjelder både direktører og rektorer. Her er det interessant å merke seg at de ansatte er av en annen oppfatning når de svarer på det samme spørsmålet om handlingsrommet for å lede deres egen grunnenhet. Så mange som 42 prosent hevder at handlingsrommet/autonomien for grunnenheten har blitt klart mindre. Vi kan allerede nå spørre om vi her ser konturene av en modell der noe av det økte handlingsrommet institusjonslederne opplever er knyttet til at de har tettere og sterkere kontroll over grunnenhetene, som på sin side derfor opplever at de taper frihet. Om så er tilfelle, tyder det på at økt handlingsrom for ledelse på institusjonsnivå har styrket den institusjonelle autonomien, mens sterkere styringsstrukturer som etableres innad i institusjonene kan redusere autonomien på lavere nivå.

3.2.1 Ansvar og ledelsesstrukturer

En viktig indikator på mulige endringer i retning av sterkere og mer autonom institusjonsledelse er altså innføring av ansvars- og ledelsesstrukturer som skal være tydeligere enn tidligere. I lederundersøkelsen stilte vi flere spørsmål knyttet til ansvar og ledelsesstruktur. For det første gjelder dette ledernes syn på hva som er det primære formålet med Kvalitetsreformen, og hvorvidt de mener at det primært en effektivitets- og styringsmotivert reform. For det andre spurte vi lederne hvordan de har opplevd reformen ved sin institusjon. Har det vært slik at utvikling av ny ledelsesstruktur har vært det sentrale ved reformen sammenlignet med andre sider ved reformarbeidet? Kanskje like viktig i denne forbindelsen er spørsmål om utviklingen av et nytt kvalitetssikringssystem. Nye krav til kvalitet i utdanningen står sentralt i Kvalitetsreformen på samme tid som reformen er ment å øke institusjonenes autonomi. Ser vi disse to ambisjonene i sammenheng, vil nettopp den økte autonomien kreve en annen type kontroll, en kontroll på distanse, som også vil kunne bidra til endrede og nye ansvars- og ledelsesstrukturer. La oss først se på de generelle holdningene til Kvalitetsreformen.

Tabell 3.4: Holdninger til Kvalitetsreformen. De som svarer enig og helt enig i påstandene. Prosent (N=100 prosent)

	<i>Rektorer</i>	<i>Direktører</i>	<i>Ansatte ved Universitet</i>	<i>Ansatte ved de øvrige institusjonene</i>	<i>Totalt</i>
Kvalitetsreformen er primært en effektivitets- og styringsmotivert reform	46	53	68	48	49

Det generelle bildet viser at rundt halvparten av lederne ved institusjoner for høyere utdanning sier seg enige i at Kvalitetsreformen først og fremst er en effektivitets- og styringsmotivert reform. Det kan tyde på at endringer av ansvar og styringsstrukturer har stått sentralt. Videre ser vi av tabell 4 at de ansatte ved Universitetene skiller seg fra ansatte ved andre institusjoner ved at en større andel av dem er enige i påstanden. Det kan tyde på at konsekvensene av reformen har vært størst på dette området ved universitetene. Når det gjelder rektorer og direktører, er det små forskjeller. For å gå ett skritt videre skal vi se hva topplederne har svart på spørsmålet om hvilke sider ved Kvalitetsreformen som har preget iverksettingen ved deres institusjon.

Spørsmålet dreier seg om hva institusjonslederne ser som de sentrale sidene ved Kvalitetsreformen ved egen institusjon. Her er det stilt spørsmål om hvor sentrale ulike sider med reformen har vært på en skala fra 1 (meget sentral) til 3 (mindre sentral). Først viser vi resultatene for lederne samlet, før vi sammenligner svarene fra direktører og rektorer.

Tabell 3.5: Hvor sentrale ulike sider ved Kvalitetsreformen har vært. Prosent. (N=100 prosent)

	<i>Meget sentralt</i>	<i>Sentralt</i>	<i>Mindre sentralt</i>	<i>Totalt</i>	<i>N</i>
Utvikling av ny studiestruktur	58	34	8	100	67
Utvikling og iverksetting av nye pedagogiske virkemidler	39	45	16	100	67
Utvikling av ny ledelsesstruktur	47	41	12	100	66
Internasjonalisering	39	57	5	101	67
Utvikling av økonomiske virkemidler (budsjettmodell)	41	41	18	100	66
Utvikling av nytt kvalitetssikringssystem	85	15	0	100	67
Rekruttering av studenter	38	50	12	100	66
Tilrettelegging av nytt informasjonsmateriell	22	63	15	100	65

Analysen viser at det er utviklingen av et nytt kvalitetssikringssystem som har vært det mest sentrale etter innføringen av Kvalitetsreformen. Hele 85 prosent oppgir dette som meget sentralt og ingen sier det er mindre sentralt. Dernest har utvikling av ny studiestruktur og utvikling av ny ledelsesstruktur stått meget sentralt. Henholdsvis 58 og 47 prosent sier dette. Lavest score på ”meget sentralt” får tilrettelegging av informasjonsmateriale, noe 22 prosent mener har vært meget sentralt. Høyest prosentandel i kategorien ”mindre sentral” finner vi på spørsmålet om utvikling av økonomiske virkemidler.

Tabell 3.6: Hvor sentrale ulike sider ved Kvalitetsreformen har vært for rektorer og direktører. Prosent. (N=100 prosent)

		<i>Meget sentralt</i>	<i>Sentralt</i>	<i>Mindre sentralt</i>	<i>Totalt</i>	<i>N</i>
Utvikling av ny studiestruktur	Rektor	67	22	11	100	36
	Direktør	48	48	3	99	31
Utvikling og iverksetting av nye pedagogiske virkemidler	Rektor	47	47	6	100	36
	Direktør	29	42	29	100	31
Utvikling av ny ledelsesstruktur	Rektor	46	46	9	101	35
	Direktør	48	35	16	100	31
Internasjonalisering	Rektor	50	41	8	99	36
	Direktør	26	74	0	100	31
Utvikling av økonomiske virkemidler (budsjettmodell)	Rektor	51	37	11	99	35
	Direktør	29	45	26	100	31
Utvikling av nytt kvalitetssikringssystem	Rektor	92	8	0	100	36
	Direktør	77	23	0	100	31
Rekruttering av studenter	Rektor	49	43	9	101	35
	Direktør	26	58	16	100	31
Tilrettelegging av nytt informasjonsmaterieill	Rektor	29	59	12	100	34
	Direktør	13	68	19	100	31

På spørsmålene om hva som har vært den mest sentrale siden ved Kvalitetsreformen ved de ulike institusjonene er direktørene og rektorene nokså enige, men med en klar tendens til at rektorene i sterkere grad sier at alle sider har vært meget sentrale. Årsakene til denne forskjellen er vanskelig å forklare, men det kan være et uttrykk for at rektorene opplever at reformen har hatt større konsekvenser enn direktørene. Størst forskjell mellom de to ledergruppene finner vi når det gjelder andelen som mener at internasjonalisering er ”meget sentral”, der det er en differanse på 24 prosentpoeng. Mest samstemte er de to gruppene på spørsmålet om utvikling av ny ledelsesstruktur.

Svarene viser at kvalitetssikring, ny studiestruktur samt ledelse og styring oppfattes som særlig sentrale sider ved reformen. Ser vi dette i sammenheng med det nye finansieringssystemet tyder det på at fokuset i styringen av institusjonene trolig dreies mot oppfyllelsen av formelle produksjons- og kvalitetsmål. Samtidig ser vi at denne formen for

styring griper sterkere inn i den faglige virksomheten, i undervisning og forskning som må styres på en annen måte enn tidligere nettopp for å tilfredsstille de kravene som finansieringssystem og kvalitetssikringssystemene retter mot institusjonene.

En rekke institusjoner har dessuten gjennomført omfattende omorganiseringsprosesser til dels i forkant av og uavhengig av Kvalitetsreformen. Begrunnelsen har i mange tilfeller vært et ønske om å skape bedre effektivitet, bedre faglig samarbeid og bedre økonomi.

3.2.2 Ny konkurransesituasjon?

Den andre indikatoren på moderne samfunnsstyring gjennom mål- og resultatstyring kombinert med institusjonell autonomi handler om den nye konkurransesituasjonen som reformen legger opp til. I intervjuene var det særlig ved høyskolene at dette ble tatt opp som tema, men også ved universitetene ble det sagt at ”det nå er en sterk konkurranse om studentene”. Den nye konkurransesituasjonen dreier seg dermed om å tiltrekke seg studenter, noe som kan medføre at det blir et sterkere fokus på studenter med relativt mer bruk av tid på undervisning og mindre på forskning enn tidligere. Et annet utslag av økt konkurranse kan være at i den grad institusjoner har som sitt viktigste mål å få nok studenter, samtidig som de sliter med rekrutteringen, kan det føre til at kravene for å komme inn på et studium senkes. Konkurransesituasjonen inneholder imidlertid flere elementer, der konkurransen om forskningsmidler og premiering av forskningspublisering står sentralt. I praksis vil det si at de ulike institusjonene i utgangspunktet stiller i ulike startposisjoner med tanke på den nye konkurransen.

Dersom vi ser på svarene fra lederundersøkelsen viser det seg at over 70 prosent av lederne mener at Kvalitetsreformen vil resultere i mindre forskning og mer undervisning. Videre er mener 73 prosent at reformen vil senke nivået på høyere utdanning. Dersom vi ser på ulike kvalitetsmål og betydningen av disse etter Kvalitetsreformen kommer disse ut på følgende måte:

Tabell 3. 7: Betydningen av ulike kvalitetsmål etter Kvalitetsreformen. De som har svart stor eller meget stor på en 4 punktskala. Prosent.

<i>Kvalitetsmål</i>	<i>Rektorer</i>	<i>Direktører</i>
Inntakskvalitet	69	56
Styringskvalitet	92	75
Program- og undervisningskvalitet	97	78
Resultatkvalitet	94	75
Relevanskvalitet	83	53

Selv om en stor andel av lederne peker på at inntakskvalitet er av stor eller meget stor betydning, oppnår dette målet lavest score og kommer dermed sist i en rangering av de ulike kvalitetsmålene. Vi vet ikke noe om dette er uttrykk for reduserte krav til inntakskvalitet, men det som tabellen uansett kan tyde på er at kvaliteten på nye studenter veies mot hensynet til å ha tilstrekkelig antall med studenter. God styring, gode fagtilbud og god undervisning samt gode karakterer, gjennomstrømning og høy

forskningsproduksjon, vil alle være kvalitetsmål som med mindre forbehold teller positivt i den nye konkurransesituasjonen.

Dette bildet kan suppleres med intervjudata. En av årsakene til at konkurransesituasjonen merkes tydeligere er at finansieringssystemet retter fokuset klarere mot produktivitet og inntjening ved de enkelte studieprogram og underavdelinger. Dette innebærer en endring fra en situasjon der behov snarere enn produksjon og inntjening ble tatt hensyn til ved fordelingen av budsjettmidler.

Data tyder på at aktørene i systemet opplever økt konkurranse. Generelt tilsier konkurransesituasjonen at det er viktig å ha mange studenter, ikke minst av økonomiske årsaker. Konkurransepresset føles spesielt sterkt ved mindre høyskoler som opplever lav tilstrømming av studenter og som dessuten ikke driver forskningsvirksomhet som kan styrke økonomien. Som vi skal se senere, er det grunn til å spørre om institusjonene påvirker egen studenttilstrømming gjennom konkurranse, men både finansieringssystemet og opplevelsen av konkurranse er reell nok.

3.2.3 Ledelse og finansiering

Den tredje indikatoren på endringer i institusjonsstyringen, handler om den nye finansieringsordningen. Større økonomisk handlefrihet tilsier at institusjonene i større grad får mulighet til å gjøre den type valg og prioriteringer som finner sted i produksjonsbedrifter. Dette dreier seg blant annet om muligheten til å foreta disponeringer for å få budsjettet i balanse. Sentrale spørsmål knyttet til slike disponeringer vil være om man har tilstrekkelig med studenter, produserer nok studiepoeng, har for mange eller for få ansatte, publiserer tilstrekkelige osv.

På den ene siden dreier dette seg om hvilke muligheter man har til å omorganisere eller legge til rette for effektiv ressursbruk ved en institusjon og på den andre siden om hvilke virkemiddel man eventuelt er villig til å ta i bruk. Våre undersøkelser kan kaste lys over begge disse forholdene, og vi starter med ledelsen sin oppfatning på spørsmålet om muligheten for effektiv ressursbruk er endret etter innføringen av reformen. Svarene fordeler seg på følgende måte:

Tabell 3.8: I hvilken grad er mulighetene for effektiv ressursbruk endret etter innføringen av Kvalitetsreformen? Prosent.

	<i>Betydelig styrket</i>	<i>Noe styrket</i>	<i>Uendret</i>	<i>Noe svekket</i>	<i>Totalt</i>	<i>N</i>
Rektor	28	58	14	0	100	36
Direktør	7	55	36	3	101	31
Totalt	18	57	24	2	101	67

Et stort flertall av lederne mener at muligheten for effektiv ressursbruk er styrket etter Kvalitetsreformen og svært få opplever en svekkelse. Igjen ser vi at en relativt høy andel

av rektorene opplever at mulighetene for effektiv ressursbruk har økt, mens en relativt større andel av direktørene, 36 prosent, opplever at situasjonen er uendret. Samlet tyder imidlertid det generelle bildet på at muligheten for økonomistyring og effektivisering er bedret sammenlignet med tidligere. Det blir lagt til rette for at institusjonene innen høyere utdanning i sterkere grad kan styres etter økonomiske mål. Det er likevel interessant å registrere at det er de faglige lederne som i størst grad rapporterer om endringer på et område som man skulle forvente de var minst opptatt av og som direktørene har best kjennskap til.

I tillegg til friheten til å styre dreier ledelse seg også om hvordan man kan og vil styre. For å påvirke inntektssituasjonen ved en utdanningssituasjon kan lederne velge mellom ulike virkemidler der vi kan skille mellom positive virkemidler knyttet til økt aktivitet i form av økt produksjon og inntjening, nøytrale virkemidler knyttet til mer hensiktsmessig bruk av tilgjengelige ressurser eller til slutt negative virkemidler som tjener til å redusere kostnadene ved å bruke de ansatte mer effektivt. I praksis kan det siste lett komme til å bety at tallet på ansatte reduseres. På disse områdene har institusjonene i hovedsak stor frihet, og lederne ble stilt spørsmål om hvilke virkemidler de oppfattet som de viktigste.

Tabell 3.9: Hva er viktigste virkemidlet for å påvirke inntektssituasjonen ved institusjonene etter innføringen av Kvalitetsreformen? Prosent. (N=100prosent)

	<i>Øke inntektene ved å produsere flere studiepoeng</i>	<i>Øke inntektene gjennom ekstern undervisning</i>	<i>Øke inntektene gjennom økt forskningsproduksjon</i>	<i>Redusere kostnader gjennom mer effektiv bruk av kapital</i>	<i>Redusere kostnader gjennom mer effektiv bruk av de ansatte</i>	<i>Totalt</i>	<i>N</i>
Rektor	52	16	26	3	3	100	31
Direktør	74	3	7	3	13	100	31
Totalt	63	10	16	3	8	100	62

Selv om Kvalitetsreformen har skapt større frihet til å rasjonalisere og effektivisere driften, fremstår ikke det som det viktigste virkemidlet. Ledere som vil gjøre noe med den økonomiske situasjonen, ser først og fremst på mulighetene til å økt inntektene. Dette harmonerer godt med det som er vist ovenfor, at det er først og fremst kampen om studentene det handler om. Det er likevel ikke usannsynlig at de som eventuelt taper denne kampen må ta i bruk andre virkemidler, eksempelvis ulike effektiviseringstiltak. Det er også visse forskjeller mellom direktørene og rektorene på dette området. Mens rektorene i større grad ser for seg at man kan øke inntektene gjennom økt forskningsproduksjon, legger direktørene større grad vekt på produksjon av studiepoeng og en mer effektiv bruk av de ansatte.

Går vi over til intervjuene i tilknytning til case studiene var det forskjeller i holdninger til de nye insentivene i finansieringsordningen. Universitetene virker noe mer positive, men

en del av respondentene mente imidlertid at de ikke merket den nye ordningen. Argumentene til fordel for den nye finansieringsordningen var dels at grunnenhetene vil få betalt for hva de gjør og dels at det synliggjør hvor den største aktiviteten er. De respondentene som stilte seg negativt nevnte at det vil bli vanskelig å planlegge med den nye ordningen. Dette fremtvinger økt bruk av midlertidige ansatte for å sikre fleksibilitet i systemet. Det andre argumentet mot finansieringsordningen er at det følger med en historisk skjevfordeling mellom fagene over i det nye systemet, dvs. at størrelsen på den ramme som instituttene får i tillegg til den aktivitetsbaserte delen er historisk betinget. Dette medfører at de studentintensive instituttene fortsatt ikke får full kompensasjon for sin produksjon. Samtidig er det viktig å merke seg at den nye finansieringsmodellen var tenkt å utjevne den historisk betingete skjevfordelingen av ressurser.

Den andre delen av diskusjonen om ledelse og finansiering dreide seg om at ledelsen får et virkemiddel som kan brukes i utøvelsen av lederskap. En del av respondentene ved universitetene pekte på at det tidligere var en del av fagstaben som kun underviste og ikke produserte noe forskning til tross for at det inngikk i stillingen. Dette vil nå bli mulig å endre ettersom forskning og undervisning blir synliggjort. Respondentene mente at det derfor kan bli en mer rettferdig fordeling mellom de ulike ansatte og at den også gir lederen et verktøy som kan komme til nytte for å skape denne rettferdigheten.

En tredje del av diskusjonene gikk ut på at insentivene gir en ryddigere prosess ved fordelingen av budsjettmidler. Før Kvalitetsreformen ble instituttene i stor grad finansiert etter hvor mange vitenskapelig ansatte de hadde. I tillegg fulgte det driftsmidler med hver ansatt. Dette ga insentiver til å ansette så mange som mulig. I følge en av instituttstyrerne har instituttene: ”I dag i stedet insentiver til å ansette fagpersonell ut fra hva som er hensiktsmessig ut fra den faktiske undervisningsmessige belastningen”.

3.3 Fagstyre og lederegenskaper

Grunnlagsdokumentene til Kvalitetsreformen la opp til endringer i forholdet mellom samfunnsstyre, fagstyre og partsstyre. Mens de to første styringsmodellene ble omformet med tanke på at de gjensidig skulle støtte hverandre gjennom målstyring, autonomi og sterkere ledelse, ble partsstyret klart formelt svekket gjennom flyttingen av beslutningsmyndighet fra kollegiale, representative organer til faglige ledere i den nye administrative linjen. Hva har disse endringene gjort med de forventningene som stilles til ledere og ledelse? Universiteter og høyskoler har tradisjonelt blitt sett som kulturelle institusjon der den viktigste oppgaven er å ivareta undervisnings- og forskningsoppgaver på et uavhengig faglig grunnlag. I tråd med dette var det også en rådende oppfatning at akademiske institusjoner bare kan ledes av personer med den høyeste vitenskapelige eller faglige kompetanse.

I begge spørreundersøkelsene stilte vi spørsmål om hva respondentene oppfattet som de viktigste lederegenskapene for ledere ved høyere utdanningsinstitusjoner.⁵ Respondentene kunne velge mellom ”faglig autoritet”, ”ekstern orientert ledelse”, ”strategisk ledelse”, ”resultatorientert ledelse” og ”ledelse som er lojal overfor overordnet myndighet” som lederidealer. En skulle kanskje tro at det ville være klare forskjeller mellom rektorer og direktører, ikke bare fordi de ivaretar ulike roller i ledelsen, men også fordi de gjerne har ulik bakgrunn, med henholdsvis faglig akademisk forankring og administrativ forankring. Like nærliggende er det å anta at det vil være forskjeller mellom toppledere og øvrige ansatte. Hvilke lederegenskaper mener lederne det skal til for å lede institusjonen? Hvordan ser dette bildet ut i sammenlignet de egenskapene de ansatte etterspør hos lederne av deres grunnenheter?

I en sammenligning mellom rektorer og direktører (ikke vist her), er det lite som skiller de to gruppene fra hverandre. Det er for eksempel ikke slik at rektorer legger større vekt på faglig autoritet som lederegenskap enn direktørene. Faglig autoritet blir ikke engang prioritert høyt av topplederne. Som tabell 3.10 viser, mener den langt største andelen av lederne at det viktigste er å få en ledelse som utvikler institusjonen gjennom strategisk planlegging. Nær 80 prosent av topplederne siter dette, mens 14 prosent legger vekt på betydningen av høy faglig autoritet.

Ser vi på de ansatte, er rangeringen av lederegenskapene fortsatt den samme som for toppledelsen, men det er en betydelig mindre andel (46 prosent) av de ansatte som legger vekt på strategi. I stedet legger de ansatte større vekt på at en leder bør ha høy faglig autoritet (32 prosent), og en ledelse som ivaretar institusjonen utad (20 prosent). Blant de ansatte finner vi derfor en bredere vifte av forventninger til lederne, mens lederne har et mer ensidig fokus på strategisk lederskap.

Tabell 3.10: Hvilke lederegenskaper trengs ved institusjonen?

	<i>Høy faglig autoritet</i>	<i>Ledelse som ivaretar institusjonens interesser utad</i>	<i>Ledelse som utvikler institusjonen gjennom strategisk planlegging</i>	<i>Ledelse som sikrer maksimering av inntjeningsnivået</i>	<i>Ledelse som er lojal overfor instruksjoner og pålegg fra overordnede myndigheter</i>	<i>Tot</i>	<i>N</i>
Topplederne	14	3	79	3	0	99	63
Ansatte	32	20	46	1	1	100	1958

⁵ I spørsmålet til topplederne er det stilt spørsmål om hvilke lederegenskaper som trengs ved institusjonen, mens det til de ansatte er spurt hvilke lederegenskaper som trengs ved din grunnenhet, institutt, avdeling.

En måte å forstå disse forskjellene på er de ulike aktørenes plassering i organisasjonen. For topplederne har Kvalitetsreformen definert et mandat som peker i retning av mer autonome institusjoner med sterkere faglig ledelse og klarere samfunnsstyre samtidig som reformen stiller institusjonene overfor krav som gjør at strategisk planlegging blir en sentral oppgave for ledelsen. For ansatte som ikke selv er direkte involvert i ledelsesoppgaver vil dette kunne fortone seg noe annerledes, og presset i retning av strategisk ledelse har ikke nødvendigvis slått så sterkt inn blant de faglige ansatte.

Vi har alt pekt på at det institusjonelle landskapet varierer. Det er mye som tilsier at en leder av et stort forskningsuniversitet vil stå overfor og preges av andre forventninger enn de som gjøres gjeldende overfor lederen av en liten høyskole med undervisning som en altoverskyggende oppgave. Vi har derfor sett på hvordan forventningene til lederegenskaper varierer med institusjonsstørrelse. Til nå har vi kun analysert data om de ansatte. Analysen viser for det første en klar tendens til at strategisk ledelse er den lederegenskaper som fremheves av flest respondenter uansett institusjonsstørrelse. Imidlertid er det en klar tendens til at jo mindre institusjon, desto viktigere blir strategisk ledelse, mens det motsatte er tilfelle når det gjelder faglig autoritet. Som tabell 3.11 viser, er faglig autoritet viktigere jo større institusjonene er.

Tabell 3.11: Hvilke lederegenskaper trengs ved din grunnenhet/institutt/avdeling etter institusjonsstørrelse. Prosent. (N=100 prosent)

	<i>Høy faglig autoritet</i>	<i>Ledelse som ivaretar institusjonens interesser utad</i>	<i>Ledelse som utvikler institusjonen gjennom strategisk planlegging</i>	<i>Ledelse som sikrer maksimering av inntjeningssevnen</i>	<i>Ledelse som er lojal overfor instuksjer og pålegg fra overordnede myndighet</i>	<i>Tot</i>	<i>N</i>
Under 200 ansatte	26	14	58	1	1	100	127
201-500 ansatte	24	17	57	1	1	100	293
501-1000 ansatte	37	12	50	1	1	101	275
Over 1000 ansatte	33	23	42	1	1	100	1263

En mulig tolkning er at de små institusjonene tidligere la mindre vekt på strategiarbeid, mens de største allerede hadde innarbeidet dette som en del av virksomheten. Kvalitetsreformen kom med krav til noe som i mindre grad var etablert og utarbeidet ved de små institusjonene. En annen og mer sannsynlig forklaring er at både ansatte og ledere ved flere mindre institusjoner har følt seg økonomisk presset til å utvikle klare strategier som kan virke mobiliserende for å få institusjonen ut av vanskelighetene og over på tryggere økonomisk grunn. Store institusjoner som de fire eldste universitetene har en mer allsidig ressursbasis, er i mindre grad presset av ressursknapphet og utvikler ikke en, men flere og mer komplekse strategier. En tredje forklaring er de store institusjonene, som omfatter de eldste universitetene, har en sterk kultur og tradisjon for forskning og fokus på faglig kvalitet. Høy faglig autoritet, faglig uavhengighet og høy faglig kvalitet har vært sentrale verdier som er sterkt forankret i disse institusjonenes selvbylde, og i gruppen av institusjoner med flere enn 1000 ansatte finner vi nettopp de eldste institusjonene: Universitetene i Oslo, Bergen, Tromsø og NTNU.

3.4 Partsstyre – demokrati på arbeidsplassen

Siden slutten av 1970-tallet og frem mot 2005 var mye av beslutningsmyndigheten i institusjonene forankret i valgte forsamlinger hovedsakelig sammensatt av representanter for institusjonenes viktigste interessergrupper: vitenskapelig ansatte, teknisk-administrativt ansatte og studenter, oftest med den førstnevnte gruppen i flertall. Selv om professorveldet ble avskaffet da partsstyret fikk fotfeste, var det klart dominert av de vitenskapelig ansatte. I dette tilfellet, der lederen velges blant disse interessegruppene, får lederen først og fremst autoritet i kraft av å være representant for interessegruppene. Denne styringsmodellen er basert på en annen form for lederskap enn de vi har diskutert til nå, der det å være talsperson og interesseforkjemper står sentralt. Innad skal ulike interesser bli hørt, vurdert opp mot hverandre, avveid mot felles interesser som binder gruppene sammen, og lagt til grunn for politisk arbeid med sikte på å fremme institusjonens kollektive interesser. Utad dreier det seg om å skaffe mest mulig ressurser til sin egen gruppe eller enhet, enten en arbeider for egen institusjon, avdeling eller grunnenhet.

Et grunnleggende kjennetegn ved denne formen for styre eller lederskap er at ledelsen er valgt av og blant medlemmene av den institusjonen som ledelsen skal representere. Når det etter Kvalitetsreformen er åpnet for ansettelse og ikke valg av rektor og ledere på lavere nivåer, vil det nettopp utfordre en ledelse basert på partsrepresentasjon. En ansatt leder vil ha sitt mandat fra ansettende myndighet, som vil være styret eller overordnet ledelse. Vi har tidligere, i tabell 1, vist at det vanlige fortsatt er valg av rektor, men ved 7 institusjoner er rektor ansatt og ved to av disse med enhetlig ansvar for institusjonen. For å undersøke forholdet mellom partsstyre og de andre styringsmodellene, kan synet på valgt eller ansatt ledelse være en indikator på hvor sterkt partsstyret med sine forventninger til ledelse og ledere står i dag.

3.4.1 Valgt eller ansatt

I likhet med spørsmålet om lederegenskaper har vi spurt topplederne om rektor bør være valgt eller ansatt, mens vi spurte de ansatte om lederne for deres grunnenhet bør velges eller ansettes. Dette kan være en av grunnene til at vi finner forskjeller i svarfordelingen i de to undersøkelsene. Generelt fordeler svarene til topplederne og de ansatte seg på følgende måte (tabell 3.12):

Tabell 3.12: Ønsker du valgt eller ansatt rektor/leder for din grunnenhet? Prosent. (N=100 prosent)

	<i>Valgt leder</i>	<i>Ansatt leder</i>	<i>Ingen oppfatning</i>	<i>Totalt</i>	<i>N</i>
Toppledere	49	45	6	100	67
Ansatte	61	25	14	100	2033

Som vi ser foretrekker for det første et flertall både av ledere og ansatte valgt fremfor ansatt ledelse. Videre er det en større andel av de ansatte som foretrekker valgte ledere, og en mindre andel ansatte enn toppledere som ønsker seg ansatte ledere. I det sistnevnte tilfellet er forskjellen mellom ledere og ansatte på 20 prosentpoeng. Dette tyder på sterk støtte fra de ansatte til et system basert på tradisjonelt faglig dominert partsstyre. Å ansette leder betyr at de ansatte mister innflytelse, ikke bare over selve valget av leder, men også ved at de mister sin autoritet over lederen siden denne formelt vil hente sin autoritet fra styret eller overordnede ledere.

I synet på lederrekruttering finnes det også andre forskjeller i datamaterialet. Dersom vi ser på lederundersøkelsen, er det ikke uventet forskjeller mellom rektorene og direktørene, der henholdsvis 58 og 42 er positive til valgt ledelse. Rektorene er dermed mer på linje med de ansatte og holder i større grad fast på den tradisjonelle formen for lederrekruttering.

Når det gjelder de ansatte har vi sett på hvordan deres preferanser varierer med institusjonsstørrelse. Andelen som foretrakk valgt ledelse var størst ved de største institusjonene, og det er også bare en av de store institusjonene, NTNU, som har ansatt rektor. Forskjellene etter institusjonsstørrelse er vist i tabell 3.13:

Tabell 3.13: De ansatte sitt syn på valgt eller ansatt ledelse etter institusjonsstørrelse. Prosent. (N=100prosent)

<i>Ansatte</i>	<i>Lederen bør være valgt</i>	<i>Lederen bør være ansatt</i>	<i>Jeg har ingen oppfatning av om lederen bør være valgt eller ansatt</i>	<i>Totalt</i>	<i>N</i>
Under 200	47	32	21	100	130
201-500	46	36	18	100	307
501-1000	54	29	17	100	285
Over 1000	67	20	12	99	1311

Mønsteret i svarfordelingen er i tråd med det vi tidligere har vist når det gjelder faglig ledelse. Faglig ledelse står sterkest ved de største og eldste institusjonene. Det samme gjelder synet om at rektor og ledere for grunnenhetene bør være valgte. En grunn til dette kan være at de tradisjonelle akademiske styringsformene har sin mest solide forankring i disse institusjonene og at ansatte ser verdiene av en form for ledelse som sikrer dem medbestemmelse. Forskjellene kan også være basert på hensyn av mer praktisk karakter. Om vi ser på rammevilkårene for å gjennomføre rektorvalg, vil tilfanget av mulige kandidater fra et stort universitet være større enn hva tilfelle er ved en mindre institusjon. Svakere støtte til valgt ledelse ved de minste institusjonene vitner ikke nødvendigvis om prinsipiell motstand mot valgt ledelse, men kan også være et enkelt uttrykk for et større opplevd behov for å rekruttere ledere utenfra når forholdene er små.

Et av argumentene for å ansette ledere er at de vil ha en annen autoritet enn de tidligere valgte lederne, og at dette vil sette dem bedre i stand til å drive igjennom endringer. I intervjuene kom fram at særlig de faglige organisasjonene er negative til ansatte ledere. Deres fremste argument er at mye av ressursene til Kvalitetsreformen har gått til å finansiere lønningene til nye ansatte lederne i stedet for å brukes på de som underviser. I tillegg mener de faglige organisasjonene at demokratiet er svekket ved bruk av ansatte ledere med rådgivende organ i stedet for valgte ledere og styrer. Det er neppe særlig overraskende at partsstyrets fremste representanter tar det i forsvar.

Til tross for at overgangen fra valgte forsamlinger med beslutningsmyndighet til rådgivende valgte forsamlinger svekker det interne demokratiet, så ser det ikke ut til at de ansatte opplever at de har mindre innflytelse under en ansatt leder (ikke vist her). Institusjoner med ansatte ledere kommer ikke dårligere ut når det gjelder hvordan ansatte ser på sine muligheter til å utøve innflytelse. Som vist tidligere opplever også de ansatte at autonomien til deres grunnenhet har blitt styrket, om enn i langt mindre grad enn hva topplederne melder om når det gjelder institusjonene som helhet.

Den nye loven la opp til en svekkelse av de ansattes medbestemmelse både ved at deres innflytelse over ledervalg kunne svekkes, ved at deres representasjon i institusjonsstyrene ble redusert, og ved at valgte beslutningsorganer kunne omdannes til rådgivende organer. Et annet spørsmål er hvorvidt de ansatte i praksis opplever å ha innflytelse over ledelse og styring av institusjonene eller ikke. En måte å nærme seg dette spørsmålet er å se hvordan ansatte går frem når de ønsker å ta opp en sak. Tar de sakene opp direkte med ledelsen, går de til de valgte forsamlingene eller tar de opp sakene gjennom sine interesseorganisasjoner? Vel så viktig som enkeltsaker er spørsmålet om i hvilken grad ansatte opplever å ha innflytelse på den overordnede strategien for sine enheter. Ansattes medbestemmelse kan også ses i lys av hvor tilfredse de er med den måten de ulike grunnenhetene blir ledet. Har dagens ledelse blitt bedre eller dårligere nå sammenlignet med tiden før Kvalitetsreformen? Spørsmålet om medbestemmelse kan også ses fra ledelsens perspektiv og vi har i den sammenheng spurt dem om hvem de har kontakt med

i dag og hvordan kontaktmønsteret har endret seg etter reformen. Vi skal se nærmere på alle disse spørsmålene nedenfor:

3.4.2 Ledelse og ansattes medvirkning

Ansatte kan ta opp en sak på ulike måter. I vår spørreundersøkelse ble de spurt hvordan de forsøkte å påvirke beslutninger i sin egen organisasjon. Som det går frem av tabell 3.14, skjedde dette først og fremst gjennom samtaler med ledelsen (73 prosent). To andre måter ble også benyttet, men i betydelig mindre grad, og det var å snakke med folk i valgte organ eller skriftlige henvendelser til ledelsen. Samlet skjedde over 80 prosent av kommunikasjonen direkte med ledelsen.

Tabell 3.14: På hvilken måte går du vanligvis fram for å påvirke en beslutning som gjelder forhold ved din grunnenhet? Prosent. (N=100prosent)

<i>Gjennom samtaler med ledelsen</i>	<i>Gjennom samtaler med representanter i valgte organ</i>	<i>Gjennom samtaler med representanter for fagforeninger</i>	<i>Gjennom skriftlig henvendelse til ledelsen</i>	<i>Gjennom skriftlig henvendelse til representanter i valgte organ</i>	<i>Gjennom skriftlig henvendelse til fagforeningen</i>	<i>Totalt</i>	<i>N</i>
73	13	3	10	1	0	100	1870

Resultatene kan tyde på relativt god kommunikasjon og høy tillit mellom ansatte og deres nærmeste ledere. Det er heller ikke store forskjeller etter institusjonsstørrelse. De betyr imidlertid ikke nødvendigvis at de ansatte opplever å ha innflytelse eller at de er enige i hvordan grunnenheten ledes. Når det gjelder det første spørsmålet, viser det seg at 57 prosent av de ansatte mener at de i stor grad eller i noen grad å har mulighet til å påvirke den overordnede utviklingen og strategien for sin grunnenhet. De resterende 43 prosent sier at de i liten eller meget liten grad føler det samme. Om vi ser dette i forhold til kontaktmønsteret, er det en klart større andel som er i dialog med ledelsen sammenlignet med andelen som mener å innflytelse i spørsmål av overordnet strategisk karakter. En mulighet er at dette også slår negativt ut på de ansatte sitt syn på den ledelsen som blir utført, men det ser ikke ut til å være tilfelle. Blant de ansatte er 69 prosent svært eller litt fornøyd med ledelsen ved deres enhet.

Til slutt skal vi gå et lite skritt videre og se nærmere på holdningen til ledelsen blant ansatte ved ulike typer av institusjoner. Vi har tatt utgangspunkt både i spørreundersøkelsene og i de institusjonene som er med i case-studiene. Analysen av resultatene fra de nasjonale spørreundersøkelsene viser at det ikke er klare forskjeller mellom institusjoner med innslag av ansatt ledelse og institusjoner med valgt ledelse. Verken på spørsmålet om de har mulighet til å påvirke den overordnede strategien eller når det gjelder tilfredsheten med ledelsen, er det forskjeller av betydning på de ansattes svar, noe tabell 3.15 og 3.16 viser:

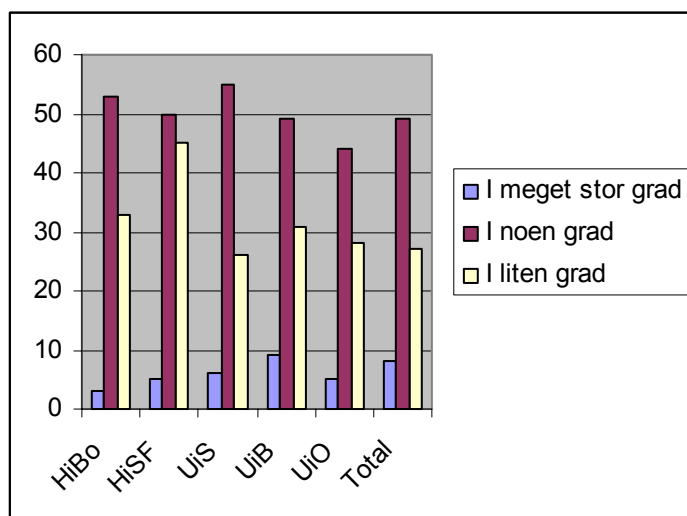
Tabell 3.15: I hvilken grad føler du å ha mulighet til å påvirke den overordnede utviklingen/strategien ved din grunnenhet

	<i>I meget stor grad</i>	<i>I noen grad</i>	<i>I liten grad</i>	<i>I meget liten grad</i>	Tot	N
Valgt	8	48	29	15	100	1594
Ansatt	9	52	23	16	100	435

Tabell 3.16: Er du fornøyd med måten din enhet/ditt institutt/din avdeling ledes på etter Kvalitetsreformen?

	<i>Svært fornøyd</i>	<i>Litt fornøyd</i>	<i>Ikke særlig fornøyd</i>	<i>Ikke fornøyd i det hele tatt</i>		
Valgt	20	48	23	8	99	1562
Ansatt	22	49	22	7	100	427

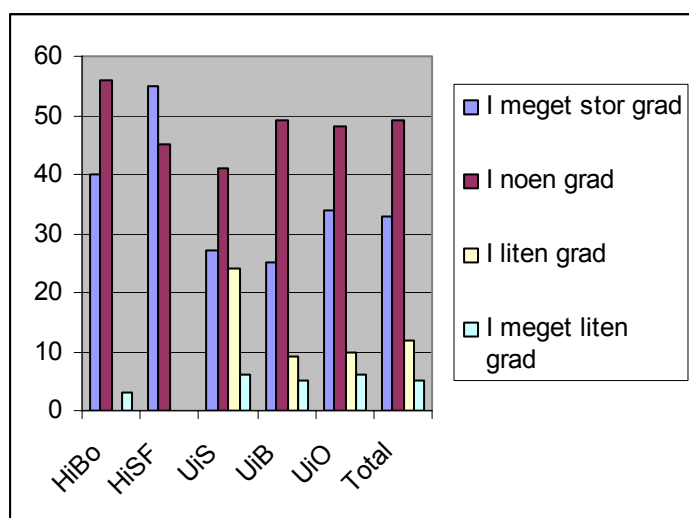
Hvis vi derimot kun ser på svarene fra vitenskapelig ansatte som har svart at de har liten eller meget liten mulighet for å påvirke den overordnede strategien i organisasjonen kommer Høyskolen i Sogn og Fjordane (HiSF 45 prosent), samt Høyskolen i Bodø (HiBo) og Universitetet i Oslo (UiO), begge med over 30prosent dårligste ut (se figur 1). Av disse har både HiBo valgte ledere og UiO har delvis valgte ledere. Dette støtter inntrykket fra tabell 15 om at ansatte ved institusjoner med valgt ledelse ikke opplever at de har mer innflytelse enn de med ansatte ledere. Data sier imidlertid ikke noe om de ansatte opplever økt eller minket innflytelse over tid. Ytterligere en indikator på at innflytelsen ikke er lavere med ansatte ledere er at Universitetet i Stavanger (UiS) med ansatte ledere og i tillegg en tydelig hierarkisk administrativ linje, kommer best ut med kun 27 prosent som svarer at de i liten grad eller i meget liten grad kan påvirke den overordnede strategien. Med unntak av HiSF må det understrekes at forskjellene mellom institusjonene er små og at hovedinntrykket er at de ansatte opplever at de har innflytelse uansett hvilken type ledelse deres institusjon har.



Figur 3.1: I hvilken grad føler du at du har mulighet til å påvirke den overordnede utviklingen/strategien ved din grunnenhet?

På spørsmål om ”hvor fornøyd den ansatte er med måten deres enhet ledes på etter Kvalitetsreformen” varierer andelen positive svar ved institusjonene i case-studiene mellom 53-85 prosent som svarte ”svært fornøyd” og ”litt fornøyd”, mens den tilsvarende andelen var 69 prosent av respondentene i ansatteundersøkelsen totalt.

Et klart flertall av de ansatte har meget stor eller i noen grad respekt for sin nærmeste ledere (figur 2). Her scorer UiS laveste (69 prosent), mens HiBo (96 prosent) scorer høyest sammen med HiSF (95 prosent). De gamle universitetene kommer midt i mellom med 83 prosent for UiO og 85 prosent for UiB. Selv om vi ikke vil trekke tolkningen av svarene på disse spørsmålene for langt, la vi merke til at ansatte ved de institusjonene (HiSF, HiBo) som ga uttrykk for at de hadde minst innflytelse (figur 3.1) også hadde mest respekt for lederne (figur 3.2).



Figur 3.2: I hvilken grad har du respekt for din nærmeste ledes måte å lede på? Vitenskaplig ansatte

Ut fra vårt materiale er det gjort grundigere analyser av hvem som er positiv til ansatte ledere. En rekke faktorer: akademisk kultur, institusjonell historie, individuell akademisk status, posisjon i organisasjonen, oppfatninger av ledelsen og eksisterende lederordning, har betydning for hvilken holdning respondenten har til ansatt versus valgt ledere. Et av hovedfunnene var at de respondenter som opplevde stor avstand til ledelsen ønsket seg tilbake til valgt ledelse, mens de som opplevde nærhet til ledelsen ville beholde ansatt ledelse. I tillegg mente de som har valgte ledere, og samtidig opplevde at lederen hadde liten innflytelse, at ansatt ledelse var å foretrekke som ledelsesform (Lima, 2004).

Det ser ikke ut til at endringene i ledelses- og styringsorganene har skapt generell misnøye og mistillit til ledere, selv om flertallet er tilhengere av valgte ledere. Tvert om later det til at flertallet er tilfredse med og har tillit til lederne. Her synes den faktiske nærheten til lederne å være viktigere. Dette må ses i sammenheng med flere forhold. På den ene siden er utformelle samtaler den viktigste måten de ansatte påvirker ledelsen. For det andre synes

lederidealene blant vitenskapelig ansatte å være i endring, med større verdsetting av strategisk lederskap.

4 Ny rolle for styrene?

Som vi har sett til nå har de høyere utdanningsinstitusjonene blitt mer autonome på noen områder og har økt fokus på strategisk ledelse og utvikling av egen institusjon. Sammen med de formelle endringene i styrenes sammensetting, tilsier dette at styrets rolle trolig endres sammenlignet med tiden før reformen. I dette kapitlet skal vi derfor se nærmere på styrets rolle. Vi starter med å beskrive ulike prinsipper som kan ligge til grunn for den rollen et styre kan ha. Deretter beskriver vi de antakelser som ligger i Kvalitetsreformen når det gjelder universitets- og høyskolestyrer. Til slutt analyserer vi intervjuer gjennomført med 4 eksterne styremedlemmer om styrets rolle og funksjon.

Den mest omfattende litteraturen om styrearbeid handler om styrene i private selskap og hvilken funksjon de har, hvilke aktiviteter de har og hvordan de agerer (Johanson, 2006). I privat virksomhet er styret et organisatorisk redskap for flere eiere som i felleskap ønsker å få gjennomført en kollektiv oppgave gjennom en organisasjon med en ansatt leder. I rene forvaltningsorgan derimot har ofte styringen blitt sett som en del av det politisk-administrative styringssystemet, og det har derfor i mindre grad vært behov for særskilte styrever i tillegg. Det er likevel ikke uvanlig med denne typen styrever, verken innen for statlig, fylkeskommunal eller kommunal virksomhet. Det nye er at idégrunnlaget, også for styrever i offentlig virksomhet, i de aller fleste tilfeller er det private selskapet. Det er aksjeloven som i stor grad har vært mal for de nye lovene som gjelder både universitet, sykehus og en rekke kommunale selskap. Nettopp dette idégrunnlaget legger vekt på at styret skal ha et overordnet ansvar og være ansvarlig for de prinsipielle og strategiske beslutningene.

I litteraturen er det vanlig å skille mellom tre prinsipielt ulike roller et styre kan ha som øverste: a) styringsorgan, b) formalorgan og c) interesseorgan (Reve & Grønlie, 1993).

I Aksjeloven er intensjonen med styret at det skal fungere som øverste styringsorgan. Styret har da på vegne av eierne fått ansvaret for virksomheten i organisasjonen. Det betyr at styret skal se til at organisasjonen løser de oppgaver den skal ivareta, og at de løses mest mulig kostnadseffektivt. Styret har ansvar og tilsyn, mens administrerende direktør og øvrig virksomhet i organisasjonen utfører arbeidet. De to viktigste oppgavene for styret blir dermed *å føre kontroll og å formulere strategien for organisasjonen*.

Dersom styret først og fremst opptrer som øverste formalorgan er det mindre aktivt. Styrets oppgaver blir gjerne å ivareta enkelte lovbestemte oppgaver. Styringen overlates i hovedsak til den daglige ledelsen. I offentlige organisasjoner har ofte overordnede politiske og administrative organer beholdt mye av styringsrollen. Styret sitter da igjen med to oppgaver, nemlig *å godkjenne vedtak og legitimere virksomheten*. Eksempel på oppgaver kan for eksempel være å godkjenne budsjett og regnskap, mens den reelle utøvende styringen er klart begrenset. Styret kan imidlertid være en vesentlig styringsreserve under vanskelige forhold.

Den siste rollen styret kan ha er som øverste interesseorgan. I slike tilfeller representerer styret ulike interessenter. Utgangspunktet er at en organisasjon har en rekke interne og eksterne interessenter, og at organisasjonen kan oppfattes som et politisk system. Styrets rolle blir i denne form for styre å være et organ for *medvirkning og påvirkning*.

Kvalitetsreformen har endret sammensetningen og funksjonen til styrene ved universiteter og høyskoler. Styret har vært et lovpålagt organ i lengre tid, men med den nye loven om universitet og høyskoler endres styrets sammensetting ved at antallet eksterne representanter økes. Paragraf 4 i lov om høyere utdanning gir ikke bare styret ansvar for at driften er effektiv og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som finnes, men det skal altså trekke opp strategien for virksomheten.

I grunnlagsdokumentene til Kvalitetsreformen er det klare forventninger til styret og disse forventningene handler om at det skal ha en rolle og funksjon som er en annen enn tidligere. For det første skal det ha en aktiv rolle og gi ny inspirasjon til styring basert på en tydelig strategi. For det andre forventes det at den nye styresammensettingen skal bidra til nytt fokus, nye aktiviteter eller nye måter å tenke på. Økt ekstern representasjon skal altså bidra med nye perspektiv, ideer og forslag som kan skape bedre høyere utdanningsinstitusjoner.

Vi har studert hvilken rolle og funksjon de nye styrene har i 4 av våre case-institusjoner, dels gjennom å analysere styreprotokoller og dels gjennom intervjuer. Fokuset har vært på styrets rolle, funksjon og på hvilke saker styremedlemmene har ment var viktig etter innføringen av Kvalitetsreformen. Nedenfor presenterer vi en gjennomgang av styresaker for perioden 2005 – oktober 2006 og intervjuer ved fire institusjoner: Høyskolen i Bodø, Universitetet i Stavanger, Høyskolen i Lillehammer og Høyskolen i Sogn og Fjordane.

Hva sier styreprotokollene om aktiviteten i styrene, hvilke saker er til behandling, og hvilken type behandling får de? For det første viser gjennomgangen av styreprotokollene stor likhet mellom institusjonene. Det er omtrent samme møtefrekvens i alle styrene og de behandler stort sett samme typer saker. Ser vi på de saker som er felles for de fire institusjonene får vi følgende tabell:

Tabell 4.1: Like saker behandlet i styrene og deres utfall

<i>Saker</i>	<i>Utfall</i>
Endring av forskrifter	-
Etablering av bachelorprogram, master, joint master, PhD etc	-
Budsjett og økonomi - Fullmaktssaker (sakkyndig kommitee, stillinger)	Tatt til etterretning Alle godkjente
Oppfølging av strategidokument	-
Oppnevning av ledere	Alle godkjente
Oppretting av professorat, etc.	Alle godkjente
Tildeling av graden doktor (ulike personer)	Alle godkjente
Årsmeldning/årsrapport	-

Styreprotokollene bærer preg av at styrene er samstemte. Gjennomgang av styreprotokollene kan lett gi inntrykk av at styrene ikke er særlig aktive ettersom det aldri har vært et tilfelle der fullmaktssaker, oppnevning av ledere, professorer og lignende ikke har gått igjennom. Grunnen kan være at administrasjonen har gjort et grundig forarbeide eller at sakene er av en slik karakter at styrene ikke engasjerer seg. Bildet som tegner seg er at styrene legitimerer virksomheten. Men det betyr ikke at styrene i det store og hele er passive, tvert i mot kan intervjudata tyde på det motsatte.

Intervjuerne er gjort med fire eksterne styremedlemmer, siden det er disse som er spesielt er tiltenkt en styrket rolle etter den nye loven. Utvalget av respondenter er gjort dels fordi de arbeider ved en av de 8 case institusjonene og dels fordi de har ulik bakgrunn; politikere, næringsliv, professorer fra andre universitet.

Alle respondentene har tidligere vært involvert i høyskolens eller universitetets liv før de ble spurt om være medlem av styret. De kunne for eksempel ha vært involvert gjennom sitt lokale engasjement eller gjennom å ha vært del av den tidligere styringsgruppen ved høyskolen/universitetet. De medlemmer som ikke kom fra akademia, mente at deres bidrag til styret var at de så ting fra et annet perspektiv eller ut fra omfattende erfaring fra arbeid i mange styrer, og derfor kunne komme med alternative forslag til måter å håndtere saker på. Et av medlemmene som til daglig jobber i det private næringsliv uttrykte det på følgende måte:

”Jeg bidrar med det som privat næringsliv har, resultatfokus og full fart.”

Respondentene pekte videre på at styrets viktigste oppgave dels var å skaffe nødvendige midler og dels få en effektiv drift. Noen av de eksterne medlemmene mente at det var

viktig å danne en form for motvekt mot de ansattes synspunkter ettersom de ellers hadde stor makt. Andre styremedlemmer mente det motsatte, at de nettopp skulle representere de ansatte. På spørsmål om hva som er styrets rolle og viktigste oppgave svarte de med andre ord relativt ulikt, noe følgende eksempler viser:

”...ivareta eieres interesse innenfor økonomi, krav til utdanning, regelverk og ta hensyn til regionenes særtrekk”

”De to viktigste tingene er å skaffe nødvendige midler (eksternt fokus) og personal policy (internt fokus)”

”...overordnet strategisk tenkning”

”...sørge for at universitetet gjør sitt samfunnsoppdrag både kvantitativt og kvalitativt”

Noen svar gir inntrykk av at styremedlemmene fokuserer på å forvalte institusjonen, mens andre svar gir inntrykk av at de ser det som styrets rolle å opptre som aktiv strateg. Et eksempel på saker de eksterne styrmedlemmer mente at det var viktig å danne motvekt mot de ansatte kunne være tilfeller der de ansatte kun ville ansette folk som kom fra egen institusjon. I det tilfelle der et styremedlem så det som viktig å representere de ansatte, understreket vedkommende betydningen av å få fokus på organisasjonens indre liv og utvikling av læringsmiljøet.

Alle styremedlemmene mente at de hadde en styringsinstruks å forholde seg til, til tross for at det ikke fantes noe skriftlig dokument. I aksjeloven er det anbefalt at selskapene har en egen styreinstruks som definerer hvilken rolle styret og administrasjonen skal ha der roller og arbeidsdeling er fastlagt. På vårt spørsmål om styringsinstruks svarte styremedlemmene i stor grad på spørsmålet om hva de oppfattet som styrenes rolle for institusjonen. Hva de mente denne styringsinstruksen besto av varierte fra person til person. Styringsinstruksen ble beskrevet som målformuleringen fra Departementet, revisorsinstruks og inntrykk fra seminarer over hva deres rolle gikk ut på. Ingen av styremedlemmene var usikre på egen rolle selv om de altså representerer ulike interesser og til dels perspektiver i styrene.

Samtlige styremedlemmer mente at de hadde vært meget aktive medlemmer. De har kommet med egne forslag som ikke administrasjonen har tatt opp. Videre har de mange ganger krevd ytterligere informasjon før de var villige til å fatte vedtak. De har motsatt seg forslag som kommer fra administrasjonen, og de har vært drivende i strategiarbeidet. Ved de institusjoner som har gjennomført store endringer, for eksempel etablert seg som et universitet, ser styrerepresentanten på sin egen innsats som førende for den profil institusjonen har fått som nytt universitetet.

På spørsmål om de ofte blir kontaktet av ulike aktører mellom møtene, var det delte meninger. To av styremedlemmene hadde blitt kontaktet før styremøtene både av ansatte ved institusjonene og av næringsliv på plassen, mens de andre to derimot mente at de ikke hadde blitt kontaktet eller bare i en liten grad. De som har kontaktet styremedlemmene

mellom styremøtene har vært opptatt av ulike styresaker for eksempel knyttet til nedleggingstruede fag, spørsmålet om ledere skal ansettes eller velges og innføring av ny organisasjonsmodell. Møtefrekvensen er omtrent den samme ved de ulike universitet og høyskolene, ca 3-4 ganger per semester. I tillegg til styremøtene finnes det for eksempel møte med dekangruppen eller seminarer om styrets rolle etc. Ut over dette er ikke aktiviteten mellom styremøtene omfattende. Det spørsmålet som skilte klart mellom respondentene, dreiet seg om hvem de var ansvarlige for, noe som spørsmålet om styreinstruks også pekte i retning av. Noen av svarene vi fikk, var som følger:

”Eieren har oppnevnt meg, men jeg gjør et samfunnsoppdrag for universitetet”
”Vi er ansvarlige for at det ikke er budsjettoverskridelser eller lovbrudd, men også for departementet, administrasjonen, institusjonens ansatte og regionen”
”Helt klart staten!”
”Eieren”

De viste til ansatte, egen institusjon, staten, departementet og regionen. Flere mente at de sto til ansvar for flere ulike aktører. Det var bare den ene representanten, bedriftslederen, som tydelig ga uttrykk for at han var ansvarlig kun for eieren, dvs. Departementet. Dette kan virke overraskende siden det er nærliggende å vente at det er institusjonen alene man skal stå ansvarlig overfor. På den andre siden er det i tråd med tanken bak styrets rolle i aksjeselskap at styret ikke bare står til ansvar for eierne, men også representerer deres interesser.

Styremedlemmene ga uttrykk for at de arbeidet mye med strategiarbeid som har fått sterkere fokus etter Kvalitetsreformen. Det har vært viktig å finne en profil for institusjonene. De har med andre ord tatt på alvor den prioriteringen som ligger i begrepet strategi, styret har bidratt både til å velge bort utdanninger og til å starte opp nye. Styremedlemmene tar beslutninger som fører til faktiske endringer av virksomheten. En av respondentene beskriver styrets strategiarbeid på følgende måte:

”Vi har en svært sentral rolle. Vi er med hele veien, i forkant, i prosessen og til den endelige avgjørelsen”

Til slutt kan vi konstatere at i Reves og Grønlies termer representerer universitets- og høyskolestyret en blanding mellom styret som øverste styringsorgan, formalorgan og interesseorgan. De styremedlemmene som arbeidet som bedriftsledere så på styret som et styre i en privat organisasjon der de var ansvarlige overfor eieren. Det styremedlemmet som hadde politisk bakgrunn så seg først og fremst som ansvarlig overfor høyskolen/universitetet og tok gjerne kontakt med Departementet hvis det var noe som ikke gikk i institusjonens favør. Til slutt beskrev de to siste medlemmene styret som noe i retning av et interesseorgan, samtidig som de ga uttrykk for en bevissthet om at de var oppnevnt av Departementet.

Vi kan konstatere at noen av de forventninger som ligger i Kvalitetsreformen er oppfylt. Vårt riktignok begrensede materiale tyder på styrene har en strategisk orientering der medlemmene er aktive og tør å ta beslutninger. En konsekvens av dette kan være at institusjonene opptrer mer som konkurrerende aktører på et marked. Dette kan også bety at styrets arbeid i økt omfang dreier seg om faglige spørsmål knyttet til faglige prioriteringer og profilering av institusjonen. Betyr dette at vi er inne i en utvikling der institusjonene i praksis utvikler strategier som gjør at noen vil vinne og andre tape i kampen om studenter og andre ressurser?

La oss til slutt gripe tilbake til styringsmodellene vi skisserte i kapittel 2, kan vi konkludere på denne måten: Vårt materiale tyder på at styrenes rolle har beveget seg bort fra å være den type partsorgan som tidligere har vært beskrevet i norsk høyere utdanning, der institusjonsstyrenes brukte mye tid på intern ressursfordeling og kompromissløsninger mellom interne interessegrupper (Bleiklie et al. 2000). Utviklingen har gått i retning av et sterkere fokus på bedriftsstyring i den betydningen at det legges større vekt på å utvikle strategier for organisasjonen som helhet.

Til nå vet vi at ansatte og ledere i institusjonene legger vekt på strategisk ledelse og styring som lederegenskap og at de eksterne styremedlemmer ser strategiutvikling som et hovedelement i styrenes arbeid. Det neste skrittet for å besvare spørsmålet i slutten av forrige avsnitt er å se nærmere på i hvilken grad institusjonene faktisk utvikler konkrete strategier og hva det er som bidrar til å frembringe strategiene. Er det for eksempel slik at strategier er noe de mest ressurssterke institusjonene utvikler for å holde på stillingen, eller er det kanskje konkurranse, knapphet og frykt for å tape eget ressursgrunnlag som virker strategifremmende? Hvilken frihet har institusjonene til å utvikle strategier? I hvilken grad er de betinget av de føringer myndighetene legger på institusjonene gjennom finansierings- og akkrediteringsordninger? Dette blir tema for neste kapittel.

5 Strategi og størrelse

I kapittelet som følger skal vi undersøke i hvilken grad de høyere utdanningsinstitusjonene har utviklet strategier slik den nye loven legger opp til. Vi skal se på i hvilken grad nye strategier begynner å tre frem ved de ulike institusjonene etter innføringen av Kvalitetsreformen. De ulike sidene ved reformen har blitt møtt på forskjellig måte fra institusjon til institusjon, og ulike typer av institusjoner har stått overfor forskjellige utfordringer. Vi snakker dermed om en reform som ikke treffer institusjonene på samme måte, men som utvilsomt gir dem ulike muligheter og utfordringer. Når det gjelder alle de høyere utdanningsinstitusjonene sett under ett, fant vi klare forskjeller når vi sammenlignet dem etter størrelse, og blant høyskolene fant vi ulike grupper av institusjoner som hadde utviklet klart forskjellige strategier. Analysene tyder på altså på at Kvalitetsreformen har slått inn i institusjoner med ulike forutsetninger og dermed hatt svært ulike virkninger. Siden institusjonsstørrelse målt i antall fast ansatte synes å være en nøkkelfaktor, skal vi begynne med å undersøke sammenhengen mellom institusjonsstørrelse og reformvirkninger. Videre ser vi nærmere på ulike måter institusjonene har håndtert Kvalitetsreformen på og hva de har opplevd som de viktigste elementene i reformen. Deretter setter vi søkelyset på institusjonenes valg av strategi (om noen) og vi spør om bestemte typer institusjoner har sammenfallende strategier. Analysene av valg av strategi er organisert rundt de ulike typene av institusjoner der statlige høyskoler blir analysert for seg og universiteter og vitenskaplige høyskoler for seg.

5.1 Jo mindre institusjon, desto større endringer og utfordringer

Det faktum at Kvalitetsreformen har hatt ulike virkninger kommer blant annet til uttrykk ved at de minste institusjonene har opplevd størst grad av endring etter innføringen av reformen. I tillegg er lederne ved de minste institusjonene også mest kritiske til selve reformen og de konsekvensene den har fått for deres institusjoner.

Når det gjelder spørsmål direkte knyttet til endringer i kjølvannet av reformen, opplever lederne ved de minste (færre enn 200 fast ansatte) og de mellomstore (mellom 200-500 fast ansatte) institusjonene størst endringer på en rekke områder⁶. For det første har institusjonsledernes kontaktmønster endret seg. I forhold til de største institusjonene (flere enn 500 ansatte), har de øvrige klart mer kontakt enn før reformen både innad i egen

⁶ Skolene er delt inn i 3 ulike kategorier etter størrelse: Færre enn 200 fast ansatte, 200-500 fast ansatte og flere enn 500 fast ansatte. Skolene med færre enn 200 ansatte er høyskolene i Finnmark, Gjøvik, Harstad, Lillehammer, Molde, Narvik, Nesna, Volda, Ålesund, Stord/Haugesund og Samisk Høyskole. Blant de med mellom 200 og 500 ansatte finner vi Høyskolene i Akershus, Bergen, Bodø, Buskerud, Hedmark, Nord-Trøndelag, Sogn- og Fjordane, Telemark, Tromsø, Vestfold og Østfold. Institusjonene med flere enn 500 ansatte er BI, Høyskolene i Agder, Oslo og Sør-Trøndelag og NTNU samt universitetene i Oslo, Bergen, Stavanger og Tromsø.

institusjon med fakultet/dekaner, instituttstyrere og tillitsvalgte, samt utad med studentorganisasjoner, Departement, Storting og media. Dette er vist i tabell 4.2:

Tabell 4.2: Sammenlignet med tiden før Kvalitetsreformen, hvor mye tid er brukt til kontakt mot ulike aktører. Tabellen viser kun de som har svart klart mer kontakt enn tidligere. Prosent

	<i>Under 200 ansatte</i>	<i>Mellom 200-500 ansatte</i>	<i>Mer enn 500 ansatte</i>
Klart mer kontakt enn tidligere med:			
Fakultet/dekaner	40	42	17
Instituttstyrere	29	37	9
Tillitsvalgte ansatte	38	14	0
Student organisasjoner	48	67	33
Departement/Storting	33	14	8
Media	48	48	25
N	21	21	12

Hvem man har kontakt med, og hvor mye, kan fungere som et mål på endring over tid. Analysene viser at det er de minste og mellomstore høyskolene som har opplevd størst endring siden reformen. Disse institusjonene befinner seg i større grad i en ny hverdag der aktører som før var av liten betydning, nå har blitt viktige. Noe av dette kan trolig forklares med formelle organisasjonsendringer, slik som den økte kontakten med fakultet/dekaner og instituttstyrere, mens den økte kontakten med andre aktører, som media og Departement og Storting, kanskje skyldes at omgivelsene og ressursituasjonen har endret seg slik at de mindre høyskolene må drive aktiv påvirkning overfor sentrale myndigheter og etablere en klar medieprofil som en del av markedsføringen av høyskolene. Økning i kontakten med Departement og Storting tyder også på at politisk påvirkning og lobbyvirksomhet har blitt viktigere for de mindre institusjonene.

Endringer i kontaktmønsteret kan være uttrykk for mer grunnleggende endringer, som for eksempel i institusjonenes ressurstillgang. Det er liten tvil om at det nye finansieringssystemet gjør ressurstillgangen mindre forutsigbar, uten at det i utgangspunktet er klart hvordan usikkerheten vil slå ut. I lederundersøkelsen prøvde vi å fange opp denne utviklingen ved å spørre lederne om hvordan de oppfatter inntektssituasjonen for sin institusjon i form av bevilgninger over statsbudsjettet. Her er det klare forskjeller mellom institusjonene etter størrelse. Jo større institusjon, jo større er tilfredsheten med utviklingen i inntektssituasjonen:

Tabell 4.3: Hvordan vil du beskrive inntektssituasjonen for din institusjon etter innføringen av Kvalitetsreformen når det gjelder bevilgninger over statsbudsjettet? De som har svart bedre. Prosent

	<i>Under 200 ansatte</i>	<i>Mellom 200-500 ansatte</i>	<i>Mer enn 500 ansatte</i>
Bedre	19	60	75

Mens situasjonen i stor grad er uendret for de minste, rapporterer et flertall av de mellomstore og store institusjonene om bedre bevilgninger over statsbudsjettet. Noe av årsaken til at en så liten andel av de minste høyskolene opplever bedring er trolig å finne i at de har færre studenter, at potensialet for økning av studenttallet er lite og at det jevnt over drives mindre forskning, slik at mulighetene for å øke de økonomiske overføringene er relativt dårlige.

Institusjonsstørrelse henger tett sammen med geografisk plassering. De små høyskolene som ikke opplever en forbedret økonomisk situasjon etter reformen, befinner seg gjennomgående i mindre kommuner. I vårt materiale kommer dette til uttrykk på flere måter: For det første er det slik at de minste institusjonene er mest positive til å ta regionalpolitiske hensyn ved fordelingen av ressurser mellom institusjonene. Ved de små institusjonene er 62 prosent av lederne helt eller delvis enige i dette, mot 25 prosent av lederne ved de største institusjonene. Oppslutningen om synspunktet om at det bør skje en omfordeling av ressurser ut fra regionalpolitiske hensyn er omvendt proporsjonal med tallet på ansatte ved institusjonene.

For det andre kommer ressursituasjonen til uttrykk i forbindelse med spørsmålet om holdningene til at ressurser i større grad skal henge sammen med studenttallet. Flest tilhengere av at studenttall skal være avgjørende for finansiering finner vi ved de største institusjonene med de høyeste studenttallene. Dette er også institusjoner som befinner seg i områder der potensialet for å øke studenttallet er størst. Det er med andre ord et høyere antall studenter å konkurrere om enn det som er tilfellet for mange av de mindre høyskolene. En liten statlig høyskole som er den eneste høyskolen i en region med synkende innbyggertall, har små utsikter til lettvinntilgang på studenter og økning av studentmassen. For disse institusjonene vil nettopp koplingen mellom finanser og studenttall bli en utfordring. Dersom en liten høyskole ikke makter å tiltrekke seg studenter, vil dette gi seg ganske umiddelbare negative finansielle utslag, og stille institusjonen overfor enda større utfordringer når det gjelder å finne virkemidler som kan sette den bedre i stand til å trekke til seg flere studenter. Resultatet blir lett at de mindre høyskolene ikke blir mer, men mindre attraktive og at stadig færre studenter foretrekker dem som studiested. Mulighetene for å bevege seg inn i en selvforsterkende negativ utvikling, en ond sirkel, er klart til stede.

Av delrapporten om studiestruktur og studenttall, går det frem at studenttallene ikke har endret seg dramatisk i etterkant av Kvalitetsreformen og at det innen alle størrelseskategorier finnes institusjoner som opplever både økning og nedgang i

studenttallet (Michelsen et al. 2006). Vårt datamateriale tyder imidlertid på at de minste høyskolene sliter mest. En slik situasjon kan skyldes flere forhold. Det ene er at opplevelsen av sterk konkurranse er et subjektivt fenomen. Lederne ved de minste institusjonene føler seg mer utsatt for konkurranse om studentene, og føler at deres institusjon er mer presset uten at det nødvendigvis betyr at den faktiske konkurransen har blitt hardere. En annen mulighet er at alle institusjonene konkurrerer hardere om studentene og bruker mer ressurser til dette. Selv om det totale studenttallet er relativt stabilt og fordelingen på tvers av institusjonstyper ikke endrer seg radikalt, tyder dette på at institusjonene konkurrerer hardere for å oppnå omtrent det samme resultatet. For små institusjoner med begrensede ressurser oppleves dette som en større belastning. En tredje mulighet er at mindre høyskoler er mer avhengige av å tjene penger på produksjon av studiepoeng siden forskningsvirksomheten og de inntjeningsmulighetene den gir er begrenset. Sterkere konkurranse om studentene gjør dem derfor mer risikoutsatte enn de større institusjonene.

Bakgrunnen for antakelsen om at de minste sliter mest, er derfor sammensatt. Inntrykket av at de minste føler seg utsatt underbygges av at det er ved de minste institusjonene vi finner den største andelen ledere som ser for seg at det å redusere kostnader med mer effektiv bruk av ansatte er en måte å påvirke inntektssituasjonen. 17 prosent av lederne ved de minste institusjonene sier dette, mot ingen blant de største. Dette understreker at potensialet for å øke inntektene i form av å produsere flere studiepoeng eller særlig, gjennom økt forskning, synes å være mer begrenset ved de mindre institusjonene. Derfor er det nærliggende å anta at de minste institusjonene også er villige til å ty til det vi tidligere kalte negative virkemidler som det å redusere tallet på ansatte.

At lederne for de minste institusjonene føler seg mer presset kan også illustreres ved å vende tilbake til spørsmålet om ledernes handlingsrom eller autonomi. I kapittel 3 viste vi at lederne under ett melder at handlingsrommet er stort og mulighetene for å utforme en overordnet strategi er til stede i meget stor eller i noen grad. På et overordnet nivå har frihetsgraden økt etter innføring av Kvalitetsreformen. Men bryter vi dette ned på institusjonstype, kommer forskjellene på nytt til syne. Når det gjelder vurderingen av institusjonens handlingsrom, opplever 50 prosent at dette har økt ved de små institusjonene, mens hele 69 prosent sier det samme ved de store. Når det gjelder tilfredsheten med betingelsene for å lede sin institusjon, svarer 16 prosent ved de minste at de er svært fornøyde. Den tilsvarende andelen ved de største institusjonene er 60 prosent. Opplevelsen av mindre autonomi ved de små institusjonene kommer også til uttrykk ved at styringsdialogen med overordnede instanser synes å ha ulik karakter, mer preget av dialog for de store institusjonenes vedkommende og i større grad av avtaler og kontroll for de mindre institusjonenes vedkommende.

Ulike rammebetingelser for institusjonene er neppe nytt, men lederundersøkelsen tydeliggjør hvordan variasjonen i rammebetingelser oppfattes under Kvalitetsreformen. En nærliggende antakelse vil dermed kunne være at ulike rammebetingelser fører til at

institusjonene utvikler ulike strategier. En annen antakelse vil være at institusjonene av samme grunn vil legge vekt på ulike elementer i reformen, og utvikle sine strategier i forhold til disse. Dette skal vi gå nærmere inn på i avsnittene nedenfor.

De utfordringene reformen stiller institusjonene overfor varierer. For enkelte dreier det seg om å få på plass et kvalitetssikringssystem, for andre vil omorganisering med nye ledelses- og styringsstrukturer stå i sentrum for oppmerksomheten. Tabell 4.4 viser lederne svar på spørsmålet om hvilke sider ved reformen som har stått sentralt. Når det er forskjeller mellom institusjonene på dette området, kan dette ha sin forklaring i at institusjonene på relativt fritt grunnlag har vurdert enkelte sider ved reformen som mer vesentlig enn andre. En alternativ forklaring vil være at man ut fra nødvendighetshensyn har prioritert de områdene der institusjonen lå etter i forhold til spesifikke krav som stilles av reformen,

Analysene viser at alle institusjoner uansett størrelse, gir klart uttrykk for at hovedoppgaven for høyere utdanningsinstitusjoner er å drive med det de skal, nemlig utdanning. Denne rollen synes å være klart definert og uansettinstitusjonstype svarer over 90 prosent at undervisning er en meget viktig oppgave. Noe annerledes stiller det seg med spørsmålet om hvor viktig forskning er. Forskningen blir ikke av noen opplevd som uvesentlig, men blant lederne ved de største institusjonene sier 88 prosent at dette er en meget viktig hovedoppgave for universitet og høyskoler, mens det tilsvarende tallet for de minste høyskolene er 69 prosent. Betydningen av forskning er størst ved de største institusjonene.

Tabell 4.4: Hvor sentralt har de ulike sider ved Kvalitetsreformen stått i reformarbeidet ved din institusjon? De som svarer meget sentralt. Prosent

	<i>Under 200 ansatte</i>	<i>Mellom 200-500 ansatte</i>	<i>Mer enn 500 ansatte</i>
Studiestruktur	64	44	69
Nye pedagogiske virkemiddel	36	36	44
Ny ledelsesstruktur	32	48	67
Internasjonalisering	48	32	31
Nye økonomiske virkemidler	40	44	38
Nytt kvalitetssikringssystem	84	88	81
Rekruttering av studenter	56	33	13
Nytt informasjonsmateriell	28	17	13
N	21	21	12

Tabell 4.4 viser at fokus varierer på en rekke andre felt som utgjør sentrale sider ved Kvalitetsreformen. Det er særlig verdt å legge merke til den store betydning rekruttering av studenter har ved de minste institusjonene. 56 prosent av lederne der opplever dette som meget sentralt, mot bare 13 prosent ved de største. Den relativt store vekten de små institusjonene legger på utvikling av nytt informasjonsmateriell kan ses som et annet uttrykk for den vekten som tillegges kampen om studentene. I denne kampen står også

internasjonalisering sentralt, siden utenlandsstudenter kan utgjøre et marked som kan bidra til å få opp tallet på studenter. Utover dette har alle institusjoner uansett størrelse, hatt fokus på studiestruktur og å få på plass et nytt kvalitetssikringssystem. Ledelse og etablering av en ny ledelsesstruktur har blitt sett på som mer sentralt ved de store institusjonene. En mulig grunn til dette kan være at de største institusjonene, spesielt universitetene med sin sterkere forankring i tradisjonelle verdier, i mindre grad hadde foretatt endringer enn mindre institusjoner. En annen mulighet er at størrelse i seg selv gjør spørsmål om ledelse og styring mer aktuelle, mens mindre institusjoner har følt et større press i retning av å fokusere på det som umiddelbart kunne sikre inntjening. Strategien som i dette tilfellet avtegner seg ser dermed i høyere grad ut som en overlevelsesstrategi.

Som vist tidligere legges det størst vekt på strategiutvikling ved de minste høyskolene. Nedenfor skal vi se nærmere på hvilke strategier som er i ferd med å utkrystallisere seg blant institusjonene. Vi tar starter med den største og mest heterogene institusjonstypen - de statlige høyskolene. Deretter tar vi for oss de vitenskapelige høyskolene og universitetene.

5.2 Statlige høyskoler

De statlige høyskolene utgjør ikke noen enhetlig gruppe når det gjelder de organisasjons- og ledelsesmodellene som er valgt. De aller fleste høyskolene er eller har vært gjennom ulike omorganiseringsprosesser samt en mer eller mindre omfattende tilpassning til Kvalitetsreformen. Spørsmål om ledelsesform og faglig og administrativ organisering har vært viktig, men prosessene befinner seg på en rekke ulike stadier. Noen steder har dette resultert i omfattende omorganiseringer og andre steder befinner man seg fortsatt på planleggingsstadiet. Vi kan altså identifisere høy grad av variasjon fra høyskole til høyskole. Tilsvarende variasjon finner vi når det gjelder høyskolenes ambisjoner og strategier.⁷ Dette til tross, noen høyskoler er mer like enn andre, og i det følgende forsøker vi å få fram likheter og forskjeller mellom noen hovedgrupper av høyskoler. Inndelingen baserer seg på hvilke ambisjoner høyskolene har for sin framtidige posisjon innenfor det høyere utdanningssystemet, der spørsmålet om hvorvidt høyskolen ønsker å oppnå universitetsstatus eller ikke har stått sentralt. Dermed kan vi skille mellom to hovedgrupper av statlige høyskoler, de med universitetsambisjoner og de som først og fremst har en regional forankring.

5.2.1 Høyskoler med universitetsambisjoner

En rekke høyskoler har hatt ambisjoner om å oppnå universitetsstatus, og den tidligere statlige Høyskolen i Stavanger og den tidligere vitenskapelige høyskolen, Landbrukshøyskolen på ÅS, var de siste skudd på stammen da de endret status til

⁷ For en generell diskusjon av hvordan institusjoner kan posisjonere seg innen høyere utdanningssystemer i et komparativt perspektiv, se Bleiklie (2005b).

henholdsvis Universitetet i Stavanger og Universitet for miljø- og biovitenskap. En rekke andre høyskoler har tilsvarende ambisjoner, noe følgende tabell viser:

Tabell 4.5: Skal eller vurderer høyskolene å bli universitet? Prosent.

<i>Ja, vedtatt</i>	<i>Under utredning</i>	<i>Nei</i>	<i>Samlet</i>
32 (8)	16 (4)	52 (13)	100 (25)

Tabell 4.5 viser at nær halvparten av alle statlige høyskoler har ambisjoner eller vurderer å bli universitet. Dette er et overordnet mål, der det er tre typiske strategier på veien frem mot målet: a) For det første er det noen høyskoler som på egen hånd ønsker å bli universitet. Eksempler på institusjoner i denne kategorien er Høyskolen i Agder, Høyskolen i Bodø og Samisk Høyskole. Ved Høyskolen i Oslo diskuterer en også denne muligheten. b) Den andre strategien er å oppnå universitetsstatus gjennom å fusjonere med andre. Lengst i denne prosessen har Høyskolene i Gjøvik, Lillehammer og Hedmark kommet. De ønsker å bli Innlandsuniversitetet. c) En tredje strategi for å oppnå universitetsstatus er å fusjonere med et eksisterende universitet. Dette er aktuelt for Høyskolen i Tromsø, Høyskolen i Sør-Trøndelag og Høyskolen i Bergen. De to siste i denne gruppen har litt mindre konkrete planer, men sier at de ønsker å bli universitet enten alene eller sammen med andre innen ett gitt årstall. Det samme gjelder Høyskolen i Telemark og Høyskolen i Buskerud.

Veien frem mot universitetsstatus kan imidlertid være både lang og ressurskrevende. Det koster å etablere det antall master- og doktorgradsprogrammer, henholdsvis fem og fire, som loven krever. Dette fører til at ikke alle er like entusiastiske til de endringene som blir gjort underveis. Om vi tar en av høyskolene som vil bli universitet på egenhånd, Bodø, er ledelsen her sterkt opptatt av å få universitetsstatus samtidig som det blant ansatte finnes de som mener at dette ikke er rett vei å gå. En av respondentene uttrykker seg på følgende måte:

”eksempler på at dekanen har gått i mot ansattes synspunkt var for eksempel at vi skal ha doktorgradstudium, ikke alle var for det”

Å bli universitet innebærer at høyskolen må kanalisere ressurser til forskning og forskerutdanning. Høyskolene får ikke noen ekstra ressurser i form av belønningsmidler for arbeidet med å bli universitet. Det betyr at de må bruke av eksisterende midler til å bygge opp master og doktorgradsprogram. Som en følge av dette hevdet flere av respondentene ved disse lærestedene at de ikke hadde merket økte bevilgninger som følge innføringen av Kvalitetsreformen. Som en sier:

”mykje av midlane blir halde tilbake på sentralnivået. Lite av KR-midla er gått til avdelingane”

I gruppen som ønsker å bli universitet gjennom fusjon med andre finner vi Høyskolen i Lillehammer. Her også kommer kravene om å bygge opp nye master og doktorgradsutdanninger. Det skaper et stort press på å være effektiv når det gjelder å hente inn de nødvendige ressurser som trengs for å få overgangen til universitetsstatus. Behovet for å øke antall studenter, undervise i store grupper og få studenten igjennom studiet er noe som blir fremhevet hos flere respondenter der eksempelvis følgende karakteristikk kom fram:

”antall studenter har økt voldsomt”

”mer storforelesninger, vi føler det er et uformelt press om ikke å stryke folk”

”KR er som en bulldozer og knuser noe, men det er også noe godt med det”

”Innlandsuniversitetet. Dette prosjektet har medført at vi har fått et kvantitativt fokus: vi ”teller” mastergrader og PhD. ”

”finansieringssystemet bygger oppunder våre fag; økonomi og juss, fag som går å kjøre i store kull.

Det fremkommer også at dette har krevd mye av de ansatte.

”KR er mer av alt”

”Personalet sier de er stresset og slitne”

Det som eksempelet Lillehammer viser, er at i arbeidet med å bli universitet kan man faktisk komme i skade for å undergrave forskerkompetansen i flere miljøer enn de som løftes frem. På den ene siden er det knyttet en rekke kostnader både til etablering nye program og ansatte med den kompetanse som kreves ved et universitet. For å sikre tilstrekkelig med ressurser i arbeidet fram mot å bli universitet, må ekstramidler hentes inn ved å undervise mer. Det betyr ofte at mens en arbeider for å heve forskningskompetansen på de kjerneområdene som skal brukes til å heve institusjonen opp på universitetsnivå, undergraves den kompetansen som finnes i resten av organisasjonen ved at den sulteføres med økt undervisningsbelastning og dårlige betingelser for forskning. Dette innebærer at mens ansatte innen et lite antall miljøer er veldig fornøyd, vil andre mene at ledelsen tar ressurser fra deres miljøer og investerer dem i andre fag på en uheldig måte:

”Nei vi synes det er mindre ressurser etter innføringen av KR”

Flere av høyskolene som ser på seg selv som fremtidige universitet er store høyskoler med mange ansatte og mange studenter, geografisk plassert i eller i nærheten av en by. Bare Samisk Høyskole av de 12 som kan tenke seg å bli universitet, befinner seg i en mindre kommune.

Ambisjon om å bli universitet kan også påvirke høyskolenes måte å organisere sin virksomhet på. Hvis vi tar utgangspunkt i ny-institusjonell organisasjonsteori og teorier om *academic drift* (Powell&DeMaggio 1991, Bleiklie 2005b) skulle vi vente at høyskolene vil

gjennomføre organisasjonsendringer som fører til de i økende grad blir organisasjonsmessig seende ut som universiteter. Hvorvidt dette faktisk har skjedd kan være vanskelig å besvare, ikke minst fordi vi snakker om store høyskoler, og dermed vil størrelsen i seg selv ha stor betydning for hvilken organisasjonsmodell man velger. Ikke desto mindre finner vi følgende organisasjonsmønstre.

Når det gjelder universitetene, er de organisert etter 3-nivå modell med et overordnet nivå, et fakultetsnivå og et instituttnivå. Det samme mønsteret finner vi til en viss grad igjen blant høyskolene med universitetsambisjoner. Kun Høyskolen i Agder er organisert med fakultet, men flere andre har en liknende organisasjonsform uten at en bruker fakultetsbetegnelsen på avdelingsnivået. Både i Bodø, Bergen, Telemark og Hedmark er dette tilfelle. De øvrige høyskolene i denne kategorien er organiserte etter en to-nivåmodell med overordnet nivå og avdelingsnivå. Et gjennomgående problem i kartleggingen av høyskolenes organisering er at organisasjonsnivåene blir gitt høyst ulike betegnelser. I noen tilfeller er fakultet og avdeling det samme, andre ganger har man ikke avdelinger, men institutt og avdelinger. Fagseksjoner, seksjoner, studieområder og programområder blir også benyttet som betegnelser. Dette gjør det organisatoriske bildet komplekst og uoversiktlig.

Høyskolene med universitetsambisjoner har også gjennomført en rekke organisasjonsendringer, og et gjennomgående trekk er at et klart flertall, syv av disse, har økt antall enheter enten på fakultet/avdelingsnivå eller instituttnivå. Noe av dette ser ut til å være faglig spesialisering, der man går fra overgripende avdelinger til mer spesialiserte institutt eller seksjoner. Slike finner vi i Gjøvik og Buskerud, mens andre har fått nye enheter ved sin institusjon. I Hedmark har man gått fra fem til fire avdelinger og ved de resterende har det ikke vært endringer i antall underenheter.

5.2.2 Høyskoler med regional orientering

En måte å beskrive den andre gruppen av høyskoler på er at de har en regional orientering. Med det menes at høyskolene ser på seg selv som en viktig del av høyskoleutdanningen i sin region og ikke har uttalte ambisjoner om å bli universitet. For disse høyskolene er det viktig å bidra til at det er et høyskoletilbud i "nærmiljøet". Denne typen høyskoler er i all hovedsak lokalisert i mindre byer eller kommuner og er blant de mindre høyskolene målt etter antall ansatte og studenter. Denne gruppen høyskoler passer i den forstand best til den gamle betegnelsen "Distriktshøyskoler".⁸

Selv om disse høyskolene ønsker et solid regionalt fotfeste, har de også ambisjoner utover dette på enkelte områder. Det kan dreie seg om spesialkompetanse på avgrensede områder,

⁸ Det må presiseres at vi her sikter til den regionale orienteringen. Til de gamle distriktshøyskolene knyttet det seg en rekke andre faglige og politiske ambisjoner, verdier og organisatoriske særtrekk som er mindre relevante for de institusjonene vi er opptatt av her. For en nærmere analyse av distriktshøyskolene og deres rolle innenfor norsk høyere utdanning, se Jerdal (1996).

eller innenfor visse utdanningsnisjer. Høyskolen i Molde er et godt eksempel på dette og har utviklet høy kompetanse og et eget PhD-program i logistikk. En lignende utvikling finner vi ved flere av disse høyskolene, der en satser på å få etablert en eller annen form for PhD-utdanning. Enkelte høyskoler kan derfor ha ambisjoner utover det å være en regional ressurs og for eksempel på sikt oppnå status som vitenskapelig høyskole.⁹ Samtlige høyskoler i denne kategorien er organiserte etter en to-nivåmodell.

Denne gruppen høyskoler har også gjennomgått langt færre omorganiseringer, og de fleste, 8 av 13, har ikke gjennomført endringer i perioden 2002 til 2005. Av de som har gjennomført endringer har Høyskolen i Nord-Trøndelag etablert en ny avdeling for trafikklærerutdanning, Høyskolen i Volda et nasjonalt senter for nynorsk, og Ålesund har gått fra to avdelinger til fire institutter. Høyskolen Stord/Haugesund har gått over fra faglig til geografisk organisering og i tillegg satset på maritim næring som et nytt fag, men har redusert antall enheter med to. Det samme gjelder for høyskolen i Sogn og fjordane som også har fått to enheter færre.

Fra våre case-studier av enkeltinstitusjoner er Høyskolen i Sogn og Fjordane eksempel på en høyskole uten ambisjoner å bli universitet. Dette er en institusjon som er preget av at fokuset på studenter og studentproduksjon er meget sterkt. En respondent uttrykker det på følgende måte:

”...det verste med KR er at gjennomstrømning settes opp som et kvalitetsmål og at studentenes rettigheter blir for sterke. Det får konsekvenser for økonomien. Og, KR tar heller ikke høyde for merutgiftene som er ved dårlige studenter.”

Fraværet av ambisjoner om å bli universitet innebar i dette tilfellet at det er studenter og studiepoengproduksjon institusjonen skal leve av. I intervjuene ble det hevdet at de vitenskapelige ansatte blir mer rene lærere enn kombinerte forskere og lærere. Det medfører igjen at det stilles større krav til de ansatte om å være til stede og til at de skal undervise mer. Noen av de vitenskapelig ansatte uttrykker det på denne måten:

”Kvalitetsreformen har medført at folk faktisk må være til stede”
”Det er ikke så lett å gjemme seg i organisasjonen som før”

Det er tydelig at denne høyskolen opplever en vanskeligere situasjon når det gjelder rekruttering av studenter. Den har problemer med rekrutteringen på en del av utdanningene sine og ansatte ved noen av fagene er sterkt bekymret for det de oppfatter som resultat av en skjerpet konkurranse. Enkelte fortalte at de søker seg andre jobber og at det ikke finnes noen fremtid for dem ettersom de ikke har tilstrekkelig høy produksjon av studiepoeng. Et par av respondentene uttrykker det økte konkurransekravet på følgende måte:

⁹ Ifølge oppslag i Morgenbladet 5-11. januar 2007, arbeider minst to høyskoler (Molde og Narvik) med planer om å bli vitenskapelig høyskole.

”Sterk konkurranse om studentene. ”

”Jeg føler meg som en bedriftsleder”

”Hva vil departementet med høyskolene? Vi konkurrerer med universitetene. Det er en ujevn kamp. ”

På grunnlag av datamaterialet fra kartleggingen av høyskolenes organisering og organisasjonsendring har vi konstruert en variabel om universitetsambisjoner. Spørsmålet er om det er forskjeller når det gjelder formelle endringer og holdninger blant de ansatte ved disse to gruppene av høyskoler.

Det generelle bildet fra denne analysen, som ikke er vist her, er at det er stort sammenfall i oppfatninger blant ansatte ved de to kategoriene av institusjoner. Likevel er det forskjeller på noen spørsmål, men de er ikke særlig store. Høyskoler uten universitetsambisjoner er preget av mindre positive holdninger til valgt ledelse, en opplevelse av at lederen kan gjennomføre endringer, at muligheten til å påvirke lederen er større, mindre forskning og større interesse for strategisk lederskap. Høyskoler med universitetsambisjoner er på sin side preget av at handlingsrommet oppfattes som større og at de i større grad ønsker leder med faglig autoritet.

5.3 Nye strategier for vitenskapelige høyskoler og universiteter

Vi har valgt å slå sammen diskusjonen av vitenskapelige høyskoler og universitet ettersom vi ikke kan identifisere noen egne strategier som skiller disse institusjonstypene fra hverandre. Det finnes bare syv fagspesifikke vitenskapelige høyskoler. Siden vitenskapelige høyskoler og universiteter formelt befinner seg på samme faglige nivå er det ikke relevant å snakke om vitenskapelige høyskoler med ulike ambisjoner på linje med de statlige høyskolene. Deres institusjonelle strategier er varierte fra Norges handelshøyskole som ønsker å være nr. 1 på sitt felt i Norge og ledende i Europa, via Arkitekt og design høyskolen i Oslo som omtaler seg selv som en høyskole på universitetsnivå, til Norges Veterinærhøyskole som har det ambisjoner om å bli en del av et universitet, enten UMB el UiO. Et viktig poeng for høyskoler som ønsker å bli universitet er at universitetsstatus gir bedre økonomiske vilkår, mens de vitenskapelige høyskolene i utgangspunktet ikke uten videre kan vente verken å bedre sin økonomiske stilling eller heve sin faglige status gjennom en formell statusendring.

I likhet med de statlige høyskolene, har også de vitenskapelige høyskolene vært gjennom omorganiseringsprosesser. Antall organisasjonsnivå er litt uklart avhengig av om fagseksjoner, fagområder og programmer skal telle som ett nivå. To av høyskolene, Norges Musikkhøyskole og Kunsthøyskolen i Bergen, har ikke gjennomført interne organisasjonsendringer, mens to har slått sammen institutt. Norges Veterinærhøyskole, Arkitekt og designhøyskolen i Oslo, NHH og Kunsthøyskolen i Oslo har fått henholdsvis en og tre flere enheter, mens Norges Idrettshøyskole har gått fra 2 institutt til 5 seksjoner.

For universitetenes vedkommende, har fem av seks universiteter vært gjennom større omorganiseringsprosesser i forbindelse med Kvalitetsreformen. Det siste, Universitetet i Stavanger, har blitt etablert i samme periode og har dermed hatt en litt annen prosess. De fem universitetene har ett fellestrekk: antall underenheter har blitt redusert. Dette er vist i tabellen nedenfor:

Tabell 4.6: Endring antall enheter fra 2002 til 2005.

<i>Institusjon</i>	<i>Endring i antall enheter fra 2002 til 2005</i>
UiO	En enhet mindre
UiB	23 færre enheter
UiT	15 færre enheter
NTNU	21 færre enheter
UMB	4 færre enheter
UiS	Nyetablert

Unntaket fra denne trenden er Universitetet i Oslo, og forklaringen er at den tilsvarende prosessen ble gjennomført tidligere i Oslo enn ved de andre universitetene og fanges dermed ikke inn i den perioden vår undersøkelse dekker (Bleiklie et al. 2000).

Dersom vi ser på datamaterialet om omorganisering av universitetene, finner vi mengder med dokumentasjon. Trenden er klar i retning av sammenslåing av enheter. I tillegg kommer endringer i de sentraladministrative avdelingenes inndeling og størrelse. Det har vært omfattende debatter om antallet administrativt ansatte ved universitetene er det riktige (Bleiklie et al 2000; Gornitzka et al. 1996). Debatten har gjerne fokusert på om vekst i antall administrativt ansatte er galt og vil kunne skade den faglige uavhengigheten. Mindre interesse har vært rettet mot endringer i den administrative stabens kvalifikasjoner og sammensetning. Det er grunn til å tro at disse endringene er vel så konsekvensrike som endringer i administrasjonens totale omfang. Det sterke fokuset på makt har også overskygget spørsmålet om kvaliteten på de tjenestene administrasjonen yter og om de svarer til de forventninger brukere, ansatte og studenter får. Det er nærliggende å tro at det har vært en kraftig vekst i de enhetene som administrerer et voksende og komplekst tilbud av kurs og studieprogrammer. Det samme gjelder avdelinger som har med IKT og internasjonalisering. I den grad administrativ styrke og intern innflytelse knyttes til enheter som administrerer undervisningsfunksjonen, kan dette representere en utfordring for institusjoner som har ambisjoner om å utvikle seg som forskningsinstitusjoner. Kartleggingen på dette feltet er imidlertid enda ikke fullført.

Til tross for at vitenskaplige høyskoler og universiteter ikke skiller seg ut ved at de forfølger ulike strategier, kan en fellesnevner for alle disse institusjonene nevnes. De ønsker alle å bli bedre. Mens de statlige høyskolene skilte seg fra hverandre etter i hvilken grad de har ambisjoner om høyere akkreditering kan vi skille mellom institusjoner på universitetsnivå – dvs. vitenskapelige høyskoler og universiteter – etter hvilke ambisjoner

de har når det gjelder rangering. De har dermed meldt seg på det internasjonale rangeringsspilllet (Wedlin 2006). Klarest kommer dette til uttrykk ved Universitetet i Oslo som har sørget for en styrt nedgang i tallet på studenter som tas opp, for å heve kvaliteten på studiene og understreke rollen som landets fremste forskningsuniversitet. De andre institusjonene deltar imidlertid også enten det er for å hevde seg internasjonalt i en bestemt rangering eller på et bestemt område, eller å vinne i kampen om forskningsmidler fra Forskningsrådet eller EU. De senere årene har konkurransen om å vinne kampen om bevilgninger til "Centers of excellence" vært viktig for fagmiljøer og institusjoner og har blitt viet mye oppmerksomhet. Nedenfor vises et par respondenters kommentarer på de store forventningene om at lederne skal arbeide strategisk og skaffe økte ressurser til institusjonene:

"Ledelse og finansiering føres sammen"

"Store forventninger på de nye lederne - forskningsgrupper skal han jobbe med"

"Lederen får større ansvar - det er bra"

5.4 Framtidstro og framtid frykt?

Vi kan nå konstatere at svaret på spørsmålet om hva de ulike høyskolene og universitetene har valgt å bruke sitt nye handlingsrom til er å utvikle et knippe av ulike strategier. For høyskolene handler det for det første om et strategisk valg om institusjonen ønsker å bli universitet eller ikke. Deretter har de som har universitetsambisjoner, valgt ulike strategier de skal føre dem frem til målet. De institusjonene som ikke har universitetsambisjoner, satser gjerne på en regional forankring kombinert med et eller noen få fagfelt der de satser på å være nasjonalt ledende. Det viktigste trekket om vi ser det statlige høyskolene under ett, er at vi ser tydelige endringer og en klar tilpassning til en ny hverdag.

Gir våre analyser grunnlag for å slå fast hvorvidt institusjonenes valg av strategi er deres eget eller snarere dreier seg om at de må velge en strategi som er mulig ut fra den kontekst og de rammebetingelser de er underlagt? Det er mulig å argumentere for at de små høyskolene velger å være regionale og nisjeorienterte fordi de faktisk ikke har noe reelt alternativ. De har knapt noen mulighet til å bli universitet, kanskje heller ikke ved hjelp av samarbeidspartnere. Dette tvinger dem til å spisse sin virksomhet mot undervisning og da gjerne undervisning på et fåtal områder for å kunne oppnå stordriftsfordeler.

Både de store høyskolene, universitetene og de vitenskaplige høyskolene har fått betydelig større muligheter til å velge strategi. Kvalitetsreformen har resultert i økte bevilgninger basert på forskning så vel som undervisning. De gir dessuten undervisning på flere nivå og over et videre faglig spekter. Dette gir institusjonene motstandsdyktighet, fleksibilitet og mulighet til å utvikle komplekse strategier. Det er ikke slik at de må velge på samme måte som for den lille høyskolen. De har med andre ord et handlingsrom som gir større muligheter.

En forståelse av Kvalitetsreformen kan ut fra dette være at den favoriserer noen institusjoner fremfor andre. De små taper, de store vinner. En mulig hypotese i forlengelsen av dette er at de små institusjonene sakte, men sikkert, vil forsvinne. I så fall vil vi få en avskalling av institusjoner som ikke har livets rett under det nye regimet. En annen, og mer positiv forståelse av resultatene av Kvalitetsreformen, er at den skaper høyskoler som er bedre tilpasset sine rammebetingelser. Det handlingsrommet som finnes ved høyskolene kan utnyttes til å hente ut det beste av hver enkelt institusjon. På den måten vil vi få utdanningsinstitusjoner som samlet sett utfyller hverandre, men som også spiller ulike roller i et helhetlig utdanningssystem. Ved en slik forståelse av reformen, kan noe av den fremtidsfrykten som er å se ved de mindre institusjonene endres til fremtidstro.

Når det gjelder interne omorganiseringsprosesser, noterer vi to motsatte tendenser når det gjelder organisasjonsmessig spesialisering. Mens vi ved statlige høyskoler med universitetsambisjoner fant tendenser til å etablere flere enheter på en slik måte at det reflekterer økende faglig spesialisering, fant vi den motsatte tendensen ved universitetene. De er alle preget av at grunnenheter slås sammen til større, mindre faglig spesialiserte enheter. Organisasjonsmønsteret gjenspeiler her i stigende grad administrative behov for karriereveier og effektiv tjenesteproduksjon og i stadig mindre grad faglig spesialisering. Er det slik at akademiske disipliner er så godt forankret i fagmiljøene ved Universitetene at de ikke lenger har behov for den organisatoriske innrammingen som de har hatt til nå, mens det ved mange statlige høyskoler er nødvendig med en slik organisatorisk forankring dersom de skal heve det faglige nivået? Kanskje er problemet det motsatte ved universitetene: å sikre tverrfaglig samarbeid mellom faglige disipliner som gjennom ekstrem spesialisering står i fare for å bli faglig sterile og sosialt irrelevante? Dette er spørsmål som ikke kan besvares her men som det kunne vært interessant å følge opp i videre forskning.

I denne analysen har vi funnet et økt innslag av strategisk tenkning ved institusjonene. Dette er i samsvar med de strukturelle endringene vi analyserte i kapittel tre og fire. Vi kan likevel ikke uten videre slutte av dette at de strukturelle endringene som følge av den nye loven har ”resultert” i endrete oppfatninger og endret atferd. Til det vet vi enda for lite både om de konkrete prosessene innen for den enkelte institusjon. I mellomtiden kan det være på sin plass å peke på en alternativ tolkning: Både de formelle organisasjonsendringene og de endringene i atferd, oppfatninger og verdier som vi har funnet, kan like gjerne ha blitt båret frem parallelt og inngår begge som elementer en bredere samfunnsendring.

Vi skal i neste kapittel se litt nærmere på hvordan institusjonene har utnyttet sine muligheter til å handle strategisk i forhold til utdanningens innhold, studieprogrammene. I hvilken grad er studieprogrammene resultat av gjennomtenkte strategier? Hvilke endringer skjer i det tilbud av studieprogrammer som tilbys?

6 Den nye studiestrukturen

6.1 Studieprogrammene som strategisk virkemiddel

Ovenfor har vi pekt på at institusjonene velger ulike strategier. Valg av strategi innebærer også valg av utdanningsprogram, der ikke minst på hvilket nivå man tilbyr utdanning på vil være avgjørende. Ved å se nærmere på utdanningsprogrammene de ulike utdanningsinstitusjonene tilbyr blir det dermed mulig å si noe mer om hvilke strategier de ulike institusjonene har valgt og de konkrete konsekvensene strategivalgene og Kvalitetsreformen har hatt for utdanningstilbudene. Hva er institusjonenes profil og ambisjoner?

La oss imidlertid først ta et skritt tilbake og se på det totale tilbudet av studieprogram og i hvilken grad endringer i tilbudet kan forklares med den måten institusjonene valgte å møte Kvalitetsreformen på. I løpet av perioden er gradsstrukturen og studiestrukturen blitt rekonstruert og endret. Dette la grunnlag for strategiske tilpasningsprosesser blant de berørte utdanningsinstitusjoner gjennom utvikling av et nytt spekter av studieprogrammer og studietilbud. Disse omstrukturingsprosessene la i sin tur føringer på tilstrømningen av studenter til de ulike studietilbudene. Dermed utkrystalliserte det seg et nytt søkemønster som institusjonene igjen har måttet tilpasse seg.

Både for universiteter og høyskoler representerte ny gradsstruktur muligheter og problemer. Reformen ga institusjoner og fagmiljøer mulighet til å vise handlekraft utad og utvikle nye og moderne studietilbud forankret i det nye formatet. Resultatet var en klar økning i antallet studietilbud. En rekke nye bachelor- og masterprogrammer er blitt utformet, noen disiplinære, andre av tverrgående og mer yrkesrettet karakter. Noen har kommet som supplement til tidligere studier, andre har kommet til som en erstatning.

En gjennomgang av studietilbudene viser at mange av universitetsfakultetene tok reformen på forskudd gjennom å introdusere nye bachelorprogram allerede høsten 2002 samtidig som det gamle studietilbudet med grunnfag sto ved lag. Dermed fikk man mange steder et dobbelt tilbud, og trolig en klar vekst antall studier fra 2001 til 2002. I 2003 ble de gamle grunnfagsstudiene nedlagt. Selv om man også dette året fikk en rekke nye bachelorprogram, var ikke dette nok til å kompensere bortfallet av grunnfagsstudiene. Dette ga seg de sterkeste utslagene innenfor HF-området. En rekke tidligere grunnfagsstudier i enkeltspråk ble nedlagt, og fagene integrert i de nye, brede bachelorprogrammene.

Ved høyskolene var det vært en jevn vekst i antallet studietilbud fra 1997. Veksten ble imidlertid forsert i forkant av Kvalitetsreformen, for så å flate ut i 2005 og 2006. Utviklingen er jevnere hvis vi ser på aggregatet, det samlede tallet på studietilbud, enn universitetene. Men dette tallet skjuler store, institusjonsspesifikke variasjoner. Enkelte

høyskoler har mer enn fordoblet sitt studietilbud i løpet av perioden, mens det for andres del er snakk om en langt mer beskjeden økning. Høyskolen i Agder økte for eksempel studietilbudet sitt fra 46 i 2002 til 74 i 2004. Også Høyskolen/Universitetet i Stavanger har hatt en noe større økning enn de øvrige. Mens tendensen de siste par årene har vært utflating, har Stavanger økt sitt tilbud markant etter at de ble universitet i 2004. Også blant de mindre høyskolene er det enkelte som har økt antallet studietilbud voldsomt. Størst prosentmessig økning har Nesna, som nesten har tredoblet tilbudet etter reformen, fra 8 til 22. Høyskolen i Vestfold har også økt kraftig; fra 22 til 41 etter reformen.

Tilbudet av studieprogram

Vi har i sett nærmere på hvilke utdanningsprogram som ble tilbudt henholdsvis i 2000, 2003 og 2006. I den grad institusjonene ønsker et styrket faglig innhold vil vi vente en økning i de lengre studieprogrammene slik som høyere grad, master og doktorgradsstudier. Utviklingen når det gjelder de ulike utdanningsprogrammene ved alle de høyere utdanningsinstitusjonene, statlige høyskoles, vitenskaplige høyskoler og universitet, har for de tre utvalgte årene vært som følger:

Tabell 6.1: Andelen institusjoner som tilbyr ulike studieprogram i 2000, 2003 og 2006. Prosent. N=36

	<i>Lavere grad</i>	<i>Høyere grad</i>	<i>Master</i>	<i>Høysk. kandidat</i>	<i>Videre-utdanning</i>	<i>Doktor-grad</i>	<i>Profesjonsstudium</i>
2000	94	64	36	69	86	33	94
2003	100	69	47	67	92	39	86
2006	100	72	92	61	94	44	25

På et overordnet nivå har det skjedd markante endringer i hvilke utdanningsprogram som tilbys, og det er en klar økning programmer for lengre utdanningsløp slik som høyere grad (hovedfag), master og doktorgrad. En god del av dette må være erstatning for ulike profesjonsstudium, som gjerne gikk over 3 eller 4 år. Endringen kan av den grunn være betydelig mindre enn tabellen indikerer, ved at etablerte studium har fått nye navn. De betyr for eksempel ikke at profesjonsutdanningene forsvinner, men at betegnelsen brukes i betydelig mindre grad etter at de fleste studietilbudene er tilpasset den nye gradsstrukturen og inngår som integrerte deler av institusjonenes tilbud på bachelor- og masternivå.

For høyskolene har det vært viktig å bygge ut studiestrukturen i høyden. Generelt er masterstudier ansett som en velsignelse for utdanningsinstitusjoner. De fagansatte får anledning til å undervise på høyere nivå, og ferske studenter vil kunne profitere på innhenting av erfaringer fra og sosial samhandling med erfarne studenter.

Kvalitetsreformen åpnet opp et politisk vindu for å realisere slike muligheter. Resultatet var et omfattende og intenst utviklingsarbeid for å stable på beina gode studieprogrammer ved flere av høyskolene. Så å si alle høyskoler tilbyr nå masterprogrammer, noe som betyr at høyskolesektoren har ekspandert opp i dette utdanningsrommet.

Ser vi på de ulike tilbudene, tilbyr alle lavere grad, og så godt som alle tilbyr kurs på masternivå og i videreutdanning. Unntakene er Høyskolene i Nesna, Troms og Ålesund som ikke har noe på masternivå, og Kunsthøyskolen i Bergen og Norsk veterinærhøyskole som ikke tilbyr videreutdanning. Andelen som tilbyr masterprogram har økt med 56 prosentpoeng fra 2000 til 2006 og når det gjelder høyere utdanning er det tilsvarende tallet 8 prosentpoeng. Andelen institusjoner som tilbyr doktorgrad har økt med 11 prosentpoeng i perioden. De institusjonene som etter 2000 har fått godkjent doktorgradsprogram er høyskolene i Agder, Bodø, Molde og Oslo. Etablering av doktorgradsprogram anses viktig ikke minst om en har som mål på sikt å oppnå universitetsstatus. Profesjonsstudiene er derimot i ferd med å forsvinne, og der har nedgangen vært på hele 69 prosent i perioden. Høyskolekandidatutdanning tilbys nå ved 61 prosent av institusjonen mot 69 prosent tidligere.

Det generelle bildet som dette materialet tegner gir få, men viktige holdepunkter for å avgjøre i hvilken grad de ulike utdanningsprogrammene er resultat av bevisste strategier ved de enkelte institusjonene. Universitetsambisjonen synes å være et dominerende strategisk motiv, og kom tydelig til uttrykk med økningen i tilbud på masternivå. Likevel uttrykker ikke etablering av master- eller doktorgrad med nødvendighet en slik ambisjon. Det vi kan si er at enkelte institusjoner har jobbet med og oppnådd å få etablert doktorgradsutdanning, noe som er helt avgjørende for på sikt å oppnå universitetsstatus. De institusjonene som etter 2000 har fått godkjent doktorgradsprogram er høyskolene i Agder, Bodø, Molde og Oslo. Det er og verd å merke seg at på et overordnet nivå har det vært få endringer ved universitetene. Der hadde man allerede etablert alle former for utdanningsprogram.

Analysen av utdanningsprogrammene viser dermed at det innen for høyere utdanning har vært en generell tilpasning til et nytt system med nye betegnelser. De endringene som har skjedd kan dels tilskrives og ser ut til å ha karakter av å være tilpasninger til Kvalitetsreformen og et nytt system. Dels er de et resultat av strategiske valg ved hver enkelt institusjon og kan for en stor del knyttes til ambisjonen om å bli universitet. Det tydeligste tegnet som passer overens med strategiske valg er økningen i tilbudet på master- og doktorgradsnivå.

Årskursene

Utvikling av nye og velstrukturerte bachelorprogrammer preget av forpliktende relasjoner mellom institusjon og student ut fra et mål om å beholde studentene gjennom hele løpet har vært et av de sentrale mål i Kvalitetsreformen. Årskursene ble beholdt som en fleksibel mekanisme overfor studenter med behov for enkeltstående tilbud. De har imidlertid vist seg å få en langt større popularitet enn ventet. Innenfor HF-området har årskursene ved mange høyskoler større søkning enn bachelorprogrammene. Også innenfor universitetssektoren har de blitt svært populære, selv om bachelorprogrammene her ser ut til å beholde dominansen.

De faglig ansatte som underviser innen disse fagene synes å ha et ambivalent forhold til utviklingen. En fortolkning er at valg av årsstudium framfor et gradsstudium for de yngste studentenes vedkommende innebærer forpliktelsesvegning eller liten planleggingsevne. Det faglige personalet ved høyskolene ser heller ikke bort fra at årskursene vil kunne føre til rekruttering av sterke studenter som ønsker en fri studenttilværelse etter gammelt mønster. Problemet er at denne situasjonen i en viss forstand innebærer en tilbakevending til den gamle arbeidsdelingen mellom institusjonene før Kvalitetsreformen.

Andre fagansatte ved universitet og høyskoler legger vekt på den positive siden ved årskursene. Oppløsningen av fagene i selvstendige emner eller moduler har den ulempe at det reduserer ”faget” til en samling biter som kan tas enkeltvis. I en rekke nye studieprogrammer har særlig de små fagene fått en smalere posisjon og redusert synlighet. Årsstudiet gir i derimot en bedre mulighet til å profilere faget som helhet, samtidig som det utgjør en skanse mot kvalitetsreduksjon og marginalisering.

Veksten i studier fordelt på fagområder

De utdanningsområdene¹⁰ innenfor universitetssektoren med stor vekst i antall studier er lærerutdanninger, informasjonsteknologiske fag, økonomiske og administrative fag, samfunnsfag og mediefag. Teknologiske fag og realfag har også hatt en viss økning i studietilbudene, mens helsefag, idrettsfag, landbruksfag, pedagogiske fag og jus preges av stabilitet. HF-området er både som følge av reformen og interne reorganiseringer preget av stor turbulens når det gjelder studiestruktur. Både språkfagene og historiefagene etablerte i 2003 brede bachelorprogrammer som erstatning for de gamle grunnfagene ved alle universitetene. Dette ga en kraftig nedgang i antallet studier. I årene deretter har det vært en økning i studietilbud, ikke minst som følge av de mange årskursene som har blitt etablert på dette området både ved universiteter og høyskoler.

Alle utdanningsområder innen høyskolesektoren, med et unntak for landbruk, viste vekst i antall studier etter Kvalitetsreformen. Noen områder utmerket seg imidlertid ved at de mer enn doblet antall studier. Særlig gjelder dette områder som var svært beskjedne før reformen, som jus og pedagogiske fag. Men også mer etablerte fagområder som historie, samfunn og mediefag doblet antallet studietilbud. Andre studieområder som vokste mye er idrett, språk og estetiske fag.

Profesjonsstudiene spiller en sentral rolle i høyskolesystemet. Ser vi på forholdet mellom disse på den ene siden og de disiplinære og tverrfaglige studietilbudene på den andre, så er det de sistnevnte som har ekspandert tilbudet mest. Slik sett kan en si at høyskolene i sitt fagtilbud har blitt mer like universitetene. Spesielt har denne tendensen vært sterk etter Kvalitetsreformen.

¹⁰ Utdanningsområde er en av kategoriseringene SO benytter.

6.2 Søkning

Etter en nedgang fra midten av 1990-tallet, økte etterspørselen etter høyere utdanning rundt årtusenskiftet, noe Kvalitetsreformens første fase kunne nyte godt av. Fra 2005 til 2006 var det imidlertid igjen nedgang¹¹. En del av dette kan tilskrives at effekten av realkompetansereformen gradvis svekkes. Søkerveksten har imidlertid ikke vært jevnt fordelt. Mens universitetene¹² har økt sin søkning, målt som søkning gjennom SO, med 36 prosent fra 2002 til 2006, har de statlige høyskolene bare økt sin søkning med 7 prosent.

Innad i universitetssektoren er også veksten svært skjevt fordelt. SV-/HF-dominansen har blitt enda større gjennom at disse fagområdene har kapret nesten 7 av de 9000 nye søkerne til universitetene, og gjennom at de også har utvidet kapasiteten. Jus og til dels medisin/helse vokser også mye blant søkerne, men holder en mer konstant kapasitet. Tross satsingen på realfagene, taper disse store andeler av søkermassen, selv om de tallmessig holder seg ganske stabile.

I høyskolesektoren er bildet noe annerledes. De fra før store områdene som profesjonsutdanningene innen helse og sosial, SV- og HF-fagene og lærerutdanningen tar her nesten hele søkerveksten etter Kvalitetsreformen. Innad blant lærerutdanningene, er det imidlertid førskolelærerutdanningen som vokser, mens allmennlærerutdanningen går tilbake.

Idrettsfag er imidlertid det området som vokser sterkest med nesten en dobling. Administrative/økonomiske fag, ingeniør/teknisk utdanning og kunsthøgskolefag står stille, noe som betyr at de taper noe andelsmessig. Den store taperen innen høyskolesektoren er imidlertid natur- og realfag som nesten har fått halvert sin søkning etter Kvalitetsreformen. Utslagene etter innføringen av større realfagskrav fra 2005 er ikke entydige. I universitetssektoren snur realfagsoppgangen til nedgang, mens de har vært i nedgang i hele perioden i høyskolesektoren. Ingeniørfagene øker sin søkning fra 2005 i begge sektorer.

I hvilken grad disse forskyvningene kan knyttes til effekter av Kvalitetsreformen er vanskelig å si uten en langt grundigere studie av enkeltområder og hvordan de relaterer seg til trekk ved reformen. Det er imidlertid grunnlag for å si at i den grad reformen hadde en ambisjon om å endre eksisterende utviklingsmønstre, så ser ikke dette ut til å ha lyktes. De fleste fagområdene har fortsatt på den utviklingsbane de hadde før reformen. Dette gjelder for eksempel nedgangen innenfor allmennlærerutdanningen og realfagene, og veksten i de samfunnsvitenskapelige fagene.

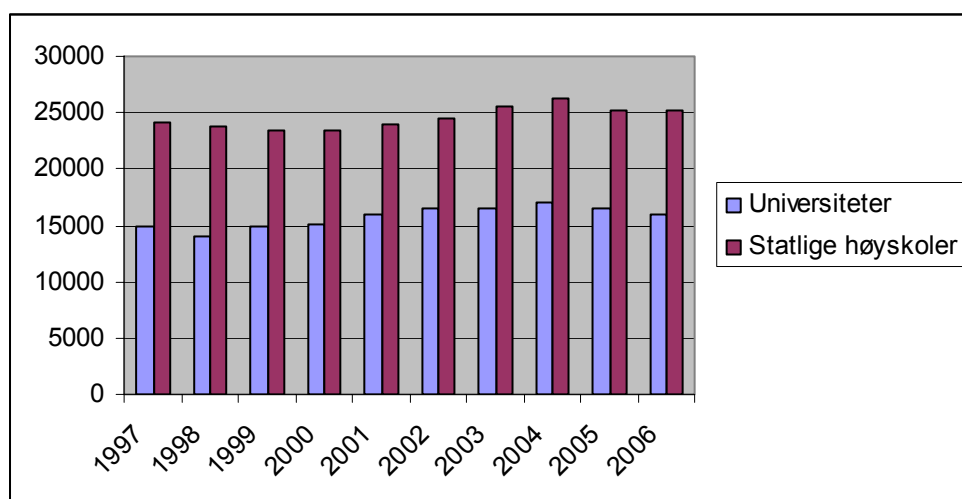
¹¹ Kilde: SO søkerstatistikk 2006

¹² Her regnet som de fire opprinnelige

Under denne grovt skisserte overflaten finnes det mange forskyvninger både mellom fag og læresteder, eller typer av fag og læresteder som direkte eller indirekte kan føres tilbake til strukturendringer initiert av reformen. En nærmere analyse av dette har det imidlertid enten ikke vært datagrunnlag for, eller på annen måte ikke vært rom for innenfor rammen av denne evalueringen.

6.3 Forskjeller mellom institusjonene

Søkningen av nye studenter det siste tiåret gir et totalbilde preget av stor stabilitet. Innenfor denne rammen var det en nedgangsperiode fram til år 2000, som igjen ble avløst av oppgang fram til 2004, hvoretter antall nye studenter registrert gjennom SO igjen begynte å falle. Gjennom de siste ti årene ser vi en ganske sammenfallende utvikling for universiteter og statlige høyskoler. De vitenskapelige høyskolene ser ikke ut til å følge samme utvikling, men har hatt økning helt fram til 2006. For de private institusjonene mangler vi fullstendige tall for de siste årene.



Figur 6.1: Antall nye studenter registrert gjennom Samordna Opptak 1997-2006.

Private høyskoler er ikke med i tallene. Universitetet i Stavanger er summert under høyskoler, mens UMB er summert under vitenskapelige høyskoler

Bryter vi tallene ned på det enkelte lærested innenfor de større kategoriene, er imidlertid bildet langt mer sammensatt. Blant universitetene skiller Oslo seg klart ut. Her har tallet på nye studenter i følge SO gått ned helt siden 2002, til sammen med over 20 prosent. I samme periode har søkningen økt markant, så det er her tale om en styrt nedgang snarere enn studentmangel. Også ved de øvrige universitetene er det en viss nedgang i studenttallet, men først de siste par årene, også dette til tross for god søkning. Ser vi på de statlige høyskolene, blir bildet ganske broket. Vurderer vi høyskolene ut fra størrelse, er det både høyskoler som øker og høyskoler som går tilbake i studenttall på alle størrelsesnivå. De fleste høyskoler ligger ganske stabilt. Av de store er det Oslo, Bergen og Agder som har økt studenttallet sitt. Av de litt mindre er det særlig Lillehammer, men også

Buskerud som utmerker seg med stor vekst i antall nye studenter. Finmark har den største nedgangen, med hele 30 prosent siden 2002, men også høyskolene i Narvik, Tromsø, Sogn og Fjordane, Ålesund og Bodø har en viss nedgang. Ut fra de tilgjengelige data, er det imidlertid vanskelig å trekke bastante konklusjoner, både om den faktiske studentsituasjonen ved det enkelte lærested og når det gjelder reformens betydning for dette. For de fleste høyskolenes vedkommende ser nedgangen ut til å være en fortsettelse av en trend som startet før reformen. Mange av de mellomstore og mindre høyskolene, blant annet de fleste som har nedgang i antall egenfinansierte studenter, har imidlertid en stor andel studenter blitt tatt opp gjennom lokale opptak og ekstern finansiering. Dette kan ses som et tiltak for å beskytte virksomheten mot svingninger i det ordinære studentopptaket. Narvik og Sogn og Fjordane er av de få som i følge DBH har nedgang også i denne typen opptak.

En sammenligning av søker- og studenttall forteller oss at de fire opprinnelige universitetene har gått fra å ha et beskjedent søkeroverskudd på slutten av 1990-tallet til å ha godt over to søkere bak hver nye student i 2006. Kampen om studieplassene har altså tilspisset seg.

For den statlige høyskolesektoren sett under ett er bildet noe annerledes. Her var søkeroverskuddet større enn ved universitetene på slutten av 1990-tallet, mens det i dag er lavere. De fleste av de store høyskolene har et søkeroverskudd på høyde med universitetene, mens de mindre høyskolene i de fleste tilfeller har et langt lavere søkeroverskudd. For enkelte høyskoler er søkeroverskuddet såpass lavt at de må ta inn de fleste søkerne om de skal fylle studieplassene. Dette kan igjen ha den effekten at de får studenter som i utgangspunktet er svakere, noe som gir høyskolen en langt tyngre oppgave i forhold til å føre studentene gjennom et studium.

Færre studenter pr. studium

Den økningen vi har sett i studietilbud ved de fleste læresteder har altså ikke blitt fulgt opp av en tilsvarende økning i studenter. Dette har medført at antall studenter pr. studium har gått markant ned. Ved de statlige høyskolene har antall nye studenter pr. studium blitt redusert fra 40 i 2002 til 34 i 2006. I universitetssektoren sett under ett, er situasjonen langt mer stabil. Her har antallet nye studenter pr. utlyst studium gjennom Samordna Opptak blitt redusert fra 60 til 57 etter Kvalitetsreformen. Ser vi på høyskolesektoren, er det bare Høyskolen i Oslo som har en viss stabilitet i antall studenter pr. tilbud. Særlig noen mindre høyskoler har nå svært få studenter pr. tilbud. Også her må vi imidlertid ta et forbehold når det gjelder hvordan helheten ser ut ved hvert enkelt lærested om man inkluderer lokalt utlyste tilbud og lokalt opptatt studenter.

De endringene vi har sett i studietilbud og studiesøkning viser at Kvalitetsreformen synes å ha fått institusjonene til å bruke antallet studietilbud mer aktivt i sine strategier. Dels har antall tilbud økt i bredden, spesielt blant høyskolene. Dels har tilbudet ekspandert i høyden, med nye tilbud på master- og doktorgradsnivå, også det innenfor den statlige

høyskolesektoren. Økningen kan dels ses som en tilpasning til reformen, men også som ledd i en skjerpet konkurranse. Dels har den gått ut på å oppnå universitetsstatus, dels på å overleve i den skjerpete kampen om studenter. Slik sett er endringene i studiestrukturen ikke bare drevet frem av undervisningsbehov, men også av forskningsambisjoner. Selv om studenttallene ikke har variert særlig over tid, ser vi at søkningen til ulike institusjoner har endret seg. I konkurransen om søkerne kommer universiteter og store høyskoler best ut med flere søkere til hver studie plass enn det som blir de mindre høyskolene til del.

7 Konklusjon

Alt i alt kan vi, variasjon til tross, konstatere at universiteter og høyskoler har beveget seg i retning av en sterkere ledelse enn tidligere der de partsstyret med tilhørende ordninger har blitt formelt svekket.

Reformen har gitt større institusjonell autonomi slik at institusjonsledelsen har fått større frihet i forhold til staten og sterkere kapasitet til å styre sine institusjoner. Ifølge institusjonenes toppledere har situasjonen endret seg mer for rektorene enn for direktørene. Muligheten for økt innflytelse over institusjonenes faglige virksomhet har altså, dersom denne tolkningen er riktig, først og fremst blitt grepet av de faglige lederne, som nå fremstår klarere som institusjonsledere enn tidligere.

Samtidig har den faglige virksomheten som skal ledes, i økende grad blitt styrt etter de standardiserte produksjonsmål som ligger i finansieringssystemet. På den måten er faglig ledelse i ferd med å bli mer administrativt orientert og mindre preget av det spesifikke innholdet i den faglige virksomheten. Fagstyre virker i samspill med samfunnsstyre på nye måter med mer vekt på målstyring og fristilling. Samtidig er partsstyret og de kollegiale ordningene svekket. En av grunnene til at ansatte er tilfredse med sine nærmeste ledere til tross for at de foretrekker en annen ledelsesform enn den de faktisk opererer under, er at den uformelle kollegialiteten synes å fungere fortsatt og gjør tilgangen til ledere relativt lett. En tolkning av dette materialet kan derfor være at en forutsetning for at de nye lederordningene fungerer så godt er at det kollegiale fellesskapet som formelt har fått redusert sin innflytelse, i praksis holdes levende og gir gode forbindelseslinjer mellom ansatte og ledelse på det uformelle plan.

Et viktig trekk synes også å være at institusjonsstyrene har fått større strategisk betydning. Styrene fremstår som aktive og rede til å utføre sitt oppdrag. Det kan på sikt endre både rektor og direktør sin rolle, internt i den daglige driften så vel som mot styret som deres overordnede organ. Både topplederne og styrene synes å være i en konsolideringsfase, der de skal finne sin plass ved de ulike institusjonene. I denne konsolideringsfasen ser det ut til at arbeidet med utforming av strategi har vært sentralt. Styrene er aktive i utformingen av slike strategier, og topplederne er enige om at det som trengs nå er ledere som tenker og kan strategi og organisasjonsutvikling.

Forutsetningene for å drive strategisk arbeid på vegne av institusjonen varierer med en rekke forhold. Det er tydelig at slike strategier utvikles, og for høyskolenes del er de sterkt knyttet til akademisk drift og universitetsambisjoner, og dels knyttet til strategier for å overleve i kampen om studentene. Vi så at institusjonsstørrelse er av stor betydning for hvordan institusjonene går frem. Reell eller oppfattet konkurranse og ressursknapphet er en viktig motiverende faktor bak strategiutvikling og foregikk med størst kraft i institusjoner som følte seg presset.

Et viktig aspekt ved Kvalitetsreformen er studiestrukturen og vi analyserte den med utgangspunkt i spørsmålet om hvor sterkt arbeidet med strukturen drives frem av strategisk tenkning. Inntrykket er at visse sider ved strukturen, for eksempel utvikling av strukturen i høyden i de fleste tilfeller er klart drevet frem av en universitetsambisjon. Men vi så også at den mer generelle utviklingen av studiestrukturen under Kvalitetsreformen kunne ses som en strategisk tilpassning til og utnytting av situasjonen. Generelt synes Kvalitetsreformen å favorisere de store institusjonene, mens flere av de mindre strever med å håndtere de konsekvensene den har stilt dem overfor.

Kvalitetsreformen har imidlertid skapt nye om ikke nødvendigvis mer hensiktsmessige former for ledelse og styring. Dette har utfordret partsstyret og tradisjonell faglig ledelse innfor rammen av regler og forskrifter. Faglig ledelse ventes nå å være strategisk orientert med et blick mot insentivordningene som sikrer inntjeningen. I hvor stor grad denne tenkningen har fått gjennomslag ser ut til å variere, og de tradisjonelle styre- og ledelsesformene er i minst grad svekket blant de største og eldste institusjonene. Det er likevel en rekke forhold som peker i retning av at institusjoner innen norske høyere utdanning i økende grad blir underlagt både sterkere samfunnsstyring der elementer av bedriftsstyring har fått økt kraft, samtidig som fagstyret har endret karakter. Begge disse tendensene tjener som en impuls til å utnytte det handlingsrommet økt institusjonell autonomi gir.

Litteratur

- Bleiklie, I. (1998), "Justifying the Evaluative State. New Public Management Ideals in Higher Education." *European Journal of Education*, 33 (3): 299-316.
- Bleiklie, I. (2005a), "Academic Leadership and Emerging Knowledge Regimes" in I. Bleiklie & M. Henkel (eds.) *Governing Knowledge: a study of continuity and change in higher education*. Dordrecht: Springer.
- Bleiklie, I. (2005b) "Organizing Higher Education in Knowledge Society", in I. Bleiklie & W.W. Powell (eds.) "Universities and the Production of Knowledge." Special issue *Higher Education*, 49 (1-2): 31-59.
- Bleiklie, I., R. Høstaker & Agnete Vabø (2000), *Policy and Practice in Higher Education: Reforming Norwegian Universities*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley
- Bleiklie, I., M. Tjomslund & K. Østergren (2006). "Ledelse og styringsformer ved universiteter og høyskoler", i S. Michelsen & P.O. Aamodt (red.) *Kvalitetsreformen møter virkeligheten*. Evaluering av Kvalitetsreformen, Delrapport nr. 1, Oslo-Bergen: NFR, Rokkansenteret, NIFU STEP.
- Christensen, T. & P. Lægread (2002). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- DiMaggio, P.J. and W.W. Powell (1991). "The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields" in W.W. Powell & P.J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Eckhoff, T. & K.D. Jacobsen (1960), *Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision Making*, København: Munksgaard.
- Fägerlind, I., & G. Strömqvist (eds.) (2004). *Reforming higher education in the Nordic countries – studies of change in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*. Paris: Institute for International Educational Planning.
- Gornitzka, Å., S. Kyvik & I.M. Larsen (1996). *Byråkratisering av universitetene?* Oslo: NIFU-Rapport 3/96.
- Held, D. (1987), *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hood, C., O. James, B. G. Peters & C. Scott (eds.) (2004). *Controlling Modern Government*, London: Edward Elgar.
- Hovdhaugen, E. & P.O. Aamodt (2006). *Studiefravall og studiestabilitet*. Evaluering av Kvalitetsreformen, Delrapport nr. 3, Oslo-Bergen: NFR, Rokkansenteret, NIFU STEP.
- Jerdal, E. 1996. "Distriktshøgskolen - alternativ utdanning?", i I.Bleiklie (red.), *Kunnskap og makt. Norsk høyere utdanning i endring*. Oslo: Tano Aschehoug
- Keller, G. (1983). *Academic Strategy. The Management Revolution in American Higher Education*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Kogan, M., M. Bauer, I. Bleiklie & M. Henkel (2006), *Transforming Higher Education. A Comparative Study (2nd edition)*. Dordrecht: Springer.
- Lima, Ivar (2004). "Leierideal ved universiteta – kjelder til haldningsforskjeller." Arbeidsnotat. Bergen: Rokkansenteret.

- Michelsen, S., H. Høst & J.P. Gitlesen (2006). *Kvalitetsreformen mellom undervisning og forskning*. Evaluering av Kvalitetsreformen, Delrapport nr 10, Oslo-Bergen: NFR, Rokkansenteret, NIFU STEP.
- Midgaard, K. (1982), "Norway: the interplay of local and central decisions", in H. Daalder and E. Shiels (eds.) *Universities, Politicians and Bureaucrats*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOU. 2000: 14. *Frihet med ansvar* (Mjøs-utvalgets innstilling).
- Olsen, J.P. (2005) *The Institutional Dynamics of the (European) University*. Working Paper No. 15, Arena, Centre for European Studies, University of Oslo.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Blackwell, Oxford.
- Reve, T. & T. Grønlie (1993). *Styrets rolle*. Oslo: Tano.
- Ryssdalutvalgets innstilling (2003). Ny lov om universiteter og høyskoler. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 6. desember 2002. Avgitt til Utdannings- og forskningsdepartementet 23. september 2003.
- Wedlin, L., (2006), *Ranking Business Schools. Forming fields, identities and boundaries in international management education*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.