

SKRIFTSERIE 20/2004

Ingvild Marheim Larsen, Peter A. Maassen og Bjørn Stensaker

# Styring og ledelse av høyere utdanningsinstitusjoner

*Nasjonale og internasjonale utviklingstrekk og erfaringer*



© NIFU STEP Norsk institutt for studier av forskning og utdanning/  
Senter for innovasjonsforskning  
Hegdehaugsveien 31, 0352 Oslo

Skriftserie 20/2004  
ISSN 1504-1832

For en presentasjon av NIFU STEPs øvrige publikasjoner, se [www.nifustep.no](http://www.nifustep.no)

## Forord

Utdannings- og forskningsdepartementet har gitt NIFU STEP i oppdrag å utarbeide et notat om utviklingstrekk i styring og ledelse av høyere utdanningsinstitusjoner med vekt på hvordan pågående endringer i Norge kan relateres til utviklingstrekk i andre land. Notatet er tredelt hvor første del er en beskrivelse av de viktigste endringene i styringen av norske universiteter og høyskoler fra siste halvdel av 1980-tallet fram til 2004. I den andre delen presenteres modeller som fanger opp de sentrale elementene i disse endringene og hvordan de har blitt iverksatt på ulike institusjoner i etterkant av Kvalitetsreformen. I den tredje delen vurderes disse modellene opp mot styrings- og ledelsesmodeller ved læresteder i utvalgte land.

Notatet er utarbeidet av Ingvild Marheim Larsen, Peter A. Maassen og Bjørn Stensaker med førstnevnte som prosjektleder. Takk til Bjørn Berg i Forskerforbundet for å ha bidratt med datagrunnlaget i kapittel 2.

Oslo, september 2004

Petter Aasen

Bjørn Stensaker



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Endringer i styringen av norske universiteter og høyskoler .....</b>	<b>11</b>
	Sterkere faglig styring og ledelse som politisk gjennomgangstema .....	11
	Endringer i styrets funksjoner og sammensetning .....	12
	Erfaringer .....	13
	Endringer i de faglige ledelsesfunksjonene .....	16
	Erfaringer .....	18
	Delt versus enhetlig ledelse .....	23
	Erfaringer .....	24
	Innføring og avvikling av råd .....	27
	Endringer i det administrative apparatet .....	29
	Erfaringer .....	30
<b>3</b>	<b>Endringer i etterkant av Kvalitetsreformen .....</b>	<b>33</b>
	Pågående endringer i styring og ledelse – noen hovedtendenser .....	33
	Endringer på institusjonsnivå .....	34
	Endringer på fakultets/avdelingsnivå .....	34
	Endringer på institutt/seksjonsnivå .....	35
	Styring og ledelse – tradisjon og tilpasning .....	36
	Modell 1 – Justeringsmodellen .....	36
	Modell 2 – Reformmodellen .....	37
	Modell 3 – Hybridmodellen .....	37
	Fire spenningsforhold i styring og ledelse .....	38
	Demokrati versus effektivitet .....	39
	Integrasjon versus separasjon .....	40
	Ekstern versus intern .....	41
	Sentralisering versus desentralisering .....	42

<b>4</b>	<b>Internasjonale erfaringer .....</b>	<b>45</b>
	Formelle endringer i styring og ledelse i en del utvalgte OECD-land .....	45
	Nederland .....	45
	Østerrike .....	48
	Sverige .....	49
	Finland .....	52
	Australia .....	54
	De fire spenningsforholdene i en internasjonal kontekst .....	56
	Demokrati versus effektivitet.....	56
	Integrasjon versus separasjon .....	59
	Ekstern versus intern .....	62
	Sentralisering versus desentralisering.....	63
<b>5</b>	<b>Konklusjon .....</b>	<b>65</b>
	<b>Referanser .....</b>	<b>68</b>

# 1 Innledning

Styring og ledelse er et høyaktuelt tema. De siste 15 årene har vært preget av økt fokus på styring og ledelse generelt, både i privat og offentlig sektor og det er grunnlag for å si at etterspørselen etter økt styrings- og ledelseskapasitet internt på institusjonene har økt. Heller ikke i høyere utdanning har tendensen i retning av større vektlegging av lederskap gått upåaktet hen. Siden midten av 1980-tallet har høyere utdanning vært gjenstand for endringer som har aktualisert debatten rundt styring og ledelse.

Økt fokus på styring og ledelse kan forklares ut fra ulike forhold. For det første ut fra behovet for lokale ledere for å iverksette stadig nye reformer initiert på overordnet nivå. For det andre kan det forklares ut fra at styrings- og ledelsesstrukturene er forhold som både utdanningsinstitusjonene og utdanningsmyndighetene i noen grad kan fastsette og endre. For det tredje kan det argumenteres med at høyere utdanningsinstitusjoner er komplekse organisasjoner og at styrings- og ledelsesutfordringer dermed blir ekstra utfordrende i denne type organisasjon, noe som krever kontinuerlig oppmerksomhet om temaet. For det fjerde vil det være røster som mener at styring og ledelse er et forsømt felt i universiteter og høyskoler, og at det dermed er på høy tid at det vektlegges sterkere.

Til tross for økt etterspørsel etter ledelse, er spørsmålet om hvor stor betydning styring og ledelse har for organisasjonen og dens medlemmer et av de evigvarende spørsmålene i organisasjons- og ledelseslitteraturen. Betydningen av ledelse for primæraktivitetene er et omdiskutert spørsmål og et spørsmål som er vanskelig å belyse empirisk. Mens noen framstiller god ledelse som en forutsetning for god forskning og undervisning, mener andre at ledere har ingen eller for det meste negativ innvirkning på kvaliteten på primæraktivitetene. Kanskje er det også større grunn til å stille spørsmål ved om styring og ledelse har andre effekter i en akademisk kontekst enn i andre typer organisasjoner siden universiteter og høyskoler tradisjonelt har gitt stor frihet til den enkelte ansatte. Motstand eller ignoranse fra akademisk personale mot styringsforsøk er dermed å forvente. Likevel har utdanningsmyndighetene stor tro på ledelse som virkemiddel for å øke kvaliteten og effektiviteten i organisasjonen.

Deregulering og desentralisering er internasjonale tendenser som har utvidet mulighetene og behovet for styrket styrings og ledelseskapasitet (Kekäle 1997). Desentralisering er også hensikten med mange av de organisatoriske endringene norske universiteter og høyskoler har gjennomgått fra 1980-tallet og framover (Gornitzka 1989, Gornitzka & Larsen 1995). Økt autonomi til utdannings-

institusjonene har vært et gjennomgangstema i offentlig politikk i flere år, og delegering har lenge vært et sentralt stikkord i styringen av UoH-institusjoner. Desentralisering og delegering betyr større frihet med hensyn til disponering av midler og større grad av rundsumbevilgninger, noe som krever et sterkere lederskap på alle nivåer (Nordbäck, Nordberg og Olson 1999). Desentralisering, som innebærer at problemer må løses på stedet og ikke lenger kan sendes videre, krever ledere. En slik delegeringstrend har utvilsomt medført flere oppgaver og økt ansvar for ledelsen ved utdanningsinstitusjonene. Spørsmålet er hvilke ledere på hvilke nivå som får mer myndighet og innflytelse ved en slik utvikling. Delegeringslinjen som har funnet sted i UoH-sektoren i et drøyt tiår med overføring av ansvar og myndighet fra departementsnivå til institusjon, har i utgangspunktet gitt institusjonsledelsen større handlingsrom. Samtidig har denne delegeringspolitikken blitt fulgt opp internt ved at flere oppgaver og større myndighet er lagt til lavere nivå i institusjonen.

Begrepene styring og ledelse er allerede nevnt flere ganger. Hva som ligger i disse begrepene har de fleste en oppfatning om, men når innholdet i dem skal defineres og forholdet mellom dem klargjøres, viser det seg at de til dels er både uklare og vanskelige. Dette kan delvis forklare med at det ikke finnes autoritative definisjoner av begrepene. Følgelig kan det også være vanskelig skille mellom dem.

Begynner vi med styring, vil begrepet i denne rapporten referere til overordnet nivå – beslutninger fattet av det overordnede styringsorganet. Inkludert i begrepet styring er også vedtak fattet i politisk valgte organ. Styringssystemet ved norske universiteter og høyskoler består i følge Lov om universiteter og høyskoler av et styre som overordnet styringsorgan. Selv om Lov om universiteter og høyskoler plasserer styret som øverste organ ved institusjonene med ansvar for den totale virksomheten ved institusjonene, presiseres det samtidig at styret skal sørge for at institusjonene driver «i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet» (Lov om universiteter og høyskoler § 4). Følgelig skjer styring i universiteter og høyskoler enten fra overordnet politisk administrativt nivå, ofte fra departementsnivå, eller fra institusjonens styre.

Mens styring ofte relateres til et organ, relateres ledelse ofte til en rolle. Siden styringsorgan møtes sjelden, og det er behov for raske avgjørelser, kreves det en daglig ledelse som arbeider innen rammer lagt av styringsorganet. Ledelsen kan være enten tilsatt eller valgt, og kan innenfor fullmakter definert fra overordnet nivå ta beslutninger som administrasjonen skal utføre.



Et grunnleggende kjennetegn ved ledelsesfeltet er fraværet av et dominerende paradigme. Ledelsesforskning er med andre ord ikke et ensartet felt. I sin «Handbook of Leadership» viser Stogdill (1981: 26, se også Bass og Stogdill 1990) f.eks. til et utall av teoriretninger innen forskningsfeltet. Disipliner så som psykologi, sosiologi og statsvitenskap er alle involvert i debatten. Dette har igjen ført til uenighet om definisjoner på ledelse og ulikt syn på hva ledere betyr for organisasjonen. Det er derfor kanskje ikke så rart at Stogdill allerede tidlig på 1980-tallet (1981: 74) konkluderte med at «*there are almost as many definitions of leadership as there are persons who have attempted to define the concept*».

Første del av rapporten er en beskrivelse av de viktigste endringene i styringen av norske universiteter og høyskoler fra 1980-tallet fram til 2004. I tillegg til denne beskrivelsen vil ulike erfaringer med de ulike elementene i styrings- og ledelsessystemet i høyere utdanningsinstitusjoner i Norge bli trukket fram. I de siste årene er lærestedene gitt en viss valgfrihet med hensyn til styring og ledelse. Den andre delen av rapporten tar utgangspunkt i dette handlingsrommet som er gitt institusjonene og ser i grove trekk på hvilke løsninger universiteter og høyskoler har valgt i etterkant av Kvalitetsreformen. I den tredje delen gis en oversikt over sentrale utviklingstrekk og erfaringer i styrings- og ledelsessystemet i et knippe land som har relevans for Norge. Notatet baserer seg på foreliggende publikasjoner og litteratur på feltet.



## 2 Endringer i styringen av norske universiteter og høyskoler

### Sterkere faglig styring og ledelse som politisk gjennomgangstema

Kvalitet og produktivitet er de overordnede målene for universiteter og høyskoler og norske utdanningsmyndigheter har utpekt sterkere styring og ledelse som et sentralt virkemiddel for å nå disse målene. Dette har ført til mange endringer i styrings- og ledelsessystemet i høyere utdanningsinstitusjoner. Vi vil i det følgende ha en gjennomgang av endringer i styrings- og ledelsessystem de siste 15 årene. Siden nye forslag og implementeringen av disse ikke skjer uavhengig av eksisterende ordninger og erfaringer kan det være viktig og nyttig å se pågående endringer i lys av ordninger og erfaringer fra den nære fortid. Vi starter med endringer i styringsorganene på institusjonsnivået og retter da særlig oppmerksomheten mot styret som er det sentrale styringsorganet ved høyere utdanningsinstitusjoner og ser på både endringer i oppgaver og sammensetning. Deretter følger en gjennomgang av endringer i de faglige ledelsesfunksjonene i universiteter og høyskoler.

Over tid har det variert hvilke deler av styrings- og ledelsessystemet som har vært mest vektlagt. Mens styrets faglige styringsfunksjon var sterkt framme i endringene som munnet ut i ny lov for universiteter og høyskoler fra 1996, var det særlig faglig ledelse på grunnivå som ble framhevet i Kvalitetsreformen. I denne sammenhengen ble imidlertid myndighetenes sentrale virkemiddel for å styrke den faglige ledelsen, nemlig åremålstilsatte ledere med utvidede fullmakter og ansvar, iverksatt som en frivillig ordning. I høyskolereformen av 1994 var bedre kvalitet på de administrative tjenestene et av målene. Dette bringer oss over til å se på endringer i lærestedenes administrative apparat. Utbygging av administrasjonen må imidlertid også ses i sammenheng med innføring av systemet med delt ledelse, det vil si en faglig og en administrativ styringskjede som skulle fungere som parallelle systemer. Her har utviklingen gått fra enhetlig til delt ledelse, for så å returnere til enhetlig ledelse, hele tida med mål om å styrke den faglige ledelsen

Siden styret ved institusjonen er det sentrale styringsorganet med overordnet ansvar for hele institusjonens virksomhet, begynner vi med endringer i styrets funksjon og ulike erfaringer knyttet til styrets sammensetting og virkemåte.

## Endringer i styrets funksjoner og sammensetning

Som allerede nevnt var styrets faglige lederfunksjon framhevet i 1995-loven for universiteter og høyskoler. Endringer i universitetsloven fra 1989 til universitets- og høyskoleloven fra 1995 innebar at styrets *ansvarsområde* ble utvidet og gjort mer synlig gjennom økt vektlegging av akademisk lederskap og faglig strategiske styringsfunksjoner. Forslag til ny felles lov for offentlige og private høyere utdanningsinstitusjoner som ble lagt fram våren 2004 og skal behandles i Stortinget våren 2005 har som gjennomgangstone sterkere intern styring som en forutsetning for økt institusjonell frihet. Myndighetene ønsker å legge til rette for at styret i større grad kan konsentrere seg om det overordnede strategiske ansvaret og å styrke styrets strategiske rolle. I tillegg til å være et kontrollorgan, er intensjonen at styret skal være et strategisk organ.

Universitets- og høyskoleloven av 1995 endret også styrets *sammensetning*. Loven fastslo at styret ved universiteter og høyskoler skulle ha eksterne medlemmer. Med unntak av enkelte høyskoler som hadde hatt eksterne styremedlemmer tidligere, var en slik styresammensetning ny for det store flertallet av universiteter og høyskoler som fram til da hadde hatt rene interne styringsorgan. Styrets flertall skulle i følge loven bestå av enten faglig personale eller faglig personale sammen med studentrepresentantene. Rektor skulle fortsatt velges av og blant faglig personale og fungere som arbeidende styreleder. I tilknytning til Kvalitetsreformen i høyere utdanning justeres igjen loven på dette punktet ved at antallet eksterne styremedlemmer økes til fire på bekostning av fagpersonalelets representanter. Endringen i styresammensetningen medførte at ingen gruppe lenger har flertall alene

*Størrelsen* på styret har også blitt redusert. For å øke styrets effektivitet som beslutningsorgan fastslo loven av 1995 at styret skulle være relativt lite og ha maksimalt 13 medlemmer. Selv om alle grupper ved institusjonene fremdeles skulle være representert i styret, ble ordningen med gjennomgående representasjon avvirket og det ble framhevet at styret ikke er ment å være et representativt organ. Forutsetningen er at hvert styremedlem skal stå fritt og møte i styret uten bindinger fra noen avdeling eller gruppe.

Leder for institusjonenes styre har så langt vært rektor, rekruttert gjennom internt valg ved institusjonene. Lovforslaget som nå foreligger foreslår ekstern styreleder oppnevnt av departementet. Institusjonene skal imidlertid kunne foreslå kandidater til styreledervervet. Om dette forslaget vedtas skal rektor være øverste faglige og administrative leder av institusjonen, men altså ikke lenge styreleder. Forslaget gir institusjonene valgfrihet med hensyn til om daglig leder i form av rektor skal velges eller ansettes. Det åpnes dessuten for at rektor kan rekrutteres utenfor institusjonen. Om framlagt forslag til ny lov om universiteter og høyskoler vedtas i Stortinget, vil rektor og prorektors styre-representasjon bli erstattet av medlemmer fra det vitenskapelige personalet, og da gjerne fra stipendiatgruppene (doktorgradsstipendiater eller postdoktorer).

Overgangen fra universitetsloven av 1989 til universitets- og høyskoleloven av 1995 betydde også innføring av *delegasjonsprinsippet* ved at loven organiserte de ulike styringsorganene hierarkisk med styrer på hvert nivå, men hvor styret på underliggende nivåer opererer på grunnlag av delegasjon fra institusjonsstyret. Dette prinsippet innebærer at styret er ansvarlig for institusjonens totale virksomhet, og at beslutninger i andre organ skjer etter delegasjon av myndighet fra styret som kan trekke slik delegert myndighet tilbake. I forbindelse med Kvalitetsreformen ble det frivillig for institusjonene om de ønsker styrer på underliggende nivå. Som et ledd i å styrke styrets posisjon som institusjonens øverste styringsorgan, er det opp til styret om det skal være styringsorgan på de ulike enhetene og fakultetene.

## Erfaringer

Hva er så erfaringene når det gjelder styrets funksjoner og sammensetning. Evalueringen av høyskolereformen belyste begge disse temaene (Larsen 1999). Statskonsult foretok i 2003 en vurdering av styrene for virksomheter under Utdannings- og forskningsdepartementet (Statskonsult 2003: 18). Begge disse rapportene vil bli benyttet når erfaringer med ulike elementer i styrets arbeid blir belyst.

For å begynne med styrets kontrolloppgave, viste evalueringen av høyskolereformen at styret kontrolloppgave ble ivaretatt. Beveger vi oss til styrets strategiske rolle viste evalueringen at høyskolestyrene hadde klare ambisjoner om å være strategiske organ. Men selv om det var enstemmighet om at høyskolestyrene skulle konsentrere seg om de overordnede og langsiktige perspektivene, betydde ikke det at styrene hadde lyktes i dette tre år etter høyskolereformen i 1994. Et gjennomgående trekk i dette datamaterialet var at styrene tilstrebet å inneha en strategisk rolle, men at de hadde hatt en tendens til å bruke mye av

sin tid på enkeltsaker. Når det gjaldt evnen til å gripe fatt i de overordnede sakene ble det sagt at styret «over seg på å bli mer strategisk.» Undersøkelsen ga grunnlag for å si at høgstyrene hadde styrket bevissthetsnivået når det gjaldt å fungere som et strategisk organ. En gjennomgang av styrereferater ved åtte høgstyrene viste at disse styrene i 1997 alle behandlet saker i kategorien «plan-/tiltaksarbeid», som i hovedsak er saker av strategisk karakter. Ingen av de åtte høgstyrene hadde så mye som ti slike saker i løpet av ett år, og samlet utgjorde denne typen saker fem prosent av det totale antall styresaker ved disse høgstyrene. Slik sett er det ikke grunnlag for å si at strategisaker dominerte sakskartet. Det vesentlige i denne sammenheng er imidlertid ikke nødvendigvis antall saker av denne typen, men om sakene tok en stor del av styrets ressurser (Larsen 1999). Også en undersøkelse foretatt av Statskonsult viste at selv om holdningen blant informantene var at styret skulle konsentrere seg om de overordnede og strategiske sakene, var ikke dette alltid reflektert i dagsorden for styremøtene (Statskonsult 2003: 37).

En spørreundersøkelse til høgstyrene viste at medlemmenes oppfatning av styrets håndtering av det strategiske ansvaret var noe mer blandet. 30 prosent mente styret i stor grad ivaretok faglige strategiske oppgaver, mens 20 prosent opplevde at styret i liten grad eller ikke i det hele tatt fungerte på denne måten. Halvparten av styremedlemmene oppga at styret i noen grad opptrådte som et faglig strategiorgan (Larsen 1999: 23).

Når det gjelder erfaringer med eksterne styrerepresentanter viste resultater fra evalueringen av høgstyreformen at representantene langt på vei var samstemmige i at ordningen med eksterne representanter er god. Flere av de intervjuede oppga at de i forkant av etableringen av det nye høgstyresystemet var skeptiske til å ha eksterne medlemmer i styret. I ettertid mente de fleste at dette har vært en utmerket ordning. Det ble påpekt at eksterne medlemmers bidrag i styresaker hadde vært konstruktive. Eksterne styrerepresentanter ble framstilt som engasjerte medlemmer som var opptatt av fellesløsninger på tvers av avdelingsgrensene. Deres evne til å heve blikket ut over de ulike interne interessene ble vurdert som fruktbar for arbeidet i styret. Eksterne medlemmers evner til å stille spørsmål ved en del saker som man internt tar for gitt fordi det er slik det har vært gjort før, ble framhevet som svært nyttig. Mange framhevet de eksterne styrerepresentantene som et kjærkomment korrektiv for høgstyrene, og de ble framstilt som positive bidragsytere. Via de eksterne medlemmene fikk høgstyrene også formidlet signaler om aktuelle behov i samfunnet. Flertallet ga ordningen med eksterne styrerepresentanter godt skussmål og mente den i stor grad oppfyller intensjonen med å tilføre styret kompetanse ut over hva interne

representanter kan tilføre. Datamaterialet pekte dessuten i retning av at de eksterne styremedlemmer har visse rådgivningsfunksjoner overfor institusjonene og dermed betraktes som en ressurs for høyskolene. Ett problem ble imidlertid påpekt om eksterne styremedlemmer; de eksterne styremedlemmene er ofte etterspurte personer i arbeidslivet og enkelte måtte derfor relativt ofte melde forfall til styremøtene (Larsen 1999).

### Hovedendringer i styrets funksjoner og sammensetning

- Økt vektlegging på styrets strategiske funksjon
- Innføring av en ordning med eksterne medlemmer i institusjonenes styre
- Mindre styre med vekt på den utøvende funksjonen
- Gjennomgående representasjon avvirket, styrevervet er personlig og representantene skal møte uten bindinger fra noen gruppe
- Styret avgjør selv om institusjonen skal ha styrer på nivåene under, og disse opererer uansett på grunnlag av delegasjon fra styret.
- Rektor fremdeles styreleder, forslag om ekstern styreleder skal behandles i Stortinget i løpet av våren 2005

### Erfaringer

- Styret ved universiteter og høyskoler har klare ambisjoner om å være et strategisk organ på overordnet nivå, men dette gjenspeiler seg ikke alltid i styrets arbeid
- Erfaringene med eksterne styremedlemmer var i følge en undersøkelse i høyskolesektoren overveiende positive. Eksterne styremedlemmer ble beskrevet som engasjerte, konstruktive og med blikk for helheten ved institusjonen, i tillegg til at styrets kompetanse på denne måten ble bredere. Det eneste problemet som ble rapportert, var at enkelte eksterne styremedlemmer relativt ofte måtte melde forfall til møtene.
- Det er høy bevissthet om at styret ikke skal fungere som et forum for enkelte enheter eller grupper ved lærestedene

En forutsetning for at styret kan opptre strategisk er at det har helheten ved institusjonen for øye i sitt arbeid. En undersøkelse av styret ved høyskolene viste imidlertid at flere av høyskolene hadde visse innkjøringsproblemer med å få styret til å fungere som en helhet i den første perioden etter sammenslåingsprosessen i 1994 (Larsen 1999). Styret bar preg av å være et forum for å forsvare interesser knyttet til utdanning eller avdeling. Problemene som ble avdekket i datamaterialet var at representantene valgt blant de ansatte til en viss grad fungerte som interesserepresentanter for sin utdanning og i mindre grad klarte å se helheten i høyskolen. Det er dermed grunnlag for å si at styrene hadde elementer av å være interesseorgan. Dette var et problem som mange av høyskolestyrene hadde, men som bedret seg etter kort tid. At problemet avtok kan blant annet forklares med at det raskt ble tatt på alvor og mottiltak iverksatt. Blant annet ble det arrangert styreseminarer med tanke på å fremme helhetstenkningen i styret. En annen undersøkelse viste at det er stor bevissthet rundt denne problematikken og at det ble lagt vekt på at alle tok ansvar for helheten. Intervjuede styrelederne oppga derfor at de ikke tillot tendenser og forsøk fra styrerepresentanter på å tale en gruppes sak (Statskonsult 2003: 38).

## Endringer i de faglige ledelsesfunksjonene

Behovet for å styrke de faglige ledelsesfunksjonene ved universiteter og høyskoler har vært påpekt i mange år og i mange sammenhenger, blant annet har det vært et tema i flere offentlige utvalg som har utredet utfordringer i sektoren. Begynner vi med Hernesutvalgets innstilling fra 1988 (NOU 1988: 28) ble det her pekt på at det var ønskelig å styrke det faglige lederskapet i norske utdanningsinstitusjoner gjennom å øke lederens fullmakter og å etablere administrativt lederskap. Lederne skulle få et klart ansvar for personalets eksterne engasjementer, oppfølgingsansvar i forhold til arbeidsreglementets bestemmelser, hovedtilsyn med faglig tilsattes utvikling og ansvar for at medarbeidersamtaler ble gjennomført etter intensjonene. Mjøsutvalget tok i sin innstilling opp tråden fra Hernesutvalget og framhevet behovet for en mer tydelig ledelse på alle nivåer ved institusjonene, men framhevet samtidig at «kanskje det største problemet innen dagens institusjoner er knyttet til ledelse på det utøvende nivå» (NOU 2000: 14, s283). Mer konkret pekte Mjøsutvalget på at lederen burde kunne foreta større økonomiske prioriteringer mellom instituttets faggrupper og ansatte (op.cit. s292). Det ble videre uttrykt bekymring både for at instituttlederrollen er lite attraktiv, og for at instituttlederne har få virkemidler til rådighet for å utøve en aktiv ledelsespolitikk.



Utvalgenes innstillinger har blitt fulgt opp av offentlige utdanningsmyndigheter, og helt fra begynnelsen av 1990-tallet har faglig ledelse vært pekt ut som et sentralt virkemiddel for å nå mål av ulik art. Ledelsesproblematikk er også behandlet i ulike stortingsmeldinger om høyere utdanning og forskning. St meld nr 28 Om forskning (1988–89) la stor vekt på å utvikle den faglige ledelsen ved universitetsinstituttene, noe som blant annet skulle bety ansvar for å iverksette systemet med arbeidsplaner. Også St meld nr 40 (1990–91) Fra visjon til virke understreket at den faglige og administrative ledelsen måtte styrkes. Behovet for å styrke arbeidsgiverfunksjonen framheves også i denne stortingsmeldingen. I den siste forskningsmeldingen (St meld nr 39 1998–99) sies det at «det viktigste kvalitetssikringsarbeidet innenfor universiteter og høyskoler vil (...) være å videreutvikle de faglige ledelsesfunksjonene på alle nivå». Den samme stortingsmeldingen understreker behovet «for å drøfte nærmere innholdet i og omfanget av det faglige ledelsesansvaret» (s131).

Også i Kvalitetsreformen for høyere utdanning ble faglig ledelse pekt ut som en primær kvalitetssikringsmekanisme og myndighetene ønsker å styrke den faglige ledelsen ved universiteter og høyskoler. Troen på faglig ledelse som et middel til å heve kvaliteten i forskning og utdanning har resultert i endringsforslag som berører både *rekruttering, tilsetningsbetingelser og innholdet i instituttlederstillingen*. I Kvalitetsreformen ble ansatte instituttledere/avdelingsledere i åremålsstillinger ansett som det primære virkemidlet for å styrke den faglige ledelsen ved universiteter og høyskoler, hvor tilsetting og definering av oppgaver skjer sentralt på institusjonen. Reformen legger også opp til at instituttstyrerne skal ha økt myndighet og ansvar og råderett over flere virkemidler. Regjeringen besluttet imidlertid å la det være opp til institusjonene selv om de skulle innføre åremålsetting av ledere framfor å opprettholde systemet med valgte ledere. Kvalitetsreformen la dessuten opp til at rektor fremdeles skulle velges blant interne kandidater på institusjonene og at rektors primære rolle var som styreleder. Forslag til ny lov for universiteter og høyskoler som nå foreligger, legger som nevnt opp til endringer både med hensyn til rekruttering og oppgaver for rektor. Mens styreledervervet skal forbeholdes eksterne kandidater oppnevnt av departementet, skal rektor etter forslaget bli faglig og administrativ leder for institusjonene. Rekruttering kan enten skje gjennom internt valg, eller ansettelse på åremål. Om endringene i rektorrollen blir vedtatt, er det grunnlag for å si at det har foregått en harmonisering av styrings- og ledelses-systemet på de ulike nivåene i institusjonene ved at man på alle nivåene om ønskelig kan ha tilsatte ledere med ansvar for både faglig og administrative forhold. Noe av tankegangen bak tilsatt leder med utvidede fullmakter er at rollen

dermed blir mer attraktiv og at de som søker vil være mer motivert for ledelse enn hva som er tilfelle med valgte ledere. Ved at lederne også kan rekrutteres eksternt oppnår man dessuten både et bredere rekrutteringsgrunnlag og større rekrutteringsbase.

For høgskolenes del kan det påpekes at tilsatte ledere ikke er noen nyskaping. De tidligere profesjonshøgskolene hadde tilsatte ledere.

## Erfaringer

Tradisjonelt har instituttledervervet rotert blant vitenskapelig ansatte etter valg, og mange har hatt motvilje mot å ta på seg vervet fordi det er tidkrevende og lite meritterende i forskningssammenheng. Stillingen som instituttstyrer har blitt sett på som et sidespor faglig sett og en oppgave med mye administrasjon. Vilje til å ta på seg vervet framfor egnethet som leder har derfor preget rekrutteringen til stillingen. Siden instituttlederoppgaven har vært ansett som en del av borgerplikten til vitenskapelig personale, har personer uten lederevner eller ønsker om lederverv blitt valgt til ledere. Det har også blitt påpekt at det valgte ledelsessystemet har medført rollekonflikt med hensyn til om lederne er sjef eller tillitsvalgt (Bleiklie 1993, Gammelsæter og Dimmen 1999).

Ledervervene har også stor sett gått til personer som ikke er opplært til ledelse. Dette har institusjonene de siste årene forsøkt å bøte på ved å utvikle eller tilby lederutviklingskurs og lederfora internt på institusjonene. For å gjøre stillingen mer attraktiv har det også vært diskusjoner om redusert undervisningsplikt og økonomisk kompensasjon, noe også personalet generelt har støttet (Kyvik og Larsen 1993: 48). Dette har også blitt realisert flere steder.

Systemet med valgt ledelse innebærer dessuten at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom faglig autoritet og den formelle ledelsesposisjonen – i mange fagmiljøer har systemet vært preget av en autoritetsstruktur relativt uavhengig av posisjoner i det formelle beslutningssystemet. Systemet preges av et uformelt makt- og ledelsessystem basert på faglig autoritet som ikke nødvendigvis er sammenfallende med det organisatoriske ledelsesansvaret (Kyvik et al 1989: 44). Posisjonen har tradisjonelt derfor vært lite attraktiv. Det har også vært påpekt at ansvaret tillagt stillingen var høyst uklart, og at lederen opererer i et diffust og samtidig komplekst beslutningssystem.

En annen innvending mot systemet er at ledere har manglet virkemidler til å kunne utøve en lederfunksjon. I forbindelse med Kvalitetsreformen ble det fremmet forslag om å gi lederen flere og mer effektive styringsmidler. Forslaget om å avvikle delt styringsstruktur på institutt- og fakultetsnivå bør ses i denne sammenheng. Å gi instituttleder både faglig og administrativt ansvar, er ment å

styrke den faglige ledelsen ved instituttet. Men siden Kvalitetsreformen innebærer økte fullmakter til styret ved institusjonene og at styret selv skal definere arbeidsform og beslutningsnivå, er det dermed i realiteten i stor grad opp til styret ved den enkelte institusjon å delegerer myndighet og å stille virkemidler til disposisjon for instituttledelsen.

Kvalitetsreformens intensjon om å styrke den faglige ledelsen ved høyere utdanningsinstitusjoner legger opp til økt myndighet til instituttstyrerne. Universitetspersonalet stiller seg imidlertid ikke samlet bak en slik utvikling. En spørreundersøkelse fra 2001 viste at noe i underkant av halvparten bifalte forslaget om å gi instituttstyreren mer myndighet. (Larsen 2002). Mest skeptiske til mer myndighet til instituttstyrerne er humanistene. I den samme undersøkelsen framgikk det at instituttstyrerne i første rekke manglet økonomiske virkemidler. Virkemidlene de hadde til disposisjon var i første rekke myndighet til å kunne sette i gang prosesser på instituttet og flere instituttledere framhevet også betydningen av å kunne sette dagsorden og være premissgiver.

Valgperiodens lengde har også vært diskutert. Argumentene har i korthet vært at blir lederperioden kort er det vanskelig å sikre kontinuitet, blir den lang er det derimot vanskelig å rekruttere gode fagpersoner fordi disse ikke ønsker for avbrekk fra faglig aktivitet i en lengre periode.

Så langt har det ikke vært noen formelle krav til faglig kompetanse ut over amanuensisnivå for dem som kan velges som instituttstyrer. Det har imidlertid gjentatte ganger vært diskutert om lederen bør ha professorkompetanse for å sikre at lederen har tilstrekkelig autoritet. Også i evalueringer av norsk naturvitenskap uttrykte internasjonale panel skepsis til at personer uten faglig autoritet kan være instituttstyrere. I evalueringen ble det også påpekt at demokratiske prosesser skjer på bekostning av faglig lederskap, samtidig var ikke evalueringspanelene overbevist om at instituttens flate struktur var den beste løsningen for å fremme kvalitativ god forskning (The Research Council of Norway 1998, 2000, 2000a, 2000b). Spørreskjemaundersøkelser til vitenskapelig personale i både 1992 og 2001 viste imidlertid at det ikke var flertall blant fagpersonalet for at instituttstyrer fortrinnsvis burde velges blant professorene. Over 70 prosent mente instituttstyrere bør velges blant dem med personlige lederegenskaper uansett faglig stilling. Derimot ble det gitt uttrykk for at ledere burde velges blant dem med personlige lederegenskaper uansett faglig stilling (Larsen 2002: 77).

Disse problemene har man i forbindelse med Kvalitetsreformen ønsket å bøte på, og det ble understreket at man ved tilsetting bør legge vekt på lederegenskaper, evne til strategisk tenkning og at det må være en person med bety-

delig erfaring og legitimitet i fagmiljøene. I dette spørsmålet er altså myndighetene på linje med det faglige personalet ved universitetene. I en intervjuundersøkelse blant instituttstyrerne er kravet om leder med faglig legitimitet ervervet gjennom forskning unisont (Larsen 2002). Det betyr at instituttstyreren må være en anerkjent person med bred forskningsmessig erfaring. Undervisningserfaring og nærhet til faget trekkes også fram som viktig.

Et naturlig spørsmål i vår tid når etterspørselen etter ledelse er stor, er om de som skal ledes ønsker seg sterkere ledelse. En spørreskjemaundersøkelse til alle fast vitenskapelige ansatte ved universitetene i 2001 viste at forslaget om å tilsette instituttstyrere på åremål ikke har støtte blant flertallet av det vitenskapelige personalet. Universitetspersonalet delte seg da i to jevnstore grupper – 40 prosent var helt eller delvis enige i forslaget, mens 42 prosent var helt eller delvis uenige. Dessuten var det langt flere som var helt uenige i forslaget enn som var helt enige. Det er bare innenfor medisin det var flertall for forslaget. Størst var motstanden blant humanister og samfunnsvitere. I forslaget om å styrke ledelsesfunksjonen het det dessuten at tilsettingen av instituttstyrere skal skje sentralt på institusjonene. Undersøkelsen viste at bare er et lite mindretall mente instituttstyrer bør utpekes av rektor eller dekan. Hele 72 prosent svarte at de er helt uenige i en slik framgangsmåte. For å oppnå legitimitet blant fagpersonalet, er det viktig at kandidaten har oppslutning internt på instituttet. Dette framkom også i intervjuer med instituttstyrere på universitetene som var opptatt av *hvordan* man sikrer faglig legitimitet når ansvaret for tilsetting er lagt til sentralt nivå ved institusjonen (Larsen 2002). Anerkjennelse som fagperson blant dem han/hun skal lede ble framstilt som et ufravikelig krav. Det innebærer at fagbakgrunn betraktes som viktigere enn generell lederkompetanse, og at man ikke ser noen annen rekrutteringsvei enn via faget.

Spørreskjemaundersøkelsen blant universitetsansatte tok også opp hvilke oppgaver vitenskapelig personale mener bør ivaretas av instituttleder. I undersøkelsen ble kvalitetssikring av undervisningen benyttet som indikator på undervisningsledelse. Nær to tredjedeler av personalet sa seg helt eller delvis enige i at kvalitetssikring av undervisningen er instituttstyrers ansvar (Tabell 1). I betydning kvalitetssikrer for undervisningen framstår altså ikke undervisningsledelse som kontroversielt blant universitetspersonalet.

I spørreundersøkelsen ble det benyttet to indikatorer som kan bidra til å kaste lys over de ansattes syn på hvorvidt det ligger oppgaver til instituttleder som kan defineres som forskningsledelse. For det første ble det stilt spørsmål om instituttstyrer bør ha ansvar for kvalitetssikringen av forskningen. Halvparten av det faste vitenskapelige personalet var helt eller delvis enige i at kvalitetssikring av forskningen var en del av instituttstyrers ansvarsområde, mens litt i underkant av en tredjedel av personalet var uenige (Tabell 1). For det andre ble

spørsmål om instituttstyrer bør ha stor innflytelse på instituttets faglige profil benyttet som indikasjon på forskningsledelse. Det var ikke stor forskjell på størrelsen på gruppene som var enige i at instituttstyrer bør ha stor innflytelse på den faglige profilen på instituttet (37 % helt eller delvis enige) og gruppene som var uenige i at instituttstyrer skal ha en slik rolle (42 % helt eller delvis imot). Det er også grunnlag for å hevde at stadig flere ser for seg en instituttleder med innflytelse på den faglige profilen; mens 24 prosent av fagpersonalet i 1992 samtykket i at en slik oppgave skulle ligge til instituttstyreren (Kyvik og Larsen 1993: 50) var denne andelen altså økt med 13 prosentpoeng i løpet av 9 år.

Sett i forhold til fagpersonalets syn på undervisningsledelse, var personalet altså mer splittet når det gjelder synet på forskningsledelse. En nærliggende tolkning er at store deler av personalet oppfatter forskningsledelse i betydningen en instituttleder som preger den faglige profilen på instituttet og som fungerer som kvalitetssikrer av forskningen, som fremmed. På den andre siden ga relativt store grupper uttrykk for at de ønsket en sterkere forskningslederrolle enn hva som kjennetegner en tradisjonell styringsmodell både med hensyn til kvalitetssikring og innflytelse på instituttets faglige profil. Dessuten var gruppen som var enig i at kvalitetssikring er instituttleders ansvar langt større enn gruppen som er uenig (hhv 50 % og 29 %).

Instituttstyrerens ansvar for å følge opp den enkeltes faglige utvikling ble benyttet som indikator for personalledelse. På spørsmål til fagpersonalet om instituttlederen har oppfølgingsansvar overfor den enkelte medarbeider, svarte noe i underkant av halvparten bekreftende, mens drøyt en tredjedel benektet at instituttleder skal ha et slikt ansvar (Tabell 1). Den faglige staben på universitetene var altså delt i synet på om instituttleder har et oppfølgingsansvar overfor den enkeltes faglige karriere. Resultatet kan tolkes som at nesten halvparten av fagpersonalet ønsker mer faglig oppfølging enn det som kan forventes ut fra en tradisjonell styringsmodell i akademien.

De siste årene har universitetene blitt møtt med en mye sterkere uttalt forventning om at institusjonene skal profilere sin virksomhet og foreta strategiske valg. Dette gjelder også instituttnivået. På spørsmål om strategiarbeid bør være en prioritert oppgave for instituttstyrer, viste undersøkelsen blant fagpersonalet at drøyt 70 prosent var helt eller delvis enig i at dette er en oppgave instituttstyrer i stor grad bør prioritere (Tabell 1).

## Hovedendringer i de faglige ledelsesfunksjonene

- Økt etterspørsel etter faglig ledelse ved universitetene, særlig fra eksternt hold.
- Vektlegging av faglig ledelse som kvalitetssikringsmekanisme for både forskning og utdanning.
- Åpnet for eksternt rekrutterte åremålstilsatte ledere med større ansvar og myndighet enn internt valgte ledere.
- Forslag om rektor som faglig og administrativ daglig leder, men ikke til-lagt styreledervervet (behandles i Stortinget våren 2005).

## Erfaringer

- Det tradisjonelle valgte ledessystemet har betydd ledere som har tatt på seg vervet ut fra plikt framfor lyst og evne til å lede.
- Et av ankepunktene mot det tradisjonelle systemet er manglete virke-midler til å utøve ledelse. En undersøkelse blant vitenskapelig personale viste imidlertid at det ikke var flertall for å øke ledernes myndighet.
- Spørsmålet om lederne bør ha professorkompetanse for å sikre faglig autoritet har gjentatte ganger vært diskutert. Spørsmålet har imidlertid blitt avvist av flertallet av vitenskapelig personale både i 1992 og 2001.
- I forbindelse Kvalitetsreformen ble det foreslått å ansette ledere i åremålsstillinger. Personalet ved universitetene er delt i spørsmålet om det er ønskelig med åremålstilsatte ledere
- En betydelig gruppe universitetsansatte ga i 2001 uttrykk for at de ønsket en sterkere faglig lederrolle enn tradisjonen tilsier i form av åremålsansatt instituttleder, og en leder med ansvar for kvalitetssikring av faglig aktivitet, profilering av instituttet og oppfølging av den enkeltes faglige utvikling. Universitetsansatte er imidlertid ingen homogen gruppe, og en stor andel av personalet reserverer seg mot en slik utvikling. Å finne fram til en ledelsesmodell som flertallet av universitets-ansatte bifaller, er derfor ingen enkel oppgave.

Tabell 1. Universitetspersonalets vurderinger av om instituttstyrer bør ivareta følgende oppgaver. Prosent. N=1919–1931

	Helt eller delvis enig	Helt eller delvis uenig	Verken enig eller uenig
Bør ha ansvar for kvalitetsikringen av undervisningen	71	14	15
Bør ha ansvar for kvalitetsikringen av forskningen	50	29	20
Bør i stor grad ha ansvar for å følge opp den enkeltes faglige utvikling	46	36	18
Bør i stor grad hevde instituttets interesser	93	2	6
Bør i stor grad prioritere strategiarbeidet	72	10	19
Bør ha stor innflytelse på instituttets faglig profil	37	42	21

Kilde: NIFU/Universitetsundersøkelsen

## Delt versus enhetlig ledelse

Lov om universiteter og høyskoler av 1995 la opp til arbeidsdeling mellom faglig og administrativ ledelse, kalt *delt ledelse*. Loven fastslo at valgte ledere ikke var overordnet administrative ledere på samme nivå, heller ikke var valgte faglige ledere lenger ansvarlige for å forberede styresaker eller iverksette styrevedtak. Administrasjonen fikk dette ansvaret. Valgte ledere hadde dessuten ikke lenger administrativt ansvar, og dermed ingen rett til å instruere administrasjonen. Styringsystemet var dermed kjennetegnet av en administrativ pyramide og en styrepyramide med hver sine funksjoner, hvor styreleder leder styret, mens administrasjonen skulle ha ansvar for saksforberedelser til styret og iverksetting av styrevedtak (Gammelsæter & Dimmen 1999). Det betydde i praksis valgt rektor som leder for institusjonsstyret og høyskoleledelse som leder for administrasjonen. Og tilsvarende på avdelings-/instituttnivå med dekanus/instituttleder som leder for fakultets-/instituttstyret, og direktør/kontorsjef som administrativ leder. Direktøren hadde myndighet til å instruere og styre administrativt personell på alle nivå, følgelig ble administrative ledere på fakultets- og institutt-nivået underordnet direktøren. I følge loven var administrasjonen ansett som én enhet. Som leder for hele administrasjonen ved lærestedet ble direktørens formelle posisjon styrket, mens faglige ledere fikk mindre administrativt ansvar enn tidligere.

Ordningen med delt ledelse var et av innspillene fra Hernesutvalget (NOU 1988: 28), som i sin rapport i 1988 foreslo å styrke den faglige ledelsen ved å dele

ledelsesansvaret for faglig og administrative oppgaver. Mens Hernesutvalget tok til orde for en delt ledelsesmodell med et eget administrativt lederskap som et middel for å avlaste og derigjennom styrke den faglige ledelsen, mener nåværende politisk ledelse at faglige ledere ved universiteter og høyskoler skal være både faglig og administrativt ansvarlige. Målet er fremdeles det samme, nemlig sterkere faglig lederskap, men nå har man altså tro på at en samling av den faglige og administrative ledelsen vil styrke det faglige lederskapet. Men Hernesutvalget la opp til en faglig lederrolle med flere funksjoner og en mer utøvende faglig lederrolle enn det loven av 1995 endte opp med. 1995-loven ble utformet på grunnlag av Berntutvalgets innstilling (NOU 1993: 24), som innskrenket den faglige lederrollen til styrelederfunksjonen (Gammelsæter & Dimmen 1999).

## Erfaringer

Hva er så erfaringene med de ulike ledelsesmodellene? Temaet delt ledelse er i første rekke eksplisitt blitt studert i høyskolesektoren. Også ulike undersøkelser av universitetenes styrings- og ledelsessystem behandler forholdet mellom faglig og administrativ ledelse, men da i første rekke på instituttnivå. I det følgende vil resultater fra ulike undersøkelser som kan kaste lys over erfaringene med enhetlig versus delt ledelse bli presentert.

Fram til høyskolereformen i 1994 var ledelse ved profesjonshøgskolene i stor grad ensbetydende med fast tilsatte ledere (Gammelsæter & Dimmen 1999). Dette var i hovedsak kombinerte faglige og administrative stillinger, hvor det ble stilt krav om faglig kompetanse tilsvarende som for fagstillinger ved institusjonen (op.cit.56). Slik sett har høyskolene erfaringer fra både delt og enhetlig ledelse. En av erfaringer fra enhetlig ledelse var at administrasjonsarbeidet opptok lederne forholdsvis mye, slik at rommet for «faglig ledelse» ble redusert. Det kan derfor argumenteres for at enhetlig ledelsesstruktur har en tendens til å bli kun administrativ ledelse. Selv om det overordnede målet er sterkere faglig ledelse, kan det altså settes spørsmålsteget ved om enhetlig ledelse er det rette midlet. Motargumentet er imidlertid at administrative tjenester før høyskole-reformen i 1994 var lite utbygd, og at den faglige ledelsen i høyskolesektoren derfor hadde uforholdsvis stor administrativ belastning.

Flere undersøkelser har vist at den delte ledelsesstrukturen i UoH-sektoren er avhengig av gode personlige relasjoner mellom faglige og administrative ledere. Som en naturlig konsekvens av dette viste evalueringen av høyskole-reformen at delt ledelse fungerte ulikt fra høyskole til høyskole. Hovedtrekket i datamaterialet fra evalueringen av høyskolesektoren var likevel at det eksisterte gode samarbeidsrelasjoner mellom de sidestilte lederne. Til tross for at det



åpenbart er betydelige gråsoner i funksjonsansvaret mellom rektor og høgskoledirektør, klarte ledelsen ved de fleste høgskolene å finne fram til en egnet funksjonsdeling. Det synes ikke som om personkonflikter har vært noe utbredt problem blant ledelsen ved høgskolene. Drøyt halvparten av det faglige personalet svarte da også at de synes delt ledelse var mer hensiktsmessig enn enhetlig ledelse (Gammelsæter & Dimmen 1999). Evalueringen viste også at når det gjaldt forholdet mellom rektor og direktør var det generelle bildet at de samarbeider tett om saksforberedelser og iverksetting, og at styremedlemmer i liten grad vurderte administrasjonen som noen hindring for styrets handlingsmuligheter (Statskonsult, 1999, Larsen 1999).

Påpekningen av at man er avhengig av gode personrelasjoner kan ses i sammenheng med at loven og strukturen ikke ble opplevd som klar og at behovet for tillit og dialog mellom faglig og administrativ ledelse er stort. I en undersøkelse Statskonsult foretok blant 43 ledere ved åtte høgskoler framkom det at de mest avgjørende faktorene for samarbeidet var rollefordeling, personkjemi, lojalitet og aksept, kommunikasjon og sammenfallende syn på hva høgskolen skulle være. For å få styringsordningen til å fungere opplyste den valgte og den administrative ledelsen at det var nødvendig med tett samarbeid i personalsaker, budsjettarbeid, forberedelse av styremøter og opprettelser av nye studietilbud (Statskonsult 1999).

I en undersøkelse ble økt kompetanse i ledelsen sett som en fordel ved et delt ledelsessystem. To ledere har gjerne supplerende kompetanse, og kan dermed konsentrere seg om det de kan best. Et annet positivt trekk som framkom var at personalet opplevde systemet som mer demokratisk enn enhetlig ledelse (Larsen og Skodvin 2002).

På den andre siden skal det ikke underslås at det ved enkelte høgskoler har vært problemer med å få systemet til å fungere tilfredsstillende, blant annet har det ved enkelte institusjoner vært vanskelig å få til en klar arbeidsdeling mellom rektor og direktør. Stort konfliktpotensial blir også trukket fram som et kjennetegn ved et system som delt ledelse, og at systemet medfører at det lett blir fokus på fag og administrasjon som to motsetninger snarere enn deler av samme hele. Andre har framhevet at delt ledelse ofte betyr uklar faglig ledelse, og at den faglige ledelsen lett blir usynlig i et slikt system (Stensaker et al. 2002). Den faglige ledelsen er uklar fordi den består av faglige ledere på flere nivåer, men hvor ingen av disse har instruksjonsrett overfor faglige ledere på nivået under. At lederen er usynlig skyldes mange ledelsesnivåer og en parallell styringslinje i administrasjonen.

En annen innvending er at rolleavklaringen mellom fag og administrasjon er uklar og at det er for mange fagadministrative saker i gråsonen. Flere har påpekt at delt ledelse medfører ressurskrevende beslutningsprosesser og at det lett blir dobbeltarbeid på grunn av strukturen. Flere erfarer også at todelt ledelse lett blir

dobbel ledelse. Det har blitt brukt mye tid på å utvikle grenseoppganger og rolleavklaringer om styringsprinsippet på alle nivåer, og slik sett framstår delt ledelse som et ineffektivt og krevende system. Et annet problem som ble påpekt var at det lett blir «trengt» på ledernivå fordi det er mange ledere, noe som kan relateres til delt ledelse (Stensaker et al. 2002). Videre har det blitt påpekt at systemet legger opp til en ubalanse mellom faglig og administrativ ledelse ved at valgt faglig leder ofte har kortere fartstid enn fast ansatt administrativ ledelse (Larsen & Skodvin 2002).

På den andre siden framheves det at delt ledelse gir flere å spille på. Samtidig har man erfart at delt ledelse åpner for strategisk atferd ved at ansatte fort lærer seg hvor de får gjennomslag for saker og til dels setter lederne opp mot hverandre.

Skifter vi fokus fra høyskolene til universitetene kan det virke som om ordningen med delt ledelse her har blitt tolket mindre bokstavelig ved universitetene (Larsen 2002). En undersøkelse av faglig ledelse ved universitetsinstituttene peker i retning av at administrasjonen på dette nivået ble ansett som en del av instituttet, og ikke som en del av den totale universitetsadministrasjonen. Følgelig var kontorsjefen/administrativ leder en del av instituttets lederteam. Instituttlederne oppfattet sjelden ledelsen på instituttet som delt; den faglige ledelsen ble betraktet som overordnet instituttadministrasjonen. Det kan derfor settes spørsmålsteget ved om lovendringen som avvikler delt ledelse til fordel for en styringslinje vil føre til store forandringer på instituttnivå ved universitetene.

## Utviklingstrekk i arbeidsdelingen mellom faglig og administrativ ledelse:

- Fra enhetlig til delt ledelse – og tilbake igjen
- Lov om universiteter og høyskoler av 1995: To styringslinjer: rektor leder av styret, direktør leder av den samlede administrasjonen ved institusjonen

### Erfaringer

- Enhetlig ledelse ved høyskolene på 1980-tallet: administrasjon ble den dominerende oppgaven.
- Delt ledelse et system som er avhengig av gode personlige relasjoner og tett samarbeid mellom faglig og administrativ leder. Hovedinntrykket er at det ble utviklet gode og nære samarbeidsrelasjoner mellom sidestilte ledere.
- Delt ledelse et system med stort konfliktpotensial. Ved enkelte institusjoner har det vært vanskelig å få til en klar arbeidsdeling mellom rektor og direktør, og forholdet har vært konfliktfylt.
- Delt ledelse kan bli uklar og til dels usynlig. Ressurskrevende beslutningsprosesser er et trekk ved systemet.
- Ubalanse mellom ledelsespyramidene som følge av at faglig ledelse ofte har kortere fartstid enn administrativ ledelse. Samtidig sikrer det kontinuitet i ledelsen.
- Ordningen med delt ledelse tolket mindre bokstavelig i universitetene enn i høyskolene. Administrativ leder ved instituttet ble betraktet som en del av instituttets lederteam og ikke som en del av universitetets administrative apparat.

## Innføring og avvikling av råd

Selv om disiplin-/fakultetstilknytning og faglig kompetanse etter lovendringen i 1989 ikke lenger fungerte som grunnlag for representasjon i styret/kollegiet, bygde loven av 1996 videre på prinsippet om gjennomgående representasjon i sammensetningen av universitets-/høyskolerådet. Rådet var ment å ivareta noe av denne tradisjonen ved at dekanene automatisk hadde plass i rådet. I følge loven skulle universitets-/høyskolerådet gi råd til styret i saker som vedrørte hovedlinjene for institusjonens virksomhet eller i saker av stor prinsipiell betyd-

ning. Loven hadde dessuten en oversikt over saker som rådet kunne gi uttalelser i. Rådet var ment å fungere som informasjons- og kontaktorgan mellom styret og fagmiljøene, og fagmiljøene imellom. I tillegg kunne styret, rektor og direktør be om uttalelse fra rådet i enhver sak om ønskelig. Høgskolerådets funksjon og virkemåte var også et av temaene som ble belyst i evalueringen av høgskole-reformen som konkluderte med at rådet ved de fleste høgskolene i liten grad hadde fungert som et rådgivende organ overfor styret eller den daglige ledelsen og heller ikke hadde funnet en hensiktsmessig arbeidsmåte internt. Ved flere høgskoler hadde rådet hatt få møter, behandlet få saker og satt lite preg på høgskolenes aktiviteter (Larsen 1999).

Det kan også argumenteres for at uformelle styringsorgan bidro til å undergrave rådets rolle. Etablering av dekanmøtet var et element som undergravde høgskolerådets funksjon ved at en betydelig gruppe i rådet hadde diskutert sakene før de sto på dagsorden i rådet og dermed ikke var så motiverte til å diskutere de samme sakene en gang til. Andre uformelle styringsorgan og faste møter hadde noe av den samme effekten (Larsen 1999: 56).

I forbindelse med utformingen av Kvalitetsreformen for høyere utdanning tok departementet konsekvensen av de mange tilbakemeldingene om at rådet ikke fungerte etter intensjonene. Ordningen med et pålagt internt universitets-/høgskoleråd er opphevet, men institusjonsstyret står fritt til å opprette styringsorganer og utvalg.

### Utviklingstrekk i universitets- og høgskolerådet

- Rådet videreførte tradisjonen med gjennomgående representasjon ved at dekanene automatisk hadde plass i rådet. Rådet skulle gi råd til styret om hovedlinjene for virksomheten og i saker av prinsipiell betydning.
- Som en del av Kvalitetsreformen for høyere utdanning ble det ikke lenger lovpålagt å ha rådgivende organ.

### Erfaringer

- Mange tilbakemeldinger fra sektoren om at rådet ikke hadde funnet en hensiktsmessig arbeidsmåte eller oppfylte sine funksjoner. Rådets oppgaver ble til dels undergravd ved at de samme oppgavene ble behandlet i uformelle styringsfora.

## Endringer i det administrative apparatet

For tolvårsperioden fra 1987 til 1999 ble det samlet sett 1000 flere årsverk i administrative stillinger ved de fire universitetene, det tilsvarer en vekst på 66 prosent. Det var 1500 slike årsverk i 1987 og over 2500 i 1999. I samme periode vokste årsverk i vitenskapelige stillinger fra 5120 stillinger i 1987 til 7969 i 1999, det vil si en vekst på 56 prosent. Veksten er imidlertid ikke likt fordelt over tolvårsperioden. For de administrative stillingene sett under ett flatet veksten ut etter 1995. Fra 1997 til 1999 hadde man for første gang en reduksjon i antall årsverk utført i administrative stillinger ved de fire universitetene sett under ett, med en reduksjon på 19 årsverk og en prosents nedgang på disse to årene. Sammenlignet med den ganske markerte veksten i årsverk utført i administrative stillinger som fant sted fram til 1995, skapte utviklingen etter 1995 et annet bilde. For denne perioden alene (1995–1999), vokste antallet årsverk i vitenskapelig stillinger (12 prosent) mer enn årsverk utført i administrative stillinger (6 prosent) (Gornitzka og Larsen 2001).

Administrative stillinger ved universitetene kan deles i to hovedgrupper: kontorstillinger og høyere administrative stillinger. Antall årsverk i *høyere* administrative stillinger økte med om lag 1200 på 12 år. Begynnelsen av 1990-tallet var den store vekstperioden for denne typen stillinger. *Kontorpersonalet* derimot reduseres ganske kraftig på 12 år, en reduksjon på 255 årsverk. Dette gjelder spesielt i perioden etter 1995.

Datamaterialet gir grunnlag for å hevde at universitetenes administrasjon har gjennomgått betydelige endringer. Universitetene opplevde i perioden sterk vekst med hensyn til både antall studenter, vitenskapelig ansatte og også administrativt ansatte. Fram til 1995 var veksten i årsverk i administrative stillinger relativt sett sterkere enn veksten i årsverk i vitenskapelige stillinger, etter dette har veksten i administrative årsverk flatet ut og veksten i årsverk i vitenskapelige stillinger har i denne tiden vært større enn den prosentvise veksten i årsverk utført i administrative stillinger.

Som ledd i evalueringen av høgskolereformen ble det gjennomført en kartlegging av administrasjonens omfang og profil (Gammelsæter, Dimmen og Kyvik 1999). Sammenligninger av forholdstall mellom årsverk utført av henholdsvis faglige tilsatte og administrativt tilsatte ved universitetene og høgskolene, viste at høgskolene i alle fall ikke hadde større administrasjon enn universitetene. På det tidspunktet hadde dessuten høgskolene flere studenter per årsverk i administrasjonen enn noen av universitetene.

Det er imidlertid ikke bare administrativt personale som administrerer ved universiteter og høyskoler. Også faglig personale deltar i høy grad i administreringen av institusjonene. En undersøkelse blant universitetspersonalet i 2001 viste at fast vitenskapelig personale ved universitetene brukte i gjennomsnitt mellom 17 og 18 prosent av sin arbeidstid på administrative oppgaver ved eget universitet. Andelen av arbeidstiden som ble brukt til administrative oppgaver var ikke signifikant endret fra 1991 til 2000 (Gornitzka og Larsen 2001).

## Erfaringer

Motsetninger mellom faglig og administrativt personale er ofte beskrevet som et kjennetegn i organisasjoner med to parallelle systemer. Dette er motsetninger som også framkommer i undersøkelser NIFU STEP har gjennomført. Faglig tilsatte i universiteter og høyskoler er ofte negative og skeptiske til de administrative funksjonene og mener dette er feil bruk av ressurser (Gornitzka et al 1996). I intervjuer med faglig personale har det imidlertid vist seg at slik kritikk sjelden rammer det nivået i organisasjonen en selv befinner seg på (Gornitzka & Larsen 1996). Vitenskapelige ansatte ved universitetene opplever administrasjonen nær seg som fornuftig ressursbruk. En annen undersøkelse viste at instituttstyrerne i hovedsak er fornøyde med administrasjonen på instituttet, og det framkom at den utvilsomt representerer en stor avlastning for styrerne (Larsen 2002). Kontinuiteten administrasjonen representerer i instituttledelsen ble også trukket fram som viktig. Forholdet mellom instituttleder og kontorsjef var preget av tillit og tett og godt samarbeid. Kontorsjefen ble følgelig ansett som en del av lederteamet på instituttet. Særlig på økonomi- og personalfeltet ble administrativ leder trukket fram som en viktig støttespiller for mange faglige ledere. Tilsvarende framkom i en undersøkelse ved Universitetet i Bergen som viste at opprettelsen av stillingen som kontorsjef ved instituttene hadde bidratt til å gjøre styrerjobben mer attraktiv ved at kontorsjefen avlaster faglig leder for personal- og økonomisaker (Gornitzka & Larsen 1995). Det ble videre framhevet at oppgavene på instituttnivået har økt og at et større sakskompleks vanskelig kunne håndteres uten kontorsjef. Også i denne undersøkelsen framgikk det at instituttleder og kontorsjef samarbeidet tett og at arbeidsfordelingen dem imellom var uproblematisk.

Ut fra endringene i det administrative apparatet kan det spørres om universitetene i løpet av siste halvdel av 1980-tallet og i løpet av 1990-tallet har blitt byråkratisert? Og: Er det grunnlag for å hevde at det har foregått en profesjonalisering av det administrative apparatet ved universitetene? Et viktig trekk ved utviklingen som dataene peker i retninger av, er den markerte endringen *innenfor* den administrative stillingsstrukturen.

For perioden 1987–1995 er det et visst grunnlag for å trekke slutningen om at universitetene var inne i en byråkratiseringsprosess, hvis man med det mener at den relative veksten i administrative stillinger var større enn veksten i vitenskapelige stillinger. Etter 1995 er dette ikke lenger tilfellet, veksten i årsverk utført i administrative stillinger er betydelig lavere enn den prosentvise veksten i vitenskapelige ansatte. Det ser imidlertid ut som om universitetene har vært gjennom en profesjonalisering av den administrative staben i perioden 1987–99. Nedgangen i antall kontorstillinger og veksten i høyere administrative stillinger representerer en klar endring i kompetanseprofilen i den samlede universitetsadministrasjonen. I tillegg har antallet universitetsadministratorene med høyere utdanning økt. Disse dataene knyttet til utviklingen innenfor den administrative stillingsstrukturen og data om universitetsadministratorenes utdanningsbakgrunn kan tolkes som en utvikling i retning av profesjonalisering av det administrative apparatet.

Administrasjonen representerer ofte kontinuiteten i ledelsen ved universiteter og høyskoler. I et slikt system kan valgte ledere lett bli «amatører» på ledelsesfeltet. Det kan hevdes at systemet innebærer at en godt fungerende administrasjon kan være problematisk fordi den får for stor betydning. Det som skulle være en støttefunksjon, kan bli en styringsfunksjon. Spørsmålet er hvordan man skal få til en styring av de faglige aktivitetene som er på høyde med den administrative styringslinjen.

I en faglig organisasjon som et universitet og en høyskole vil det være enighet om at man trenger en administrasjon til å ivareta forvaltningsoppgavene, samt et administrativt støtteapparat for kjerneaktivitetene. Men hvilke oppgaver som skal defineres som administrative og hvilke som faglige, er ikke alltid like innlysende. I tillegg til forvaltningsoppgaver og kontortekniske oppgaver som er administrasjonens ansvar, vil det være en del oppgaver som befinner seg i grenselandet mellom fag og administrasjon. Det kan dermed være uklarhet og uenighet om hva som er administrasjonens oppgaver, og det er ikke alltid like åpenbart hvilke saker som skal sortere under fag og hvilke under administrasjon.

### Utviklingstrekk i det administrative apparatet:

- I 1999 ble det utført 1000 flere årsverk i administrative stillinger sammenlignet med 1987. Årsverk i høyere administrative stillinger vokste med om lag 1200 på 12 år, dvs. 215 prosent.
- Nedgang i årsverk i kontorstillinger fra 1987 til 1999. Størst nedgang etter 1995.
- Tida fast vitenskapelig personale bruker til administrasjon har vært stabil i perioden 1982 til 2001, med mellom 17 og 18 prosent i gjennomsnitt.
- Høgskoleadministrasjonens størrelse var i 1995 på tilsvarende nivå som ved universitetene.

### Erfaringer

- Til tross for skepsis blant store grupper av fagpersonalet til oppbygging av administrasjonen, opplever de administrasjonen på eget nivå som fornuftig ressursbruk.
- For perioden 1987–1995 er det et visst grunnlag for å hevde at universitetene var inne i en byråkratiseringsprosess, definert som at den relative veksten i administrative stillinger var større enn veksten i vitenskapelige stillinger. For perioden 1995–99 var ikke dette lenger tilfellet, veksten i årsverk utført i administrative stillinger var betydelig lavere enn den prosentvise veksten i vitenskapelige stillinger.
- Veksten i høyere administrative stillinger og bakgrunnsdata om hvem som innehar disse stillingene, peker i retning av en profesjonalisering av universitetsadministrasjon.



## 3 Endringer i etterkant av Kvalitetsreformen

### Pågående endringer i styring og ledelse – noen hovedtendenser

De åpninger som Kvalitetsreformen gir for endringer i universitetenes og høyskolenes styrings- og ledelsessystemer, har bidratt til flere endringer i institusjonenes interne organisering. Samtidig har departementet i påvente av en ny lov, vært tilbakeholdne med å tillate store endringer når det gjelder institusjonenes øverste styrings- og ledelsesnivå – selv om enkelte utdanningsinstitusjoner har søkt departementet om dette. De formelle rammene utdanningsinstitusjonene har hatt etter Kvalitetsreformen var dermed at:

- Styret ble gitt myndighet til å fastsette den interne organiseringen samt styrings- og ledelsesformer på fakultets/avdelings- og grunnenhetsnivå (noe som åpnet for enhetlig ledelse på lavere nivåer)
- Styret ble sammensatt av fire interne representanter fra faglig stab (rektor og prorektor inkludert), en representant fra administrasjonen, to studenter, samt fire eksterne representanter
- Rektor skulle fortsatt ha rollen som styrets leder
- Rektor kunne både velges og tilsettes
- Direktørstillingen ble fremdeles tillagt ansvaret for den administrative virksomheten ved hele institusjonen
- Det ble åpnet opp for at faglige ledere på fakultets/avdelings-/grunnenhetsnivå kunne tilsettes på åremål, der institusjonens styre, under spesielle forutsetninger, kan tilsette uten forutgående kunngjøring (men ikke hvis mer enn ett styremedlem motsatte seg dette)

Dette rammeverket fastslo at direktøren fremdeles skulle ha et overordnet administrativt ansvar for den samlede administrasjonen (på alle nivåer), samtidig som man åpnet opp for større valgfrihet når det gjaldt faglig ledelse på fakultets-/avdelingsnivå, samt grunnnivå.

Den pågående evalueringen av Kvalitetsreformen vil kunne si mer om hva endringene som allerede er gjennomført vil føre til av effekter på institusjonene, men noen tendenser knyttet til hva institusjonene gjør av endringer er allerede mulig å identifisere. Basert på en kartlegging utført av Forskerforbundet (Berg 2004), kan hovedtrekkene oppsummeres slik:

## Endringer på institusjonsnivå

Gitt de begrensede formelle muligheter for endring som departementet åpnet opp for på dette nivået, er det på toppnivået, dvs. hos institusjonenes styrer og toppledelse, at færrest endringer har funnet sted.

Den mest gjennomgripende endringen synes å være at de tidligere universitets- og høyskolerådene er nedlagt på institusjonene.

Når det gjelder styrenes sammensetning, er økningen til fire eksterne representanter i styrene den mest tydelige endringen. Det tilløp til variasjon som man tidligere hadde når det gjaldt styresammensetning er i stor grad blitt borte i etterkant av Kvalitetsreformen. Høgskolen i Ålesund hadde eksempelvis et styre med eksternt flertall tidligere, men måtte gå over til normalordningen i forbindelse med Kvalitetsreformen.

Gitt direktørens ansvar for den samlede administrasjonen er delt ledelse fremdeles den dominerende ledelsesstrukturen på institusjonsnivå. Dette innebærer at ansvars- og myndighetsoppdelingen mellom direktør og rektor i stor grad er opprettholdt, selv om flere institusjoner har satt i gang prosesser for å se på arbeidsfordelingen mellom disse to posisjonene. Fremdeles er det normale at rektor velges, men noen institusjoner har åremålstilsatte rektorer (høgskolene i Buskerud, Akershus, Nesna og Østfold). Hovedendringene er dermed at:

- Universitets- og høyskolerådene er avviklet
- Sammensetningen av styrene ved institusjonene er endret ved at antallet eksterne representanter i styret har økt
- Delt ledelse på institusjonsnivå er opprettholdt

## Endringer på fakultets/avdelingsnivå

Går man til mellomnivået på institusjonene har langt flere endringer i styring og ledelse funnet sted de siste to årene som en følge av større valgfrihet. Universitetene og høyskolene synes å ha delte oppfatninger knyttet til nytten og hensiktsmessigheten av styrer på dette nivået. Universitetene har beholdt fakultetsstyret, noe mange høyskoler også har gjort. Likevel har ti høyskoler valgt å avvikle avdelingsstyrene. Samtidig eksisterer det flere ulike råd og utvalg som skal bistå ledelsen i beslutningsprosessen på dette nivået, f.eks. innen FoU-relaterte spørsmål. Medlemmene i disse organene er ofte selektert på bakgrunn av kompetanse og er ikke å betrakte som valgte representanter. Disse organene har liten eller ingen beslutningsmyndighet.

Et kompliserende forhold i denne forbindelse er imidlertid at begrepet avdelinger i noen grad refererer til en faglig grunnenhet – altså det man kan kalle

«institutt». Noen høyskoler har, ofte grunnet sin størrelse men også knyttet til ønsker om en flatere struktur, organisert virksomheten i to nivåer. Ofte kalles grunnnivået for institutter i disse tilfellene, selv om begrepet avdeling også benyttes (institusjoner med varianter av to-nivå struktur er høyskolene i Gjøvik, Narvik, Harstad, Ålesund, Agder, samt NHH, NLH, NMH og BI). Selv om disse institusjonene formelt kun har to nivåer, eksisterer det likevel et mer uformelt grunnnivå ved flere institusjoner – ofte betegnet som seksjoner.

Den samme splittelsen mellom institusjonstypene synes også å gjøre seg gjeldende i spørsmålet om delt ledelse. Svært mange høyskoler har avvirket denne styringsformen. Avdelingsdirektøren eksisterer ofte fremdeles, men er underlagt den faglige lederen. Universitetene har i større grad bevart delt ledelse på fakultetsnivået, men også her finnes det unntak.

Delvis som en konsekvens av overgangen til enhetlig ledelse, har de samme høyskolene som har vedtatt enhetlig ledelse også i stor grad gått inn for ansettelser og ikke valg av faglig leder på avdelingsnivået. På universitetene er fakultetsledelsen fremdeles valgt, men i tilfellet Universitetet i Oslo kan man tilsette dekan etter anbefaling fra fakultetsstyret. Hovedendringene på dette nivået er dermed at:

- Et knapt flertall av institusjonene (alle universitetene og mange høyskoler) viderefører fakultets-/avdelingsstyrene. Ti høyskoler har avvirket dette organet
- Formell organisering i tre styringsnivåer er i hovedsak opprettholdt, men noen institusjoner har grunnet sin størrelse, men også for å få kortere beslutningslinjer og flatere struktur, organisert seg i kun to styringsnivåer (for enkelte små institusjoner representerer ikke dette noe nytt)
- Delt ledelse videreføres, særlig på universitetene. Høyskolene synes å gå over til enhetlig ledelse
- De institusjonene som har gått inn for enhetlig ledelse, har i hovedsak også gått over fra å velge til å ansette den faglige lederen på åremål

## Endringer på institutt/seksjonsnivå

Også på institutt/seksjonsnivå kan man finne forholdsvis store endringer i styring og ledelse i løpet av de siste årene. Hovedtendensen er at logikken bak den valgte organiseringsform og styringsstruktur som gjelder for fakultets-/avdelingsnivået i stor grad videreføres på institutt/seksjonsnivået.

Eksempelvis har universitetene i hovedsak (noe variasjon ved Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen) bevart instituttstyrene, mens den store majoriteten av høyskolene ikke har instituttstyrer. På samme måte som på fakultets-/

avdelingsnivået er det imidlertid kommet til ulike råd og utvalg som skal assistere ledelsen i beslutningsprosessen.

Når det gjelder valget mellom enhetlig eller delt ledelse, er tendensen tydelig i retning av enhetlig ledelse på instituttnivået. Her kan det bemerkes at mange høyskoler tradisjonelt har hatt studieledere som i realiteten både har hatt et faglig og et administrativt ansvar. Slik sett er «enhetlig» ledelse på studienivå ikke noe nytt, selv om studieledere nå ofte tilsettes fremfor velges.

Hovedendringene er dermed at:

- Instituttstyrene avvikles (noe variasjon ved universitetene)
- Enhetlig ledelse synes å være den foretrukne styringsformen på dette nivået (noe variasjon ved universitetene)
- De institusjoner som har gått inn for enhetlig ledelse, har i hovedsak også gått over fra å velge til å tilsette den faglige lederen på åremål, samt ansette studieledere.

## Styring og ledelse – tradisjon og tilpasning

Hensikten med gjennomgangen over har først og fremst vært å identifisere viktige trender og utviklingstrekk i organiseringen og styringen av universitetene og høyskolene, og er ikke en fullstendig og fyllestgjørende oversikt over alle endringer som har skjedd på dette feltet. Dette er også et område hvor det kontinuerlig skjer endringer.

Ikke minst kan man finne mange lokale varianter innen de trender som er identifisert – knyttet til opprettelsen av nye råd og utvalg, valgt/ikke valgte ledere på ulike nivåer, åremålsstillinger, interne/eksterne utlysninger etc. Flere av institusjonene synes også å avvende det formelle vedtaket knyttet til ny lov før de vurderer enda mer omfattende endringer – spesielt på institusjonsnivået.

Selv om til dels store variasjoner kan identifiseres, er det likevel mulig å definere tre mer overordnede modeller for hvordan institusjonene synes å ha tenkt når de har vedtatt endringer på organiserings- og styringsfeltet.

### Modell 1 – Justeringsmodellen

Som navnet antyder er denne modellen kjennetegnet av kontinuitet i hvordan man tenker organisering og styring, med noen få justeringer i den eksisterende praksis. Kjennetegn som tre styringsnivåer, eksistensen av styrer på ulike nivåer, delt ledelse og valgte ledere, beholdes. Justeringene er stort sett knyttet til at man åpner opp for å ansette personer i enkelte posisjoner på grunnenhetsnivå

som instituttledere eller studieledere. Rådgivende organ er i hovedsak fjernet. Selv med økt valgfrihet knyttet til hvordan styring og ledelse kan organiseres på institusjonsnivået, er det ikke sannsynlig at alle institusjonene vil gjennomføre veldig omfattende endringer på kort sikt.

## Modell 2 – Reformmodellen

Denne modellen gir uttrykk for en større endringsiver i tenkningen knyttet til styring og ledelse. Det viktigste elementet i denne modellen er at man «trykker» organisasjonen sammen i to styringsnivåer (enten storinstitutter eller et fakultets-/avdelingsnivå), med økt grad av autonomi for grunnivået. Denne modellen representerer ikke noe nytt for mange små høyskoler, men argumentasjonen knyttet til organiseringsformen synes i større grad å være knyttet opp mot behovet for effektiv og handlekraftig styring og ledelse enn tidligere. Andre kjennetegn i denne modellen er vektlegging av behovet for enhetlig ledelse og (åpning for) fjerning av styrer på grunnivået. Hvis Stortinget åpner for dette er det mulig å tenke seg at tilhengere av denne modellen vil ønske sterkere ekstern representasjon i styret på institusjonsnivå kombinert med enhetlig (tilsatt) ledelse.

## Modell 3 – Hybridmodellen

Den siste modellen kan betraktes som en kombinasjon av justerings- og reformmodellen. På de øverste styringsnivåene ønsker man kontinuitet, mens man åpner for større endringer i styring og ledelse på grunnivået. Denne modellen beholder dermed tre styringsnivåer, og opprettholder deling i faglig og administrativ ledelse på institusjons- og fakultets-/avdelingsnivå med i hovedsak valgte ledere. Samtidig åpner man for enhetlig og ansatt ledelse på instituttnivået der styrene også er fjernet. I denne modellen hersker det mer usikkerhet knyttet til hva man vil gjennomføre av endringer på institusjonsnivået gitt at Stortinget åpner for større valgfrihet

Forskjellene og likhetene mellom modellene oppsummeres i tabell 2.

Tabell 2: Noen styrings- og ledelsesmodeller ved norske universiteter og høyskoler

	Justeringsmodellen	Reformmodellen	Hybridmodellen
Antall styringsnivåer	3	2	3
Institusjonsnivået	– Normalordning*	– Eksternt flertall*	– Normalordning*
Styreordning	– Valgt*	– Tilsatt (åremål)*	– Valgt*
Rektor	– Avviklet	– Avviklet	– Avviklet
Rådgivende organ	– Ja*	– Nei*	– Ja*
Delt ledelse			
Fakultets/avdelingsnivå	– Ja	– Nei	– Ja
Styreordning	– Valgt	– Tilsatt (åremål)	– Tilsatt (åremål)/valgt
Fakultets/avdelingsleder	– Avviklet	– Avviklet	– Avviklet
Rådgivende organ	– Ja	– Nei	– ja
Delt ledelse			
Institutt/seksjonsnivå	– Ja	– Nei	– Nei
Styreordning	– Valgt/tilsatt*	– Tilsatt	– Tilsatt
Instituttleder	– Avviklet	– Avviklet	– Avviklet
Rådgivende organ	– Tilsatt (valgt)	– Tilsatt	– Tilsatt
Studie/programleder	– Variasjon mellom	– Nei	– Nei
Delt ledelse	institutter*		

\* Antydning om framtidige valg.

Modellene synliggjør ulike grader av endring, og bør fortolkes med varsomhet siden de kan være et uttrykk for at ikke alle institusjonene er kommet like langt i sin tenkning og i implementeringen av ulike vedtak på styrings- og ledelsesfeltet. Slik sett kan eksempelvis hybridmodellen tenkes å være en overgangsordning mot en reformmodell med tre styringsnivåer. Modellene bør heller ikke ses som veldig detaljerte beskrivelser av fremtidens universiteter og høyskoler – til det er variasjonsmulighetene for store. Det interessante med modellene er at de synliggjør en del spenninger som man bør være bevisst når man arbeider for å endre de høyere utdanningsinstitusjonene.

## Fire spenningsforhold i styring og ledelse

I det etterfølgende skal fire slike spenningsforhold diskuteres nærmere:

- Demokrati versus effektivitet
- Integrasjon versus separasjon
- Ekstern versus intern
- Sentralisering versus desentralisering

## Demokrati versus effektivitet

I høyere utdanning har det vært mye debatt om hva som er konsekvensene av fjerning av ulike rådgivende organ, reduksjon i ansattes innflytelse i styringsorganer på ulike nivåer, samt en utvikling der eksternt rekrutterte ledere og styremedlemmer øker i antall. Spørsmål som kan knyttes til dette spenningsforholdet er hvordan man skal organisere inn ulike interesser i en organisasjon, hvem som best ivaretar høyere utdanning i et samfunnsmessig perspektiv, samt om demokrati og effektivitet skal forstås i et makro- eller et mikroperspektiv.

Kritikken mot ansattes innflytelse og medvirkning i beslutningsprosessen har i hovedsak gått på at dette har motvirket institusjonens måloppnåelse på effektivitetsfeltet. Spesielt har dette vært knyttet til fagforeningenes representasjon i ulike styringsorgan, der det hevdes at beslutningsprosessen er tungrodd og har fokus på ansattes rettigheter fremfor å ha et fokus på overordnede samfunnsmessige mål. Demokrati på mikroplan kan med andre ord redusere samfunnets styringsrett over høyere utdanning – og således kanskje redusere den demokratiske innflytelsen på makroplan. Det hevdes at effektivitet, her forstått som evnen til å nå utdanningsinstitusjonenes målsettinger, ikke optimaliseres når fagforeninger får for sterk innflytelse i styringen av utdanningsinstitusjonene. Samtidig bør man også huske å skille fagforeningsdeltakelse fra faglig og kollegial representasjon. Rolleblending kan imidlertid være et problem i denne sammenheng, der representanter for ansattes organisasjoner kan opptre som selvstendige fagpersoner i andre styringsorgan.

Motsatt kan det imidlertid hevdes at ansattes innflytelse i styring og ledelse av utdanningsinstitusjonene bidrar til kvalitativt bedre beslutninger der faglig innsikt gir større samfunnsmessig avkastning på sikt. Argumentet i så måte er at avgjørelser knyttet til forskningsprofil og tematikk ikke kan og bør «styres» av samfunnet, men overlates til faglig innsikt og kompetanse (der dette på sikt gir bedre effektivitet på makroplan).

I de ulike modellene er balansen mellom demokrati og effektivitet løst på forskjellige måter. I justeringsmodellen er tanken at ansattes medbestemmelse fortsatt skal være sterk gjennom styredeltakelse på alle nivåer. Ansattes medbestemmelse og effektivitetshensyn ses med andre ord ikke som noen motsetning. I reformmodellen ses dette tydeligere som et problem. Reduksjonen i antall styrer kan her leses som et direkte uttrykk for at ansatte som beslutningstakere er ansett for å være uhensiktsmessig. Hybridmodellen lanserer en mellomløsning, der man anser ansattes innflytelse som viktig på et overordnet styringsnivå, men der man ønsker å kople fra denne innflytelsen på grunnhensetsnivå.

## Integrasjon versus separasjon

Selv om universiteter og høyskoler ofte har en identitet som er knyttet til deres rolle som sentrale samfunnsinstitusjoner, kan de også forstås i et mer avgrenset perspektiv – som forvaltningsorganer i offentlig sektor. Dette innebærer at de er iverksettere av offentlig politikk med et ansvar for å overholde regler og tilby de tjenester de er pålagt. «Faglig» utvikling og «faglig» ansvar kan tenkes å komme på kollisjonskurs med nevnte logikk, og den delte ledelsen som kjennetegnet norsk høyere utdanning på 1990-tallet kan ses som et forsøk på å eliminere eventuelle spenninger mellom disse dimensjonene. Samtidig ligger mange av de virkemidler som utdanningsinstitusjonene har til rådighet når det gjelder å iver sette endringer langs den forvaltningsmessige (administrative) dimensjonen, noe som bidrar til å forklare hvorfor spørsmål knyttet til enhetlig ledelse har kommet på dagsorden. Sentrale spørsmål som kan utledes av dette spenningsforholdet er knyttet til profesjonalisering av ledelsesfunksjonen i høyere utdanning, disiplininnflytelsen i beslutningsprosesser, samt betingelsene for ledelse i høyere utdanning.

Argumentasjonen for enhetlig ledelse (ofte i kombinasjon med tilsetting) er at man oppnår handlekraft, koordinering og integrasjon av ulike aktiviteter. Det kan argumenteres for at enhetlig ledelse innebærer en profesjonalisering av ledelsesfunksjonen der man prioriterer de viktige sakene, tenker langsiktig, og oppnår de resultater man er pålagt. Tilsatte ledere kan i tillegg ansvarliggjøres på andre måter enn valgte ledere, og eventuelt fjernes hvis de ikke fungerer. Motargumentet er at disiplininnflytelsen svekkes ved at man vektlegger andre forhold enn de faglige i beslutningsprosessen fordi lojaliteten ikke er knyttet til faget/disiplinen men til institusjonen. Videre kan det argumenteres for at betingelsene for mer profesjonell ledelse ikke er tilstede i høyere utdanning ved at svært mange rammefaktorer er faste og utenfor ledelsens kontroll (studentsøking, ressurstilgang, personalbestemmelser etc).

Forskjellen mellom de tre modellene er først og fremst knyttet til hvor integrasjonen av virksomheten skal foregå. I justeringsmodellen synes dette først og fremst å skulle skje i institusjonens styre ved at man ellers vektlegger delt ledelse. I Reformmodellen tenkes integrasjonen å skulle kjennetegne hele organisasjonen gjennom en sterk fastholdelse på enhetlig ledelse, og fjerning av styrer på underliggende nivå. Hybridmodellen har igjen sitt spesielle særtrekk ved at man forsøker å kombinere to ulike styringslogikker i en og samme organisasjon. Ikke minst kan håndteringen av dette spenningsforholdet være en utfordring for de som har posisjoner der de to styringslogikkene møtes – på fakultetsnivået. Det kan derfor hevdes at dekanus vil inneha en sentral rolle i denne modellen – som



den som skal integrere ulike hensyn. Lojalitetshensyn som følge av mange potensielle interessekonflikter kan ikke minst ha betydning for effektene av denne modellen.

Samtidig er det igjen stor usikkerhet i forhold til modellenes effekter. Justeringsmodellens integrering på toppen kan eksempelvis tenkes å understøtte og stimulere institusjonens styre som strategisk organ. Reformmodellens gjennomgripende integreringsintensjon kan eksempelvis også tenkes å stimulere til rivalisering og fragmentering hos ledere som alle er tenkt å ha en viss strategisk rolle. Hybridmodellens integrering på fakultetsnivå kan eksempelvis tenkes å utløse dynamikk og nytenkning, der effektivitet, legitimitet og lojalitet ikke nødvendigvis ses på som motsetninger men som en kombinasjon som bidrar til endring der man henter det beste fra to verdener.

## Ekstern versus intern

Høyere utdanningsinstitusjoner har ofte blitt kritisert for at de er lukkede organisasjoner og ikke tilstrekkelig åpne for samfunnets behov for utdanning, forskning og kunnskap. Utdanningsinstitusjonenes relevans har med andre ord blitt påpekt som sviktende. For å bedre på dette forholdet er det blitt mer vanlig å finne måter «samfunnet» kan bli representert på i styringen og ledelsen av utdanningsinstitusjonene. Spenningsforholdet som her avdekkes er med andre ord mellom fagstyre og samfunnsinnflytelse. Spørsmål som er sentrale i denne sammenhengen er hvordan samfunnsinteresser organisatorisk kan koples til utdanningsinstitusjonenes virksomhet, hvilke samfunnsinteresser som eventuelt blir representert og får innflytelse på utdanningsinstitusjonene, og hvilke konsekvenser dette kan ha for utdanningsinstitusjonenes virksomhet.

Det er mulig at utdanningsinstitusjonenes skjerming mot omverden er en myte. Utdanningsinstitusjonene har lang tradisjon for å utdanne fagpersoner i nøkkelroller i samfunnet, enten dette er innen medisin og helse, teknologi, skole, forretningsliv, offentlig forvaltning eller andre felter. I enkelte fag er også profesjonsinteressene (her forstått i en mer yrkesrettet betydning) så sterke at disse også har hatt stor innflytelse på innholdet i både forskning og undervisning. Kritikken i våre dager er imidlertid mer knyttet til at utdanningsinstitusjonene ikke er hurtige nok til å fange opp endringer i samfunnet omkring, og at utdanningsinstitusjonene trenger impulser utenfra som kan gi dem den nødvendige relevans.

De tre modellene som er skissert svarer igjen ulikt på denne utfordringen. Justeringsmodellen er den mest beskjedne når det gjelder å inkludere eksterne interesser i styring og ledelse ved at man kun reserverer enkelte plasser i sty-

ret til eksterne representanter – man synes å ville moderere den eksterne innflytelsen. Reformmodellen er langt mer inkluderende ved at man også ser eksterne representanter som viktige i den daglige driften av utdanningsinstitusjonene – på alle nivåer. Hybridmodellen ender opp med muligheter for ekstern innflytelse i topp (styrerepresentasjon) og bunn (gjennom tilsatte ledere), men med internt fagstyre i «midten».

Et sentralt spørsmål er imidlertid hvem som rekrutteres eksternt til nye posisjoner ved utdanningsinstitusjonene. Eksempelvis vil faglige ledere høyst sannsynlig ha en bakgrunn ved andre utdannings- eller forskningsinstitusjoner der de dermed ikke representerer «samfunnet», men heller utdannings/forskningssektoren. Også i styresammenheng kan en slik rekruttering tenkes. Og selv om man eventuelt rekrutterer personer med høy faglig og vitenskaplig kompetanse fra andre land, behøver ikke dette bety store forandringer i fokus og perspektiv. Personer med en annen bakgrunn kan på den andre siden ha større påvirkning i forhold til nytenkning, men kan samtidig bidra til større grad av konflikter i beslutningsprosessene, eventuelt at man ender opp med kompromisser som få er fornøyde med.

Det kan også hevdes at spenningsforholdet mellom eksterne og interne interesser ikke er særlig relevant for noen av modellene som er beskrevet. Ikke minst kan man se tendenser til at dette spenningsforholdet koples bort fra utdanningsinstitusjonenes kjerneaktiviteter gjennom etablering av såkalte «randsoneenheter». Enten dette er forskningsparker, knoppskyttingsselskaper eller anvendte forskningsinstitusjoner betyr de i realiteten at det etableres nye organisatoriske enheter som skal håndtere forbindelsen mellom samfunn og utdanningsinstitusjoner der faglig stab trekkes ut av utdanningsinstitusjonene og inn i nye organisatoriske kontekster når man skal være «ekstern». Slike etableringer kan dermed enten ses på som en erkjennelse av at utdanningsinstitusjonene er dårlige til å håndtere ekstern kontakt, alternativt at randsoneetableringer er utdanningsinstitusjonenes forsøk på å beskytte sin «kjernevirksomhet».

## Sentralisering versus desentralisering

Desentralisering har som nevnt innledningsvis vært et nøkkelord i mye av endringsarbeidet i høyere utdanning de siste 10–15 år. Målet med dette arbeidet er i korthet at makt og myndighet bør flyttes ned til dem som kjenner problemene best, og som forhåpentlig også best vet hvordan de kan løses. For å forhindre forvitring og fragmentering av organisasjonen bør imidlertid en viss grad av sentralisering fremdeles være tilstede – ikke minst når det gjelder saker

av overordnet karakter. Spørsmål som kan knyttes til dette spenningsforholdet er dermed hvor strategiene skal fattes i organisasjonen, hvor mye og hva slags makt og konkret myndighet ulike nivåer i organisasjonen skal ha, samt hvordan kontroll- og evalueringssystemer skal bygges opp internt.

De tre ulike modellene besvarer disse spørsmålene ulikt. Mens justeringsmodellen med sine styrer på ulike nivåer og den delte ledelsesstrukturen tilsynelatende gir uttrykk for en holdning om at ulike nivåer bør være mer eller mindre selvstyrte uten en sterk overordnet innblanding i de underliggende nivåenes arbeid, synes reformmodellen på den andre siden å kunne innfri noen av målene med desentralisering som er nevnt over. To-nivå organiseringen i denne modellen kan sees på som et uttrykk for å etablere tydelige og klare ansvars- og myndighetsforhold mellom institusjonsnivå og grunnnivå, der enhetlig og tilsatt ledelse i åremålsstillinger er tenkt å være de rammevilkår som trengs for å oppnå målene. Hybridmodellen synes på sin side å vektlegge at det er særlig på grunnivået at det trengs handlekraft og tydeligere virkemidler, og dermed et visst behov for mer desentralisering til dette nivået.

Konsekvensene av modellene i forhold til spenningsfeltet mellom sentralisering og desentralisering er imidlertid ikke gitt. I hybridmodellen kan man eksempelvis tenke seg at mye makt og ansvar kan ende opp i det midterste nivået i organisasjonen – på fakultets/avdelingsnivået der de to ulike styrings- og ledelseslogikker møtes. Justeringsmodellens vektlegging på delt ledelse og kontinuitet i etablerte styringsorganer kan også tenkes å resultere i større grad av langsiktig (strategisk) tenkning, og reformmodellens store og til dels komplekse sammensatte grunnenheter kan også tenkes å vanskeliggjøre den handlekraft og det endringspotensial som synes ønskelig på dette nivået.

Modellene har imidlertid en del innebygde særtrekk som kan gi andre utfall. Ikke minst kan det hevdes at ansattes innflytelse i alle modellene kan styrkes hvis fagorganisasjonene i sterkere grad bruker og utnytter de lovbestemte kanaler for kommunikasjon og informasjon med ledelsen som allerede eksisterer (hoved-/tilpasningsavtaler i offentlig sektor). I tillegg kan det hevdes at reformmodellens vekt på mer profesjonell ledelse også kan bidra til å øke fagorganisasjonenes innflytelse ved innføring av mer systematiske rutiner og prosedyrer for saksbehandling og beslutningsprosesser. Innsyn og tid til å sette seg inn i saker som skal behandles kan være avgjørende for fagorganisasjonenes innflytelse. Hybridmodellens reduksjon av styrer på lavere beslutningsnivå kan også medføre at saker «presses» oppover i systemet og dermed gir fagorganisasjonene bedre innsikt og oversikt på høyere beslutningsnivåer. Justeringsmodellen kan imidlertid ha et fortrinn når det gjelder implementering av beslut-

ninger som fattes. Ved at ansatte og fagorganisasjoner er delaktige i beslutningene som fattes er det mulig å hevde at man dermed unngår mye av den motstand og de forsinkelser som kan prege organisasjoner der beslutninger er fattet uten slik delaktighet. Reform- og hybridmodellene kan altså tenkes å være raske på beslutningssiden, men langsomme i implementeringsfasen.

## 4 Internasjonale erfaringer

Utviklingen i styrings- og ledelsessystemet i høyere utdanningsinstitusjoner i Norge er ikke unik, men del av en større reformbølge som de siste 10–15 år har preget høyere utdanning i Europa og i andre vestlige land. Selv om de enkelte land har sine særtrekk og vektlegger noe ulikt, finnes det også en del generelle tendenser i selve innretningen på reformene. De fire spenningsforholdene som er trukket fram i beskrivelsen av utviklingen i Norge, kan derfor gjenfinnes i flere andre land. Eksempelvis var Nederland en av reformpionerene i forhold til endringer i styring og ledelse, og landet har fortsatt høyt reformtempo på dette feltet. På den andre siden har et land som Østerrike nylig inngangsatt styringsreformer på feltet, og selv om landet var sent ute i denne sammenhengen er endringene til dels av svært radikal karakter.

I det følgende vil vi gi en oversikt over sentrale utviklingstrekk og erfaringer med hensyn til styring og ledelse i land som kan ha relevans for Norge. Landene som er beskrevet er: Nederland, Østerrike, Sverige, Finland og Australia. Oversikten er organisert slik at hovedtrekkene når det gjelder «systemendringer» kort gjennomgås før vi drøfter erfaringer med utgangspunkt i de fire spenningsforholdene demokrati versus effektivitet, integrasjon versus separasjon, ekstern versus intern og sentralisering versus desentralisering.

### Formelle endringer i styring og ledelse i en del utvalgte OECD-land

#### Nederland

Reformene knyttet til endringer i styring og ledelse av høyere utdanning i Nederland kan føres tilbake til midten av 1980-tallet (Maassen & van Vught 1989). Det nye styringssystemet, karakterisert som «steering-at-a-distance», hadde som mål å øke institusjonenes autonomi for derigjennom å bedre kvaliteten på høyere utdanning og forskning (Dutch Ministry of Education and Science, 1985). Selv om reformen ble iverksatt i 1985, ble den i tråd med nederlandsk tradisjon ikke umiddelbart en del av lovverket for høyere utdanning. Perioden fram til lovendringen ble brukt til å prøve ut ulike styringsformer, herunder utvikling og utprøving av nye studieprogrammer, systemer for formell kvalitets-sikring av undervisning og forskning, nye finansieringsformer og nye personalpolitiske tiltak. Erfaringene fra disse forsøkene utgjorde et viktig grunnlag da den nye loven ble vedtatt i 1993, en lov som omfattet både universitetene og

høgskolene (som formelt utgjør hver sin del av det høyere utdanningssystemet i Nederland). Loven som ble vedtatt erstattet 19 tidligere lover om høyere utdanning.

To forhold ble imidlertid ikke inkludert i den nye loven. For det første ble finansiering holdt utenfor. For det andre omtalte ikke loven hvordan utdanningsinstitusjonenes interne styringsmekanisme skulle utformes. I perioden etter 1993 søkte offentlige myndigheter etter løsninger for hvordan utdanningsinstitusjonenes interne styringsmekanismer burde organiseres gitt ambisjonen om å styre på armlengdes avstand. I 1995 ble derfor universitetene gitt muligheter til å prøve ut ulike interne styringssystemer. Problemet var imidlertid at ingen av universitetene satte i gang mer dyptgripende forsøk på feltet. Manglende reformiver kan forklares med universitetsrådenes posisjon i den perioden, og at eventuelle forsøk måtte godkjennes av disse før de kunne iverksettes. Samtidig var de samme universitetsrådene utsatt for kraftig kritikk for hvordan de fungerte, der manglende reformvilje nettopp var ett av ankepunktene. Ikke overraskende ble derfor mange forslag til prøveordninger stoppet av rådene. På den andre siden hadde universitetsstyrene i flere år allerede arbeidet systematisk for å ta i bruk den økte autonomien som reformen la opp til. Alle så derfor ikke behov for å iverksette større forsøksvirksomhet på styrings- og ledelsesfeltet. Den eksterne kritikken av styringen ved lærestedene hadde med andre ord ikke alltid gjenklang internt ved institusjonene.

Samtidig med at det ble åpnet for institusjonell eksperimentering i styring og ledelse, konsulterte myndighetene i Nederland aktivt med institusjonene om hvordan innholdet i en reform på dette feltet burde se ut. Perioden 1995–97 var derfor preget av tett dialog mellom universitetene og myndighetene, noe som resulterte i at universitetene ble gitt forholdsvis stor valgfrihet og fleksibilitet i utformingen av interne styrings- og ledelsessystemer.

Et resultat av denne valgfriheten var at institusjonene kunne bestemme om «rådsstrukturen» på institusjonene skulle være en del av den formelle styringsstrukturen eller om den kun skulle ha rådgivende funksjoner (Tradisjonelt hadde man i Nederland en todelt struktur der «rådsstrukturen» skulle godkjenne beslutninger fattet av ledelsen. Denne godkjenningsmyndigheten ble senere fjernet fra rådene og overført til et nytt «Board of Trustees»).

Av de tretten universitetene i Nederland, er tre private. De private er underordnet det samme lov- og regelverk som de ti offentlige universitetene, og er også finansiert på den samme måten. Som private institusjoner har de imidlertid en noe annerledes styringsstruktur enn de offentlige. To av de private universitetene har eksempelvis valgt en styringsstruktur med separate universitets-

råd for vitenskaplig ansatte. Av de offentlige universitetene valgte fire den samme løsningen. De resterende institusjonene (det ene private universitetet og de seks resterende offentlige universitetene) opprettholdt et integrert råd der både vitenskaplig ansatte og studenter møtes. Nylig endret imidlertid ett av de offentlige universitetene sin rådsstruktur fra et separat til et integrert system, noe som resulterte i at det kun er tre offentlige universiteter som har et mer «næringslivsorientert» styringssystem.

Internt ved universitetene er følgende styringsordninger nå iverksatt/mulige:

- Enhetlig ledelse kan etableres på alle styringsnivå
- Myndighets- og ansvarsområdene til universitetsledelsen og dekanene ble styrket, noe som medfører redusert innflytelse for universitets- og fakultetsråd (fra å være delaktige i beslutninger ble de rådgivende organ)
- Den enkelte institusjon ble gitt betydelig frihet i hvordan man organiserte den interne styrings- og ledelsesstrukturen
- Institusjonen ledes i det daglige av et «Executive Board» – bestående av styreleder, visestyreleder og rektor
- Et nytt organ – «Board of Trustees» – er opprettet. Dette består av tre til fem medlemmer som er oppnevnt av offentlige myndigheter. Organet har ikke beslutningsmyndighet, men godkjenner/avviser beslutninger fattet i «The Executive Board». Medlemmene rekrutteres ofte fra næringsliv og politikk og er ansvarlige overfor myndighetene (ministeren). «The Executive Board» rapporterer til «Board of Trustees».
- Instituttene har ikke lenger status som et formelt styringsnivå, og instituttenes ansvars- og myndighetsområder er i hovedsak overtatt av fakultetene (dekanene)

I praksis betydde disse endringene at den tredelte styringsstrukturen ble erstattet med en tonivå struktur, og at man tilsatte i stedet for å velge faglige ledere. Tendensen er med andre ord at man har gått fra kollektivt til individuelt ansvar for styring og ledelse. Reformen, som ble iverksatt i 1997, skapte liten debatt i Nederland med tanke på de vidtrekkende forslag den innebar. Bildet av effektene av det nye styringssystemet er noe broket (de Boer 2003). Ansvar og myndighetslinjer er tydeligere enn før, nye uformelle strukturer som «lederteam» er opprettet – noe som imidlertid har bidratt til å gjøre at beslutningsprosessen er mer uklar, og der det skapes et inntrykk blant universitetsansatte at beslutninger «tas bak lukkede dører». Vitenskaplig ansattes deltakelse i styring og ledelse er redusert i forhold til tidligere praksis.

## Østerrike

Endringene i det østerrikske systemet for høyere utdanning på 1990-tallet medførte slutten på en firehundreårig tradisjon hvor universitetene har hatt status som statlige organ. Reformen som medførte at universitetene gikk over til å få en mer selvstendig posisjon, kan dermed betraktes som en forholdsvis stor og dramatisk omveltning i det østerrikske systemet. Høgskolesektoren, som ble etablert på begynnelsen av 1990-tallet, har i denne sammenheng fungert som en slags rollemodell for endringene i universitetssektoren fordi etableringen av høgskolene betydde et brudd med tradisjonen der utdanningsinstitusjoner var statlige forvaltningsorgan.

Universitetene ble på sin side regulert av et utall lover i starten på 1990-tallet, og mens høgskolene kun hadde en lov å forholde seg til, var situasjonen rimelig uoversiktlig ved universitetene. Universitetene var i tillegg forvaltningsenheter som var direkte underlagt styresmaktene. Høgskolene hadde på sin side ingen eierskapsrestriksjoner knyttet til sin virksomhet. Samtlige høgskoler er eid av kvasi-private stiftelser eller organisasjoner og ledes av profesjonelt rekrutterte personer.

De første stegene i arbeidet med å etablere ett nytt lovverk for universitetene ble tatt i 1993 da en ny lov for organisering av universitetene ble vedtatt. Denne loven var basert på en offentlig utredning som hadde foreslått til dels radikale endringer i organisering og styring. Samtidig ble ikke alle forslagene utredningen tok til orde for tatt til følge i det nye lovverket. Eksempelvis åpnet ikke loven for full uavhengighet for universitetene som foreslått i utredningen. I 2002 ble derfor en ny og mer radikal lov vedtatt der de opprinnelige intensjonene fra tidlig 1990-tall igjen kom til syne.

De sentrale elementene i den nye loven kan oppsummeres som følger (Sebök 2002):

- Universitetene er ikke lenger statlige forvaltningsorganer, men har nå status som «egne rettsobjekt underlagt offentlig lov»
- Offentlige myndigheter beholder ansvaret for grunnfinansiering av institusjonene.
- Ressurser er fordelt på basis av resultater/produktivitet. Rundt 20 prosent av budsjettet er resultatbasert
- Størrelsen på universitetsrådene (Universitätsrat) varierer fra fem til ni personer. Rådene har i hovedsak en rådgivende rolle, og er ikke et utpreget kontrollorgan



- Den institusjonelle/utøvende ledelsen består av rektor og opp til fire vise-rektorer. Rektor er utpekt av universitetsstyret etter forslag fra det akademiske senatet
- Størrelsen på det akademiske senatet varierer mellom 12 og 24 personer i vitenskaplige stillinger, flertallet utgjøres av professorer
- Vitenskaplig personale er ansatt av universitetet på basis av private kontrakter. To stillingstyper eksisterer: professorer og annet vitenskaplig personell
- Forholdet mellom hvert universitet og offentlige myndigheter er basert på en obligatorisk kontrakt om målene for virksomheten. Disse avtalene kan fornyes hvert tredje år, og skal inkludere forskning og utdanning, strategiske mål, institusjonens profil, evaluering og generelle sosial mål.

Med disse reformene er det grunnlag for å hevde at selv om Østerrike er blant de seneste reformatorene i Europa, er omfanget og innretningen på endringene forholdsvis radikale. Samtidig, og i pakt med den tyske juridiske tradisjon, består den nye loven av 144 seksjoner og utgjør 66 sider med meget komprimert tekst. Det er blitt påpekt at detaljspesifikasjonene i loven kan skape flere problemer på sikt (Neuhäuser 2004: 24–25). Det potensielt viktigste problemet er at når universitetene må forhandle sitt budsjett for tre år om gangen, og at disse forhandlingene skjer to år før treårsperioden begynner, innebærer det at universitetene må beregne sine finansieringsbehov hele 5 år i forveien. Dette gir stor usikkerhet. For det andres hevdes det at administrasjonen vil vokse som følge av alle rapportene som årlig skal utarbeides. Innføringen av formell regulering av næringslivsrelasjoner bidrar i samme retning. For det tredje har myndighetene opprettet et forholdsvis strengt kontrollregime med hensyn til for eksempel budsjettindikatorer. I tillegg må styret og rektor sende årlige resultatrapporter til departementet. Som en følge av disse tiltakene hevder Nauhäuser (2004: 25) at loven som var ment å skulle øke institusjonell fleksibilitet, konkurranse og entreprenørskap, fremdeles bærer preg av tendenser til overregulering og ganske sterk statlig kontroll.

## Sverige

I Sverige ble den nåværende styrings- og ledelsesstrukturen etablert som en konsekvens av reformer som ble iverksatt i 1993 (med oppdateringer/ endringer i lovverket utover 1990-tallet). Den nye loven for høyere utdanning reflekterer en langsiktig tendens til økt institusjonell autonomi. Mens lovverket fra 1977 hadde som sentralt prinsipp at offentlige myndigheter hadde et overordnet og til dels detaljert ansvar for utdanningsinstitusjonene, representerte loven fra

1993 et nytt perspektiv der overordnede mål skal skisseres av offentlige myndigheter, men med større frihet for institusjonene i forhold til iverksetting. Inten-sjonene med loven fra 1993 var å gi den økte institusjonelle autonomien et sterkt handlingsrom. Samtidig prøvde man i tillegg å sikre seg mot eventuelle uheldige utslag av dette. I lovverket finner man derfor også tiltak som er tiltenkt å sikre «public good» aspekter i høyere utdanning: For det første ønsker man å sikre vilkårene for kritisk tenkning og uavhengig forskning i høyere utdanning. For det andre å gi et juridisk rammeverk som sikrer deltakelse og rettigheter til studenter og ansatte. For det tredje å stimulere til hensiktsmessige kvalitets-sikringsprosesser. For det fjerde å skape bedre vilkår for tydelige beslutnings-prosesser og ledelse. For det femte å gi utdanningsinstitusjonene mer fleksibili-tet, for eksempel i forhold til arbeids- og ansettelsesbestemmelser. For det sjette, å tydeliggjøre grunnleggende mål og utviklingsretning for høyere utdanning og forskning. Loven fra 1993 ga derfor utdanningsinstitusjonene ansvar for:

- Intern organisering, inkludert styrings- og ledelsesstruktur
- Intern ressursallokering/fordeling
- Mekanismer for kvalitetssikring og utvikling av virksomheten
- Organisering av lavere gradsutdanning
- Fastsette opptakskriterier i forhold til lavere gradsstudier
- Organiseringen av høyere gradsstudier
- Opprettelse og ansettelse i professorater
- Forskningsmetoder og fokus
- Volum og innretning på anvendt forskning/undervisning
- Investeringer i infrastruktur
- Lønnsbetingelsene for staben (unntatt styreleder)

Før loven av 1993 var forsknings- og undervisningsfunksjoner ved utdannings-institusjonene styrt av ulike organer. Forskning ble styrt av et fakultetsstyre, mens undervisningsaktivitetene var underordnet ulike styrever som gikk på tvers av instituttstrukturen. Sistnevnte organ var sammensatt av representanter for lærere, studenter og representanter for industri eller samfunnsliv med relevans for det enkelte studium. Disse styrene fastsatte organisering og utforming av de ulike studieprogrammene, og la derigjennom føringer for hvilke kurs institut-tene skulle tilby.

Reformene i 1993 endret imidlertid dette systemet. Eksempelvis ble institu-sjonene gitt myndighet til å utforme sine egne opptaksregler. I tillegg ble rektor og dekaner gitt mer makt, men også mer ansvar der en kommentator hevdet at rollen disse personene skulle fylle var en blanding av «direktør, pengeinnsamler

og politiker» (Streiffert 1992). Nytt var det også at forskning og undervisning kunne samles i ett styringsorgan, noe som medførte at forbindelseslinjene mellom lavere og høyere grads studier ble sterkere. Når det gjaldt ekstern representasjon i styrene ved institusjonene innebar reformen mindre endringer. Ekstern representasjon var allerede en innarbeidet ordning som en følge av tidligere reformer, men vitenskaplig ansatte har flertall i alle styrer under institusjonsnivå. Den viktigste endringen i loven av 1993 var dermed at utdanningsinstitusjonene ble tildelt retten til selv å velge organisering og styringsstruktur.

Selv om lærestedene er gitt stor grad av frihet i spørsmål om styring og ledelse, kan tradisjoner og etablerte måter å styre og lede universiteter på fremdeles avleses i den praksis som har utviklet seg i Sverige. Alle offentlige universiteter og høyskoler har et styre oppnevnt av offentlige myndigheter (normalt for 3 år). Styreleder er også oppnevnt. Rektor, som før 1998, også var leder av styret, er i dag bindeleddet mellom styret og institusjonen. Også rektor er oppnevnt av departementet (for inntil 6 år) basert på en anbefaling fra styret. Under rektor finner man oftest fakulteter, ledet av en dekan og av et styre. Ved noen institusjoner har styret kun ansvaret for forskningsaktivitetene, mens det ved andre institusjonene har et mer overordnet ansvar. Siden 1999 må alle høyskoler som utfører forskning ha minst ett fakultetsstyre. Medlemmene i fakultetsstyre er valgt av de vitenskapelige ansatte (studentrepresentanter velges av studentene). Under fakultetet er det normalt å ha et tredje styringsnivå, institutter. Disse er ledet av en prefekt (vitenskaplig kvalifisert person) som også er leder for instituttstyret. Medlemmene i instituttstyret utgjøres ofte av vitenskaplig ansatte, studenter og administrativ stab. Med andre ord er den interne organiseringen av svenske utdanningsinstitusjoner fremdeles forholdsvis tradisjonell.

1993-reformen representerte likevel et brudd med tidligere tenkning om hvordan høyere utdanning skulle styres og ledes. Samtidig ble implementeringen preget av nedgangstider med forholdsvis høy arbeidsledighet og kutt i offentlige utgifter utover på 1990-tallet. Dette brakte en del konfliktlinjer knyttet til «masseutdanning» fram i lyset der avveininger mellom kvalitet og effektivitet ble mye diskutert. 1993-reformen betydde også at institusjonene måtte bygge opp intern kapasitet for ledelse, styring, rapportering og evaluering, og der mange vitenskapelige ansatte opplevde at man på institusjonsnivå ikke desentraliserte, men heller sentraliserte makt og myndighet (Askling 1997). Med en sosialdemokratisk regjering ved makten fra 1994 og framover, kan man imidlertid se antydninger til at «maktbalansen» i svensk høyere utdanning har blitt ytterligere forskjøvet. Den politiske representasjonen i styrene ved institusjonen økte, og rektorene var ikke lenger styreledere i institusjonsstyrene. På

den måten kan man hevde at alliansen mellom politikk og næringsliv ble styrket på bekostning av vitenskapelig personale. Ikke minst ble det viktig å påpeke betydningen av «den tredje oppgiften» og det ansvaret som utdanningsinstitusjonene i Sverige har for å bidra til utvikling av sin region og til mer allmenn sosial og økonomisk utvikling.

Samtidig kan nylige reformer innen nasjonal finansiering og styring av forskning innebære et brudd med 1993-reformen. Ifølge enkelte kan etableringen av et nytt nasjonalt vitenskapsakademi og en ny statlig myndighet for forskning, utvikling og innovasjon bety en sterkere sentralisering igjen ved de føringer disse kan legge på utdanningsinstitusjonenes utviklingsstrategier og handlingsrom.

## Finland

Når det gjelder styring og ledelse i det finske utdanningssystemet er det viktig forskjeller mellom universitetssektoren og høgskolesektoren (AMK-institusjonene). Sistnevnte sektor er relativt ny i Finland, og selv om den første fasen med etablering av sektoren er over og institusjonene har sin egen lov, er sektoren fremdeles inne i en «institusjonaliseringsfase» hvor man eksempelvis prøver å utvikle studieprogrammer på høyere gradsnivå. Evalueringen av disse initiativene vil avgjøre om høgskolesektoren vil kunne få retten til selv å utvikle og drive studieprogrammer på høyere nivå i fremtiden. Som i Østerrike er ikke høgskolene i Finland å betrakte som statlige institusjoner. De er enten eid av private stiftelser eller regionale myndigheter. Styringsstrukturen til høgskolene varierer dermed avhengig av om eierskapet er regionalt (noe som ofte medfører en viss politikerrepresentasjon i styringsorganene) eller om de er i privat eie (noe som ofte medfører en større andel representasjon fra industri og næringsliv). Det viktigste styringsredskapet de nasjonale myndighetene har overfor høgskolesektoren er «resultat- og produktivitetskontraktene» der departementet og høgskolene enes om mål og resultater for en treårig periode (etablert i 1994). Dette var opprinnelig ettårige avtaler, men er nå utvidet til å gjelde i treårsperioder. Kontraktene mellom myndighetene og høgskolene har følgende elementer (Finnish Ministry of Education 2004: 15):

- Høgskolenes egen vurdering av produktivitet og resultater
- Overordnede målsettinger for høgskolesystemet
- Strategien og visjonen til den enkelte høgskole
- Målsettingene for kontinuerlig utvikling
- Antall studieplasser i ulike fagfelt, herunder inkludert livslang læring
- Andre utviklingsmål

- Utviklingsprosesser for undervisning og læring
- Regionale utviklingsprosesser, forskning og utvikling
- Internasjonalisering
- Personalutvikling/kompetanseutvikling
- Ressurser: grunnfinansiering, prosjektfinansiering, resultatbasert finansiering

En ny lov for høyskolene inkludert et nytt finansieringssystem for høyskolene er ventet vedtatt i 2005.

Når det gjelder universitetene er desentralisering, økt institusjonell autonomi og nye virkemidler knyttet til relasjonen mellom offentlige myndigheter og høyere utdanning sentrale også i Finland. På 1980-tallet ble det vedtatt reformer som innebar at styringen av denne sektoren skulle skje ved hjelp av kontrakter som spesifiserte målsettinger og resultater i stedet for «input»-faktorer. Som en følge av kontraktstanken så man at universitetene måtte ha økt autonomi, og at man i tillegg måtte forenkle planleggings- og budsjetteringsdialogen mellom de to partene. Det systemet som ble skapt innebar at man opprettet formelle styringsdialoger for å spesifisere indikatorene som skulle synliggjøre måloppnåelse. Denne «kontraksreformen» ble iverksatt i 1992 og koplet i tillegg utviklingen av finsk høyere utdanning sterkt til den økonomiske utviklingen i samfunnet for øvrig, og ikke minst utviklingen av IKT-basert industri (Hölttä & Malkki 2000).

Forventningen var at universitetene burde forandre og forbedre sin styrings- og ledelseskapasitet for å kunne håndtere de mål og resultatkrav som ble stilt til dem. I dag er universitetene underlagt en lov som ble vedtatt i 1998, og som overførte mye ansvar og myndighet fra myndighetene til institusjonene. Departementet bestemmer likevel fremdeles arbeidsdelingen mellom universitetene gjennom ulike forordninger for det enkelte fagfelt. Universitetene har på sin side et ansvar for å overvåke hvorvidt målsettinger og resultater blir oppnådd, og rapportere disse til myndighetene. Universitetenes frihet i dag inkluderer (Hölttä & Rekila 2003: 63):

- Retten til å disponere midler gitt i et rammebudsjett
- Retten til å opprette og nedlegge vitenskaplige stillinger
- Retten til selv å bestemme intern organisering, styring og ledelse

Den underliggende tankegangen bak endringen har blitt karakterisert som et skifte fra administrativ styring til «management»-orientert styring (Hölttä & Rekilä 2003: 64, se også Salminen 2003). Som eksempel på management-

orienteringen er det i avtaleperioden fra 2004 til 2006 satt opp en rekke kvantitative mål for antall studenter på ulike bachelor og masterprogrammer, for doktorgrader, livslang læring etc. Disse målene er definert for hvert enkelt fagfelt. På samme måte som i Sverige kan man altså se tendenser til at desentralisering og sentralisering ofte er ulike deler av samme prosess.

## Australia

På slutten av 1980-tallet introduserte myndighetene i Australia en rekke dyptgripende reformer i reguleringen, styringen og finansieringen av høyere utdanning. Disse reformene hadde store likhetstrekk med tilsvarende reformer i andre deler av offentlig sektor, og målsettingen var å gjøre høyere utdanning mer relevant i forhold til utviklingen av sosioøkonomiske forhold i Australia (Meek 2002: 241). Den mest kjente av reformene som ble iverksatt var nedbyggingen av skillet mellom høyskoler og universiteter, der resultatet var et enhetlig system for høyere utdanning. I tillegg (re-) introduserte regjeringen studieavgifter for høyere utdanning (Sharpham 1997; Meek 2002; Duckett 2004).

Et sentralt aspekt ved reformene var intensjonen om å styrke utdanningsinstitusjonenes styrings- og ledelseskapasitet. Allerede i 1988 ble det hevdet fra regjeringshold at «effective management at the institutional level will be the key to achieving many of the Government's objectives for the unified national system; growth in areas of national need; an effective partnership with other parties to the education and training process, including employers; improvement of equity and access to higher education; and efficiency of operation» (AGPS 1988: 101). Som et ledd i anstrengelsene for å gjøre institusjonenes styrings- og ledelsessystemer mer effektive foreslo myndighetene å redusere størrelsen på og antallet interne styringsorganer ved utdanningsinstitusjonene (spesielt råd og styrever). Dette har hatt en betydelig effekt på australsk høyere utdanning (se under).

De forhold som man spesielt ønsket å vektlegge var:

- Styrket ledelse, herunder å fjerne eller redusere barrierer for delegering, men der man samtidig styrket det strategiske og overordnede ansvaret
- Hensiktsmessig nivå og omfang på kommunikasjon og informasjonsutveksling mellom regjering, arbeidsgivere, arbeidstakere, studenter og andre interessenter i høyere utdanning
- Strømlineforme beslutningsprosessene
- Øke fleksibiliteten i institusjonenes evne til å implementere vedtak, der man burde minimere tidstapet mellom beslutningstaking og iverksetting

I den nye situasjonen som oppsto ble mye ansvar og myndighet overført til det enkelte universitetet. Samtidig ble institusjonene holdt mer direkte ansvarlige for sine resultater og ressursbruk. For å stimulere til det siste har også myndighetene ønsket å utsette utdanningsinstitusjonene for mer konkurranse. Resultatet er at styrings- og ledelsesstrukturer har blitt mer strømlinjeformet, og mer like de man finner i industri og næringsliv for øvrig.

I en offentlig rapport som ble utgitt i 1995 («The Hoare Report» – Higher Education Management Review 1995: 45) ble det argumentert for at endrede omgivelser for høyere utdanning måtte bety endringer i styring og ledelse av utdanningsinstitusjonene der «universities can probably no longer rely on their traditional governance forms if they are to operate fully effectively». I en tilsvarende utredning tre år senere ble det på samme måte fremholdt at det akademiske selvstyret ikke hadde noen fremtid («The West Report» – Learning for life 1998: 111):

*Sooner, rather than later, universities will need to address the essential incompatibility of a view of the world based on collegial decision making and an alternative view based on executive decision making and reflected in the size and style of operation of most business boards. The assertion by some within the university system that collegial decision making is desirable and natural is countered by the fact that decision making is often slow because of the time needed to resolve competing views.*

I det siste tiåret har australske utdanningsinstitusjoner gjennomgått forholdsvis store endringer. De viktigste er (Meek 2003):

- Et styrket rektorrolle og en markant utbygging av støttefunksjonene/policy-apparatet til rektor
- Fakultetene som egne resultatenheter, med finansielt og administrativt ansvar for budsjett og resultater
- En kraftig økning i ansvarsområdene til dekanene (ofte tilsatte personer)
- En styrket lederrolle på instituttnivået

Dette har imidlertid ikke bidratt til å dempe kritikken av hvordan utdanningsinstitusjonene i Australia styres og ledes, og i 2002 ble enda en regjeringsrapport offentliggjort under tittelen «Higher Education at the Crossroads». I anbefalingene som fulgte opp denne rapporten ble det hevdet at styring og ledelse ved australske utdanningsinstitusjoner fremdeles var mer tilpasset fortiden enn den framtid som nye krav og utfordringer krevde. Det ble framholdt at utdannings-

institusjonene burde operere mer som kommersielle enheter der man burde utnytte de mulighetene som ligger i kommersiell utnyttning av forskningsresultater gjennom royalties, etablering av varemerker, patenter og lisensiering. I Australia er det derfor kommersialiseringsmulighetene som kjennetegner de siste års forsøk på å endre styrings- og ledelsessystemene ved utdanningsinstitusjonene.

Samtidig er det indikasjoner på at endringene skjer saktere enn strukturendringene kan tyde på. Eksempelvis er det fremdeles slik at tilsatte faglige ledere er fremstående akademikere, ofte med en sterk forskningsprofil. Sammenligner man hvor mye slike faglige ledere makter å forske, finner man for eksempel at disse publiserer mindre enn «vanlige» professorer ved eget institutt, men at de likevel makter å bidra med en betydelig produksjon på forskningsfeltet (Harman 2002). Tegn tyder imidlertid på at særlig instituttlederne har fått en økt administrativ arbeidsmengde, spesielt på feltene personalpolitikk/utvikling, studentrekruttering, ekstern finansiering, kvalitetssikring, samt implementering av ulike strategiske initiativ fra institusjonsledelsen.

## De fire spenningsforholdene i en internasjonal kontekst

### Demokrati versus effektivitet

I den internasjonale litteraturen finnes det to perspektiver på dette spenningsforholdet mellom på den ene siden demokrati og deltakelse, og på den andre siden effektivitet og resultater. Det første perspektivet fortolker kravene om demokratisering av de institusjonelle styringsstrukturene i høyere utdanning på slutten av 1960-tallet og tidlig på 1970-tallet som et midlertidig fenomen. Styresmaktene responderte på kravene fra studenter og den delen i den vitenskapelige staben som ikke hadde professorkompetanse gjennom etableringen av styringsorganer der disse interessegruppene kunne få økt innflytelse. Samtidig skal man huske på at disse styringsorganene ble etablert i en turbulent tid ved universitetene. Et resultat var kanskje at disse organene vektla demokratiaspektet i for stor grad, der alle relevante interesser skulle bli hørt og inkludert i beslutningsprosessene. Da omgivelsene på ny krevde at universitetene skulle «tilpasse seg» samfunnets forventninger, men der man nå vektla økonomiske fremfor demokratiske dimensjoner, fremsto disse styringsorganene som lite hensiktsmessige.

Nye krav fra omgivelsene, offentlige myndigheter og andre interesser har bidratt til det som Clark (1998: 129) har referert til som en ubalanse mellom ek-



sterne krav og intern endringskapasitet ved universitetene. Disse kravene innebærer «more and more different types of students seeking and obtaining access ... more segments of the labour force demand university graduates trained for specialized occupations ... patrons old and new expect more of higher education» og til slutt krav knyttet til håndteringen av den voldsomme kunnskapsveksten som vitenskapen selv bidrar til (Clark 1998: 129–132).

Konkrete eksempler på dette problemet kan observeres i mange europeiske land, men samtidig er det først på slutten av 1990-tallet at man ser tendenser til mer grunnleggende reformer i styringen og ledelsen av utdanningsinstitusjonene som en respons på denne utfordringen. De endringene som til nå har vært synlige i ulike europeiske land, kan fortolkes som en slags tilbakevending til styrings- og ledelsesstrukturene fra perioden før demokratiseringen satte inn (se f.eks. de Boer 2003). Dette betyr imidlertid ikke at demokratiet har forsvunnet helt ved utdanningsinstitusjonene eller at de nye styringsstrukturene kun er en blåkopi av de gamle strukturene tidlig på 1960-tallet. Det er heller antydning at endringene i styring og ledelse som startet på 1990-tallet faktisk innebærer en videreutvikling av «gamle» styringselementer. Av de mest sentrale aspektene her kan nevnes ønskene om å utvikle effektive og hensiktsmessige styringsstrukturer, og ønskene om å begrense antall personer aktivt involvert i beslutningsprosessene på ulike nivå. Følgende sitat fra pågående endringer i styring og ledelse i Østerrike kan illustrere poenget:

*... a unique feature of Austrian universities that developed in the wake of the 1968 student revolt and came to dominate university life for the past quarter century. It goes by the name of «democratization» of universities and was directed against the up till then dominating role of the Ordinarien (full professors holding a chair and ruling institutes often in a rather authoritarian fashion). This trend received full support by the Socialist Party from which came the Ministers of University Affairs – though with two exceptions – between the middle 1970s and the end of the past century. In summary, the Mittelbau increased in number and influence (e.g. 11 % increase in the 1980s to a 3 % increase for professors during the same period) and received far-reaching rights of participation in decision-making processes. Either half of all members of committees consisted of students and Mittelbau (this applied to Senate as well), or the two groups even held a two third majority as in committees that drew up curricula. ... This system of paritätische Mitbestimmung (parity codetermination) has had a very negative effect particularly in faculties of arts and social science that are more easily prone to ideological*

*influences. Assistants eventually could receive a tenured appointment at an early age and could serve until retirement without ever taking the final step qualifying them for a professorial post, the habilitation. .... The process of "democratization" and the ongoing struggle for ever more influence and power for the intermediary academic staff eventually produced a class of Mittelbau campus politicians with little interest in scholarly pursuits. ... The reform of universities undertaken by the present government included the declared aim to reduce the paritätische Mitbestimmung to a minimum – i.e. confine it to the level of Senate drastically reducing the number of votes of the Mittelbau and instituting a new career scheme with limited term appointments and the need to reapply from outside the university for continuation. ... This will introduce much greater flexibility and competition ensuring that only the best will advance to professorial status. .... civil servant status was abolished for all future appointments to the university including Mittelbau and professors. (Neuhäuser: 2004: 22–23).*

Det andre perspektivet hevder også at det eksisterer en forbindelse mellom de reformene som nylig er blitt vedtatt og de «gamle» styrings- og ledelsesstrukturene fra før 1968. Samtidig ser man i dette perspektivet ikke på demokratiseringen av universitetene som en forbigående prosess, men heller som et logisk og naturlig steg på veien mot en mer hensiktsmessig styring og ledelse av høyere utdanningsinstitusjoner. Dette perspektivet kan koples mer til situasjonen i høyere utdanning i England, og kan illustreres ved hjelp av følgende sitat (Reed 2002: 180–181):

*..one needs to retain a proper historical perspective in any assessment of new managerialism's longer-term impact on UK universities in general and academic professionalism and management in particular. It can be persuasively argued that the orthodox model of academic professionalism and university governance/administration began to unravel from the late 1960's onwards. The political compromises and organisational trade-offs between corporate bureaucracy and professional power that had dominated university governance until this time began to look increasingly tarnished and unattractive as values and movements associated with democratic participation and managerial effectiveness gathered momentum. In turn, these developments began to erode the cultural and moral foundations of an elitist system of higher education. The latter had clothed itself in the ideological garb of collegiality, community and exclusivity but was relatively powerless in the face of a radi-*

*calising, egalitarian critique that anticipated the meritocracy and technocracy of the 1980's and 1990's. Thus the virulent hybridising dynamic of the 1980's and 1990's can be seen to have its political and organisational roots in a cultural critique of university elitism and hierarchy that became increasingly influential in the 1960's. In this respect, the new managerialism of the 1990's may be seen as an ideological and organisational offspring of a much earlier phase of critical scrutiny and evaluation that simply could not anticipate the triumph of a managerialist discourse and practice thirty years later.*

I dette perspektivet oppstår det altså styringshybrider hvor demokrati og effektivitet eksisterer side om side, men med sterke spenninger og motsetningsforhold. Ifølge Prichard & Wilmott (1997: 289) har universitetene alltid vært «a mix of organising practices, which are historically resilient to being wholeheartedly overthrown by the new managers». I de nye styrings- og ledelsesstrukturene er det de nye akademiske lederne som må «mediate between the imposition of more intrusive, detailed, even 'alien', managerial controls and the continued demand, indeed practical need, for localised professional academic discretion and diversity» (Reed 2002: 181).

## Integrasjon versus separasjon

Som antydnet under forrige punkt refererer spørsmålet om integrerte versus separerte institusjonelle styringssystemer til hvordan administrative og akademiske styrings- og ledelsesfunksjoner er organisert. Integrerte styringssystemer betyr at en person har ansvaret for begge sider av virksomheten, mens separerte styringssystemer betyr at ulike strukturer er tenkt å ha ansvaret for administrasjon og fag, eksempelvis i form av likeverdige strukturer. I sistnevnte versjon betyr dette ofte at verken den administrative eller den akademiske strukturen har det endelige ordet, og at kompromissløsninger må søkes.

En spesiell form for separert (delt) ledelse er den nederlandske strukturen i perioden 1986–1997. I denne perioden hadde man ved nederlandske utdanningsinstitusjoner et styre med utøvende funksjoner, og et råd på samme nivå med kontrollerende funksjoner (som også var valgt av de vitenskaplige ansatte). I denne strukturen kunne ikke rådet fatte avgjørelser, men rådet hadde myndighet til å avvise beslutninger fattet i styret. Denne ordningen ble betraktet som en av de minst effektive ordningene i hele styringssystemet (de Boer 2003). Endringene som ble iverksatt i 1997 satte da også en stopper for dette systemet ved å endre rollen til rådene fra kontroll til «rådgivning». I det nederlandske utdanningssystemet betydde dette at de gamle kontrolloppgavene ble overtatt av

«Board of Trustees» samtidig som det eksisterende universitetsstyret fikk sine oppgaver utvidet. Linjen i organisasjonen ble i tillegg styrket ved at dekanene fikk nye og utvidede ansvarsområder, og selv kunne bestemme organiseringen av styrings- og ledelsesfunksjonene på eget fakultet. Dekanen kunne dermed oppnevne en administrativ leder underlagt seg selv, der denne dermed heller ikke ble representert i styret på fakultetsnivå. Denne personen fikk heller ikke noen direkte koplinger til personer i sentraladministrasjonen, og rapporterer kun til dekanen. Samtidig betyr ikke nødvendigvis dette at administrasjonen er svekket. Ofte ser man eksempler på at man på fakultetsnivå etablerer uformelle «lederteam» der faglige og administrative ledere møtes til saksforberedelser, strategitenkning og problemløsning. I disse fora skjer ofte de overveielser som leder frem til faktiske beslutninger. Den formelle rollen til den administrative linjen er svekket, men samtidig koples den administrative linjen sterkere inn i løpende diskusjoner om faglige spørsmål.

Et interessant eksempel på en tradisjonell separert styringsstruktur finnes også i Canada. Jones (2002: 216) har beskrevet denne strukturen slik: «the formal governance arrangement articulated in most Canadian corporate charters is bicameral, that is, the legislation creates two university governing bodies and describes the division of responsibilities between these two entities». Disse to styringsenhetene består av et styre med administrative oppgaver og et råd med faglige oppgaver. Hensikten med strukturen har vært å «balance the need for external accountability to the state which financially supported the institution with the need for the participation of the professoriate in decisions that focused on academic standards» (Jones 2002: 216). De fleste canadiske universiteter har denne styringsstrukturen med noen få unntak. Ett av unntakene er Universitetet i Toronto som:

*chose a very different path and consciously abandoned bicameralism in favour of the creation of a single governing council that included representation from both external ... and internal ... constituencies. While the reform was designed to avoid the problems of bifurcated decision making through the creation of a single community governing body, faculty leaders soon perceived a loss of faculty influence over traditional academic governance. This concern was later addressed through the delegation of considerable authority to each of three boards, including the Academic Board, that has been assigned a central role in academic policy and has a composition that closely resembles the university senate at other Canadian universities. The Business*

*Board, with lay-members in the majority, deals with financial matters.*  
(Jones 2002: 217).

Med andre ord førte forsøket på å integrere faglig og administrativ ledelse til nye spenninger på styringsnivåer under. Også ved de andre universitetene i Canada som har den doble styringsstrukturen, oppleves en del spenninger knyttet til denne organiseringen, og følgende forhold nevnes ofte som problematiske:

- *Spenninger mellom administrative og faglige avgjørelser.* Jones og Skolnik (1997) har vist at mens den administrative styringsstrukturen er fornøyd med sine rolle og ansvarsområde, er rådsmedlemmene i stor grad misfornøyd med sine påvirkningsmuligheter i budsjettprosessene. Det hevdes at faglige råd ikke i tilstrekkelig grad har innflytelse på de årlige budsjettfordelingene. Jones (2002: 228–229) påpeker at gråsonene som eksisterer mellom «faglige» og «administrative» spørsmål i budsjettprosessen ikke løses ved den doble strukturen, og gitt det administrative styrets ansvarsfelt, er det ofte i dette organet at man trekker det lengste strået. Funnene fra denne studien ble fortolket som at man hadde behov for retningslinjer som kunne trekke opp ansvaret mellom de to strukturer på en bedre måte, og øke rolleforståelsen.
- *Spenninger mellom rektor/sentraladministrasjon og styret ved institusjonene.* Spenningsforholdet er her knyttet til den rollen styret har for å fatte beslutninger til «det beste» for institusjonen, samtidig som det er rektor/sentraladministrasjonen som i stor grad bestemmer hva slags styringsinformasjon som blir lagt til grunn for arbeidet. Det er blitt hevdet at styrene i praksis ikke mottar all relevant informasjon i forhold til de beslutninger de skal fatte (Canadian Task Force 1993), samtidig som representanter for styret ofte blander seg inn i mer dagligdagse driftsspørsmål som ikke hører under deres ansvarsområde (Jones 1996).
- *Spenninger knyttet til ansvaret for nye policyspørsmål.* Dobbel styringsstruktur kan fungere når arbeidsdelingen er erkjent og akseptert og når tradisjoner legger føringer på hvordan rollene skal utøves. Samtidig har den doble strukturen et spesielt problem når nye spørsmål kommer på dagsorden. Er for eksempel patentspørsmål et faglig eller administrativt anliggende? Hva med etikk? Forholdet til industri og næringsliv? I slike sammenhenger kan denne styringsstrukturen oppleve problemer. Jones (2002: 229) har satt spørsmålet på spissen på denne måten: “Given a governance structure based on a division of authority, who should have authority in a situation where the assignment is far from clear?”

## Ekstern versus intern

Denne dimensjonen refererer både til balansen mellom ekstern og intern representasjon i ulike styreorgan og til det interne versus eksterne fokus i de ulike styringsorganer. Ser man på sammensetningen av institusjonsstyrene i ulike land har det uten tvil skjedd store endringer de siste årene. Den første trenden er det økende antallet eksterne representanter som enten direkte eller indirekte (ved at de brukes i forhold til seleksjon av kandidater til lederstillinger, i utvikling og utforming av nye studieprogrammer etc) er involvert i de institusjonelle beslutningsprosessene. I noen land, eksempelvis Nederland (Board of Trustees) og Tyskland (Bayern), har den eksterne representasjonen økt betydelig. Samtidig viser ikke begrepet «ekstern» her bestandig til industri og næringsliv. Det er ikke uvanlig å utnevne fremstående fagpersoner med høy vitenskaplig kompetanse i slike stillinger.

I andre land ser man en økning i antallet eksterne styrerepresentanter på bekostning av de interne. I Sverige har man sett en gradvis økning i ekstern styrerepresentasjon siden 1994. I Sverige er imidlertid kanskje det mest interessante trekket vektleggingen av og oppmerksomheten om «den tredje oppgiften» – kontakten mellom akademia og samfunn/næringsliv/industri. Her har man med andre ord også sett tendenser til at offentlige myndigheter ønsker å styre innretningen på styrenes arbeid, og der man tydeligvis ikke anser at høy grad av ekstern representasjon som tilstrekkelig for å oppnå dette (Kim 2001). Også i Spania og i Italia har eksterne representanter fått nye og utvidede roller, eksempelvis når det gjelder å godkjenne budsjetter og strategier for videre utvikling (Amaral & Magalhães 2002: 15). Disse forskere antyder at “the traditional idea of the stakeholder – the independent third-party who did not have a direct interest in the result of the game – has been replaced by someone who has a stake or an interest. A stakeholder may no longer be the independent party entrusted with the money from the bets, but someone who has taken a risk and has a vested interest in the result» (Amaral and Magalhães 2002: 19).

I Finland og i Østerrike er det store forskjeller i universitetene og høyskolenes tilknytningsform. Finske universiteter er eid av staten, mens høyskolene er eid av enten regionene eller kvasi-private stiftelser. Som en konsekvens har de to typene av institusjoner ulike interne styringsstrukturer. Generelt kan det hevdes at styrings- og ledelsessystemene ved finske universiteter er sterkt påvirket av akademiske/faglige verdier og interesser, mens styrings- og ledelsessystemene ved høyskolene er mer fokusert på politiske mål og entreprenørskap i forhold til næringsliv og industri.

## Sentralisering versus desentralisering

Endringer i autoritetsstrukturer er av de mest åpenlyse og sentrale konsekvensene av endringene i styrings- og ledelsesstrukturer. På systemnivå kan man hevde at det har foregått en desentralisering av makt og myndighet til institusjonsnivået, samtidig finner man også at det internt ved institusjonene har pågått en sentralisering av makt og myndighet til det sentrale styringsnivået. Det kanskje mest interessante eksemplet i så måte er Universitetet i Warwick i England som er kjent for å tilhøre kretsen av universiteter i Europa med et sterkt fokus på entreprenørskap. «Forvandlingen» av Universitetet i Warwick skjedde som en følge av en sterk sentralisering av makt og myndighet (Shattock 2003; Clark 1998; 2004). I den sammenhengen kan det blant annet nevnes at Warwick har fratatt dekanene myndighet i en rekke saker, der man nå må gå til institusjonens styre og ledelse for å utvikle nye virksomhetsområder, studieprogrammer etc. Lønnsomhet har blitt en av de viktigste faktorene for utfallet av denne prosessen, selv om unntak gis for aktiviteter av høy faglig kvalitet (Clark 1998).

En viktig observasjon i England er at fremveksten av det som ofte kalles *managerialism* riktignok har påvirket, men ikke endret universitetssektoren dramatisk (Reed 2002). En studie av Reed og kolleger har vist forholdsvis store forskjeller mellom hvordan høyere utdanning har tilpasset seg det nye regimet sammenlignet med en del andre offentlige sektorer:

*Thus, the dominant theme in the implementation of new managerialist discourse and strategy within UK universities, as of the UK public sector as a whole, is one of 'hybridisation' – of institutional structures, organisational forms, occupational cultures and control technologies. But the, often indiscriminate, mixing and matching of seemingly contradictory principles and practices of institutional governance, organisational management and professional forms – in which selected core elements of the 'market', 'organisation' and 'profession' have somehow to be linked together in a viable modus vivendi – within higher education has been significantly different from, say, the NHS (Ferlie et al 1996), local government (Kean and Scase 1998) and social services (Jones 1999). Unlike within the NHS, where early reforms introduced radical cultural and structural surgery alongside a new cadre of general managers from outside the health service (Reed and Anthony 1993), new managerialism within the university sector has developed within existing institutional structures and without significant 'managerial entryism' from sectors outside higher education (Reed 2002: 175).*

Sentraliseringen av makt og myndighet internt ved utdanningsinstitusjonene er også meget tydelig i Australia der rektors posisjon har blitt styrket gjennom en utvidelse av støttefunksjoner og personer som har som oppgave å arbeide systematisk med policy-utvikling. Australia er likevel noe særpreget ved at sentraliseringen har blitt kombinert med økonomisk og administrativ desentralisering til fakultetene der disse er omgjort til egne kostnadssentre. Resultatet er også en utvidelse av den makt og myndighet som dekaner og instituttledere tradisjonelt har hatt (Meek 2003).

Denne tendensen til både å styrke den institusjonelle ledelsen og ledelsen på fakultetsnivå kan imidlertid ikke observeres i Finland. Her har studier vist at (Hölttä & Rekilä 2003: 68):

*...the management-by-results culture has not reached so effectively the other levels of the institutional organisations, and the deans and heads of departments are not fully internalised in the new management model. They are much more sceptical about the role of the Ministry in steering the universities, and although bureaucracy has decreased in many ways within institutions, it is not clear that the universities and their organisational parts have been looking for all the opportunities provided by the Ministerial steering framework.*

I en nylig utkommet oppfølger til studien «Creating Entrepreneurial Universities» fra 1998 hevder da også Burton Clark (2004: 85), at et av de store problemene knyttet til å utvikle og fokusere på «entreprenørskap» er nettopp at kreative grunneheter ikke alltid har det samme fokus som verken institusjonens ledelse eller eventuelt nasjonale utdanningsmyndigheter. Og selv om nytenkende og utviklingsorienterte grunneheter nok er en indikasjon på entreprenørskap, skaper mange slike enheter et problem når det gjelder koordinering og langsiktig utvikling.



## 5 Konklusjon

I dette notatet har vi gitt et innblikk i og en grovmasket oversikt over gjennomførte og pågående endringer i styring og ledelse ved høyere utdanningsinstitusjoner både i Norge og i en del andre vestlige land. Som oversikten har vist kan reformene på dette feltet sies å utgjøre en kontinuerlig prosess, der endringer fortsatt skjer i et høyt tempo. Dette gjør det vanskelig å trekke bastante konklusjoner. De styrings- og ledelseskonstruksjoner som vi nå er i ferd med å se konturene av – både i Norge og utlandet – har ennå ikke «satt seg» og der effektene av dem fremdeles er beheftet med usikkerhet. Noen konklusjoner når det gjelder den formelle organiseringen kan likevel trekkes:

- Etter en periode med harmonisering av styringssystemer mellom ulike typer institusjoner som tidligere hadde ulike styringssystemer, er det både i Norge og i utlandet nå en tendens til større valgfrihet og variasjon i styrings- og ledelsesformene. Dette skyldes i hovedsak at man i mange land har overlatt ansvaret for utformingen av intern styring, ledelse og organisasjon til institusjonene selv
- I de tilfeller man ser endringer på institusjonsnivået er det en tendens til å styrke institusjonenes sentrale ansvars- og myndighetslinje der ansvar og myndighet i større grad koples. Større vekt på enhetlig ledelse, nye rapporteringsrutiner og -forpliktelser mellom styringsnivåene er typiske eksempler på dette
- Man kan også – både i Norge og i utlandet – se tendenser til at de sentrale styringsorganer på øverste nivå har et økende antall eksterne representanter samtidig som styringsorganets størrelse gjerne reduseres, og der en sterkere rolledeling mellom styret og institusjonens daglige ledelse er ett av målene
- De vitenskaplige ansattes representasjon i ulike styringsorgan er redusert. Ikke minst ser man en tendens til forenkling av de formelle styrings- og ledelsesstrukturene på grunnivået ved utdanningsinstitusjonene

Det kan argumenteres for at disse konklusjonene innebærer at universitetene og høyskolene er i ferd med å miste sitt «særpreget» som institusjoner, der de adopterer styrings- og ledelsesstrukturer som er forholdsvis like mange andre organisasjoner – både i offentlig og privat sektor. Det er likevel for tidlig å trekke slike konklusjoner. Noen utviklingstrekk bidrar ikke minst til å modifisere dette bildet. I mange land ser man for eksempel at nye og eksterne representanter i ulike styringsposisjoner kommer fra utdanningssektoren selv – der man kan anta at de verdier og normer som preger denne sektoren også influerer disse.

Videre ser man at mens styringslinjene styrkes og formelt samles på færre hender ved mange utdanningsinstitusjoner, er det mulig at dette erstattes av en økning i uformelle styrings- og ledelsesorganer. Opprettelsen av ulike former for lederteam, ledermøter og nye råd for forskning og utdanningsaktiviteter er noen eksempler. Selv om slike fora også har eksistert tidligere, kan de få en ny og større betydning i en styringsstruktur som formelt framstår som mindre kompleks. Slike uformelle fora kan eksempelvis betraktes som en ny form for «faglige råd» med potensielt stor innflytelse på de beslutninger som fattes. I tråd med dette kan det nevnes at det er mulig å se tendenser til at nye og tilsatte ledere ofte selekteres i samråd med det faglige kollegium – enten i form av uformelle «valg» eller at kandidater er på «høring» blant det vitenskapelige personalet før tilsetting skjer. På denne måten kan de nye lederne oppnå en «dobbel legitimitet», der både grunnplanet og institusjonens ledelse har vært involvert i utvelgelsesprosessen.

Det er altså mulig at de mål og idealer mange styrings- og ledelsesreformer har når det gjelder forenkling, tydeliggjøring og ansvarliggjøring antar en mer pragmatisk form når reformene iverksettes ved utdanningsinstitusjonene. En styrket formell struktur synes å bli møtt med nye og mer uformelle strukturer vi ennå ikke vet effektene av. En slik utvikling kan fortolkes som uheldig sett i et offentlig reformperspektiv, mens den i et faglig perspektiv kan betraktes som mer positiv siden den åpner for større grad av faglig/«kollegial» påvirkning. De fire spenningsforholdene som er identifisert og drøftet i dette notatet representerer viktige avveininger i denne prosessen, og aktualiserer det grunnleggende spørsmålet om de reformertes tillit til den reformprosess de er en del av, og troverdigheten til de nye styrings- og ledelsesstrukturene.

I nesten all litteratur som omhandler pågående endringer i styring og ledelse internasjonalt finner man referanser til et økende gap mellom intensjonene bak nye former for styring og ledelse og de realitetene mange opplever i sitt daglige virke. Dette har fått flere til å hevde at troverdighet og tillit er sentrale variabler for dem som skal være ledere i de nye styringsstrukturene. Reed (2002: 163) har eksempelvis antydnet at ledelse i høyere utdanning nettopp er å være et bindeledd mellom slike forventninger og realiteter.

Pechar (2003: 127) har på samme måte påpekt at tilliten mellom de styrende og de styrte i høyere utdanning i Østerrike har blitt sterkt redusert i løpet av de siste 25 år, og at universitetenes nye uavhengighet i forhold til styresmaktene vil kunne resultere i mistillit til de nye lederne ved universitetene.

Noen universiteter ser likevel ut til å ha funnet balansen mellom visjoner og virkelighet, idealer og realiteter. Den amerikanske utdanningsforskeren Burton

Clark (2004) har, i en nylig utkommet bok, antydnet at et kjennetegn hos universiteter som synes å lykkes i sine endringsanstrengelser nettopp vil være at de balanserer ulike forventninger og spenningsforhold:

*Balancing influence across multiple levels is an almost constant problem in entrepreneurial universities. New ventures embed new interest groups; aggressive departments seek more autonomy so they can race ahead; central bodies worry about integration of the whole and how to support weak departments and functions. In the steady reinvention of a productive balance, faculty participation in central councils is a critical component: improved steering capacity depends considerably on collegial connections in daily operations between academics and administrators. Both become responsible for the legitimacy of the funding portfolio. Absent the new class of change-oriented managers, faculty can readily find comfort in old niches. Absent the faculty, administrators bent on efficiency and effectiveness become forgetful about educational values. Shared governance is more than ever required, but in new or adapted forms (Clark 2004: 175–176).*

Sitatet over antyder at et ensidig fokus på formelle styrings- og ledelsesstrukturer neppe er tilstrekkelig for å kunne si noe vesentlig om effektene av de endringer vi nå ser. Ikke minst er det interessant at Clark i samme bok trekker fram en mer profesjonalisert administrasjon som et viktig element for å støtte opp under det han ser som en «strengthened steering core» i de universiteter han har studert (Clark 2004: 83) – et funn som absolutt burde ha relevans i en norsk kontekst (se kapittel 2). Mer utfyllende svar på hvordan de nye styrings- og ledelsesstrukturene i høyere utdanning vil fungere vil man derfor ikke få før man har fått mer kunnskap om:

- Samspillet og sammenhengen mellom den formelle styringslinjen og den uformelle strukturen, herunder nye råd, ledermøter og lederteam som er etablert
- Substansen i de beslutningene som fattes, grad av delegasjon og autonomi knyttet til beslutningene (hva er de økonomiske frihetsgradene og ledernes reelle handlingsrom i den nye beslutningsstrukturen, hva avgjøres sentralt ved institusjonene og hva besluttes på grunnnivå)
- Rolleforståelsen og rolleutøvelsen blant personer som inntar den nye styrings- og ledelsesstrukturen, og den legitimitet de oppnår i den vitenskapelige staben

# Referanser

- AGPS (1988) *Higher Education: a policy statement* [White Paper], Canberra: AGPS.
- Amaral, A. and A. Magelhães (2002) The emergent role of external stakeholders. In: A. Amaral, G.A. Jones and B. Karseth (eds.) *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers: 1–23.
- Askling, B. (1997): Quality Monitoring as an Institutional Enterprise, i *Quality in Higher Education*, vol 3, s 178–192
- Bass, B M. og R M Stogdill (1990): *Bass & Stogdill's handbook of leadership: theory, research, and managerial applications*. New York: Free Press.
- Berg, B. (2004) Status for institusjonenes arbeid med spørsmål om organisering og ledelse. Forskerforbundet, 12.08.04 (upublisert).
- Bleiklie, I. (1993): Lederrollen ved universitetene, Bergen.: LOS-senteret. Notat 9343.
- Clark, B.R. (1998) *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon Press.
- Clark, B.R. (2004): *Sustaining Change in Universities*. Continuities in case studies and concepts. The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- De Boer, H.F. (2003), *Institutionele verandering en professionele autonomie* [Institutional Change and Professional Autonomy], Enschede: Cheps, Universiteit Twente.
- Duckett, S.J. (2004) Turning right at the crossroads: The Nelson Report's proposals to transform Australia's universities. *Higher Education*, Vol. 47: 211–240.
- Dutch Ministry of Education and Science (1985), *Hoger Onderwijs: Autonomy en Kwaliteit* [Higher Education: Autonomy and Quality]. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Ferlie, E, L. Ashburner, L. Fitzgerald, and A. Pettigrew (1996) *The New Public Management in Action*, London: Sage
- Finnish Ministry of Education (2004) *Management and Steering of Higher Education in Finland*. Publications of the Ministry of Education, Helsinki, Finland 2004: 20.

- Gammelsæter, H. & Dimmen, Å. (1999): *Styringsstruktur og faglig ledelse i de statlige høyskolene*, Delrapport 2. Evaluering av høyskolereformen Norges forskningsråd.
- Gammelsæter, H., Å. Dimmen og S. Kyvik (1999): *Administrasjon ved de statlige høyskolene*. Delrapport nr 3, Evaluering av høyskolereformen, Norges forskningsråd
- Gornitzka, Å. (1989): Organisasjonsreformer ved Universitetet i Oslo i 1980-årene, Oslo: Universitetet i Oslo.
- Gornitzka, Å. og I. M. Larsen (1995): *Fristilling ved Universitetet i Bergen – et forsøk verdt videreføring?* U-notat 9/95. Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning.
- Gornitzka, Å. og I.M. Larsen (1996): Delegering – administrativ effektivisering eller dublering? I Gornitzka, Å., S. Kyvik og I. M. Larsen (1996): Byråkratisering av universitetene? NIFU-rapport 3/96.
- Gornitzka, Å. og I.M. Larsen (2001): *Administrativ endring i høyere utdanning i 1990-årene*. Forskerforbundets skriftserie 5/2001.
- Gornitzka, Å., S. Kyvik og I. M. Larsen (1996): Byråkratisering av universitetene? NIFU-rapport 3/96.
- Harman, Grant S. (2002b), 'Academic leaders or corporate managers: deans and heads in Australian higher education, 1977 to 1997', *Higher Education Management and Policy*, Vol. 14, No. 2: 53–70.
- Hoare Committee (1995) *Higher Education Management Review*, Hoare Committee Report, Canberra: AGPS.
- Hölttä, S. and E. Rekilä (2003) Ministerial Steering and Institutional Responses: Recent Developments of the Finnish Higher Education System. *Higher Education Management and Policy*, Vol. 15, No. 1, pp. 57–71.
- Hölttä, S. and P. Malkki (2000) Response of Finnish Higher Education Institutions to the National Information Society Programme. *Higher Education Policy*, Vol. 14.
- Jones, C (1999) Social Work: Regulation and Managerialism. In: M. Exworthy and S. Halford (eds.) *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*. Buckingham: open University Press: 37–49
- Jones, G.A. (1996) Governments, Governance and Canadian Universities. In: J.C. Smart (ed.) *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, Vol. XI. New York: Agathon Press: 337–371.
- Jones, G.A. (2002) The structure of university governance in Canada. In: A. Amaral, G.A. Jones and B. Karseth (eds.) *Governing Higher Education: Nati-*

- onal Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers: 213–235.
- Jones, G.A. and M.L. Skolnik (1997) Governing Boards in Canadian Universities. *Review of Higher Education*, Vol. 20, No. 3: 277–295.
- Kean, L. and R. Scase (1998) *Local Government Management: The Rhetoric and Reality of Change*. Buckingham: Open University Press.
- Kekäle, J. (1997): *Leadership cultures in academic departements*, Joensuu: Joensuu yliopisto. (Vol. 26.)
- Kim, L. (2001) Conflicts within Swedish Higher Education Policy. *International Higher Education*, Number 23, Spring 2001. ([http://www.bc.edu/bc\\_org/avp/soe/cihe/newsletter/News23/text013.htm](http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News23/text013.htm))
- Kyvik, S., O. Tvede og E. Ødegård (1989): Universitetsinstituttene i fokus. Styrings-, ledeleses- og størrelsesforholds betydning for faglig virksomhet. NAVFs utredningsinstitutt. Rapport 4. Oslo
- Kyvik, S. & Larsen, I. M. (1993): *Nye styringsformer på instituttnivå*, NAVFs utredningsinstitutt. Rapport 8/93. Oslo
- Larsen, I. M. & Gornitzka, Å. (1995): New Management Systems in Norwegian Universities: the interface between reform and institutional understanding, *European Journal of Education*, 30, no 3, 347–361.
- Larsen, I. M. (2002): Instituttleder – mellom amatøridealet og profesjonalitet. NIFU-rapport 5/2002, Oslo.
- Larsen, I.M. (1999): Høgskolestyrets styringsrolle og høgskolerådets rådgivningsrolle. Delrapport nr 5, Evaluering av høgskolereformen. Norges forskningsråd. Oslo
- Larsen, I.M. og O.J. Skodvin (2002): Evaluering av administrasjonen ved Høgskolen i Harstad. Harstad.
- Maassen, P. and F. van Vught (eds.) (1989) *Dutch higher education in transition. Policy issues in higher education in the Netherlands*. Culemborg: LEMMA.
- Meek, V.L. (2002) On the Road to Mediocrity? In: A. Amaral, G.A. Jones and B. Karseth (eds.) *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers: 235–261.
- Meek, V.L. (2003) Governance and Management of Australian Higher Education: Enemies Within and Without. In: A. Amaral, V.L. Meek and I.M. Larsen (eds.) *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers: 179–203.
- Neuhäuser, R (2004): Institutional autonomy versus government control: the new University Act in Austria. *Higher Education Management and Policy*. Vol. 16. No 1, pp.21-31

- Nordbäck, L. E., Nordberg, C. & Olson, L. E. (1999): National Devolution in Swedish Higher Education – a Quest for New Local Leadership. The Case of Leadership Development at Göteborg University, *Tertiary Education and Management*, Vol 5, no 3.
- NOU 1993: 24: *Lov om universiteter og høyskoler*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Oslo.
- NOU 1988: 28: *Med viten og vilje*, Oslo: Kultur- og vitenskapsdepartementet.
- NOU 2000: 14: *Frihet med ansvar*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet
- Pechar, H. (2003) In Search of a New Profession: Transformation of Academic Management in Austrian Universities. In: A. Amaral, V.L. Meek and I.M. Larsen (eds.) *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp: 109–131.
- Prichard, C. and H. Willmott (1997): Just how managed is the McUniversity? *Organisation Studies*, Vol. 18, No. 2, pp. 287–316.
- Reed, M. (2002) New Managerialism in UK Universities. In: A. Amaral, G.A. Jones and B. Karseth (eds.) *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers: 163–185.
- Reed, M. and P. Anthony (1993) Between an Ideological Rock and an Organisational Hard Place: NHS Management in the 1980's and 1990's. In: T. Clarke and C. Pitelis (eds) *The Political Economy of Privatisation*. London: Routledge: 185–204.
- Salminen, A. (2003): New Public Management and Finnish Public Sector Organisations: the Case of Universities. In: A. Amaral, V.L. Meek and I.M. Larsen (eds.) *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp: 55–71.
- Sharpham, J (1997): The context for new directions: Ringing the changes: 1983-1997, in: J. Sharpham and G. Harman (eds): *Australia's Future Universities*. Armidale, NSW: University of New England Press, pp. 17-35
- Shattock, M. (2003): *Managing successful universities*. Maidenhead, Open University Press
- Seböck, M. (2002) *Universitätsgesetz 2002. Gesetztestext und Kommentar*. [University Law 2002. Law text and comments]. Vienna: WUV University Press.
- St meld nr 39 (1998–99): *Forskning ved et tidsskille*. Oslo: Kirke, undervisning og forskningsdepartementet.
- St meld nr 40 (1990–91): *Fra visjon til virke. Om høgre utdanning*, Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

- St.meld.nr 27 (2000–2001): Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreformen i høyere utdanning., Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld.nr.28 (1988–89): *Om forskning*, Oslo: Kultur- og vitenskapsdepartementet.
- Statskonsult (1999): *Leiing i høgskulen*. Rapport 1999: 4. Oslo
- Statskonsult (2003): Styring med styrer. Vurdering av styrene for virksomheter under Utdannings- og forskningsdepartementet. Rapport 2003: 18. Oslo
- Stensaker et al (2002): Nye styrings- og ledelsesformer ved Høgskolen i Østfold – en drøfting. Høgskolen i Østfold
- Stogdill R.M. (1981): *Stogdill's Handbook of Leadership – a survey of theory and research*. New York: The Free Press.
- Streiffert, B. (1992) *The Nordic University Systems*. Paper presented at the 32nd Annual Forum of the Association for Institutional Research at Atlanta, Georgia, May 10–13, 1992.
- The Research Council of Norway (2000): *Research in Biology and relevant areas of Biochemistry in Norwegian Universities, Colleges and Research institutes*, Oslo.
- The Research Council of Norway (1998): *Earth Sciences Research at Norwegian Universities and Colleges*, Oslo.
- The Research Council of Norway (2000a): *Research in Biology and relevant areas of Biochemistry in Norwegian Universities, Colleges and Research institutes*, Oslo.
- The Research Council of Norway (2000b): *Research in Biology and relevant areas of Biochemistry in Norwegian Universities, Colleges and Research institutes*. Oslo.
- West Committee (1998) *Learning for Life: Final Report, Review of Higher Education Financing and Policy*. R. West, Chair of Committee. Canberra: AGPS.