



Styring og strategi

Betydningen av ulike styringsmodeller for
lærestedenes strategiarbeid

Bjørn Stensaker, Agnete Vabø, Nicoline Frølich,
Ivar Bleiklie, Endre Kvam og Erica Waagene

Rapport 43/2013

NIFU

Styring og strategi

Betydningen av ulike styringsmodeller for lærestedenes strategiarbeid

Bjørn Stensaker, Agnete Vabø, Nicoline Frølich,
Ivar Bleiklie, Endre Kvam og Erica Waagene

Rapport 43/2013

Rapport	43/2013
Utgitt av	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Adresse	PB 5183 Majorstuen, NO-0302 Oslo. Besøksadresse: Wergelandsveien 7, 0167 Oslo
Oppdragsgiver	Kunnskapsdepartementet
Adresse	Postboks 8119 Dep., 0032 Oslo
Trykk	Link Grafisk
ISBN	978-82-7218-961-6
ISSN	1892-2597 (online)

www.nifu.no

Forord

I 2003 ble det åpnet for at universiteter og høyskoler skulle få mulighet til å velge mellom to hovedmodeller for styring og ledelse på øverste nivå/lærestedsnivå. Flere læresteder har siden 2003 gjort endringer i egen styringsmodell, og NIFU har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomført en studie av hvilken betydning den nevnte modellen har for lærestedenes strategiarbeid. Oppdraget har vært gitt innenfor rammen av et strategisk forskningsprogram Kunnskapsdepartementet har initiert, og som NIFU gjennomfører i løpet av 2013 og 2014.

Studien av vært gjennomført av Bjørn Stensaker (UiO/NIFU), Ivar Bleiklie (UiB/NIFU), Nicoline Frølich og Agnete Vabø (begge NIFU), med førstnevnte som prosjektleder. Endre Kvam (UiB) og Erica Waagene (NIFU) har bidratt i henholdsvis datainnsamling og kvantitativ analyse.

En stor takk rettes til alle informanter og respondenter som har stilt opp og forsynt studien med empiri og relevante innspill.

Oslo, november 2013

Sveinung Skule
Direktør

Jannecke Wiers-Jenssen
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag.....	7
1 Innledning	11
1.1 Bakgrunnen for prosjektet	11
1.1.1 Problemstillinger og fremgangsmåte	12
1.2 Data og metode.....	12
1.3 Rapportens struktur.....	13
2 Strategi og ledelse i UH-sektoren.....	14
2.1 Utviklingstendenser i høyere utdanning.....	14
2.2 Politikk for regulering av forholdet mellom lærestedene.....	14
2.3 Betingelser for utvikling av strategi og ledelse i høyere utdanning	16
2.3.1 Strategiutvikling ved europeiske universiteter	18
2.3.2 Ulike ledelsesmodeller	19
2.4 Oppsummering: Hva er forventede effekter av styringsmodellene?	21
3 Synspunkter på styringsmodellene fra rektorer, direktører og styremedlemmer.....	22
3.1 Styringsmodellenes betydning for hvilke saker som løftes frem ved lærestedene.....	22
3.2 Styringsmodellenes betydning for lærestedets relasjon til Kunnskapsdepartementet.....	24
3.3 Styringsmodellenes betydning for lærestedenes organisering av strategiske prosesser	25
3.4 Styringsmodellenes betydning for beslutningsprosesser og oppfølging internt.....	27
4 Eksterne styremedlemmers synspunkter på styring og strategiutvikling ved lærestedene	29
4.1 Innledning	29
4.2 Sosiale og faglige kjennetegn.....	30
4.3 Rolle og funksjon i lærestedets strategiarbeid	32
4.4 Synspunkt på styret.....	35
4.5 Synspunkt på ledelsesmodell	36
5 Vitenskapelig ansattes synspunkter på ledelse og organisering	40
5.1 Innledning	40
5.2 Kommunikasjon og mulighet for medinnflytelse	41
5.3 Underliggende mønstre	43
5.4 Administrativ støtte.....	45
6 Oppsummering av sentrale funn	47
6.1 Innledning	47
6.2 Implikasjoner og refleksjoner knyttet til styring og ledelse.....	48
Litteratur.....	50
Vedlegg 1 Ekstra figurer fra undersøkelse blant eksterne styrerepresentanter	53
Figuroversikt.....	57

Sammendrag

Kvalitetsreformen i 2003 ga universiteter og høyskoler mulighet til å velge mellom to hovedmodeller for styring og ledelse på øverste nivå/lærestedsnivå:

- Valgt rektor og tilsatt direktør, der rektor fungerer som styreleder og der direktør er styrets sekretær og øverste administrative leder
- Rektor tilsatt som øverste faglige og administrative leder og som også innehar rollen som styrets sekretær. I denne modellen peker Kunnskapsdepartementet ut styreleder blant de eksterne styremedlemmene.

I Norge har debatten om styring og ledelse det siste tiåret ofte tatt utgangspunkt i disse to styringsmodellene. Dette har skjedd fordi styringsordninger antas å ha stor betydning for å utvikle lærestedene strategisk, gi dem tydeligere profil, sørge for økt kvalitet og sterkere fagmiljøer. Disse målene kan tenkes oppfylt gjennom begge de nevnte styringsmodellene. Samtidig kan det også tenkes at styringsmodellene innebærer at institusjonene vil vektlegge ulike dimensjoner og utvikle ulike oppfatninger av hva som er de strategisk sentrale utfordringene. Man kan også tenke seg at lærestedene ikke i så stor grad lar seg styre av formelle modeller og roller, ettersom særegne trekk ved fag, miljøer og personer påvirker oppfatninger og prioriteringer av strategiske spørsmål.

Med de to styringsmodellene som uavhengige variable har denne studien sett nærmere på om lærestedenes strategiarbeid er påvirket og influert av de to ulike styringsordningene. Studien har fokusert på de tre styringsaktørene som har de formelt sett mest sentrale rollene for strategiske beslutninger: styret, rektor og direktør. Uansett styringsmodell er antakelsen at det bør være et godt samspill mellom disse aktørene for å få til strategiske utviklingsprosesser. Sentrale problemstillinger i studien har vært:

- Har valg av styringsmodell hatt betydning for hvilke saker som løftes frem som strategisk viktige ved lærestedene?
- Har valg av styringsmodell hatt betydning for lærestedets relasjon til eier (KD) i strategiske spørsmål?
- Har valg av styringsmodell hatt betydning for hvordan lærestedene organiserer den strategiske beslutningsprosessen internt?
- Har valg av styringsmodell hatt betydning for hvordan beslutninger følges opp og gjennomføres ved lærestedene?

Metodisk kombinerer studien kvalitative og ulike kvantitative data. Den viktigste datakilden er en serie med intervjuer som er gjort med styrerepresentanter, rektorer og direktører ved åtte ulike læresteder i Norge. Fire av disse lærestedene har ordningen med valgt rektor, mens fire av lærestedene har ansatt rektor og ekstern styreleder. Studien har imidlertid også trukket inn resultatene fra en nylig utført spørreundersøkelse rettet til eksterne styrerepresentanter ved norske universiteter og høyskoler, og trekker også inn noen resultater fra en nylig gjennomført spørreundersøkelse rettet til vitenskapelig ansatte ved et utvalg norske læresteder. De sistnevnte spørreundersøkelsene har imidlertid ikke hatt lærestedenes styringsordninger som det sentrale fokus.

Et av hovedfunnene i studien er at man kan se en utvikling i retning av bedre strategisk styringskapasitet på sentralt nivå ved lærestedene. Samtidig synes denne styringskapasiteten ikke å avhenge av type ledelsesmodell, men fremkommer som en funksjon av kjennetegn ved institusjonenes faglige og institusjonelle tradisjoner og historie, endrede relasjoner til Kunnskapsdepartementet, og ulik intern dynamikk.

Styringsmodellenes betydning for hvilke saker som løftes frem ved lærestedene

Styringsmodellene synes i praksis ikke å ha noen spesiell betydning for hvilke saker som prioriteres og løftes frem ved lærestedene. Det er tre årsaker til dette. For det første er saksforberedelse uansett styringsmodell et internt anliggende ved lærestedene der rektor i begge modeller anses som den personen som skal drive prosessen, og der rektors personlige egenskaper er viktigere enn selve styringsmodellen når det gjelder å løfte frem og drive saker. Grunnen til at rektorene får en slik sentral posisjon henger også sammen med at styret sjelden løfter frem egne saker. For det andre synes styrer med ekstern styreleder ikke å fungere svært forskjellig fra styrer der rektor selv er styreleder. Eksterne styreledere nedtoner kontrollfunksjonen og vektlegger sterkt samarbeidet med og lojaliteten til den ansatte rektor. Eksterne styremedlemmer fremmer heller ikke flere saker i styrene enn interne styremedlemmer, men eksterne styrerepresentanter verdsettes av både rektorer og direktører ut fra at de tilfører styrene verdifull kompetanse. En tredje årsak er knyttet til det man kan kalle en administrativ logikk i en del saker som rutinemessig må behandles i styret uavhengig av styringsmodell (blant annet budsjett, regnskap og årsrapporter). Slike saker har selvfølgelig stor betydning for lærestedene, men bidrar til at saksprioriteringen ved lærestedene blir relativt sett mer ensartet.

Styringsmodellenes betydning for lærestedets relasjon til Kunnskapsdepartementet

Heller ikke lærestedenes relasjon til sin eier – Kunnskapsdepartementet – synes nevneverdig influert av de to styringsmodellene. Den formelle kontakten mellom departementet og lærestedene ser i hovedsak ut til å være lik uansett styringsmodell. Viktige kontaktpunkter er tildelingsbrev og de jevnlige styringsdialogene som finner sted. Her påpeker representanter for lærestedene at dialogen med departementet har endret karakter de siste årene, og at den i dag er mer strategisk orientert med mye mindre fokus på detaljer og kontroll av virksomheten enn tidligere. Styrenes endrede funksjon bekreftes også gjennom at mange eksterne styrerepresentanter anser at styrene fungerer som strategiske organ, og i langt mindre grad som forhandlingsorgan for ulike interessegrupper. Mange informanter legger vekt på at den uformelle relasjonen til departementet er svært viktig, og understreker at den løpende dialogen som eksisterer mellom rektor, direktør og departementet ikke er avhengig av styringsmodell.

Styringsmodellenes betydning for lærestedenes organisering av strategiske prosesser

Generelt sett synes alle de åtte lærestedene som er valgt ut i denne studien å ha gjennomgått en del endringer i hvordan de organiserer strategiske prosesser. Disse endringene er i liten grad koplet til styringsmodellene. Sentrale argumenter som trekkes frem i intervjuene, er at styreseminarer og lignende prosesser er viktige arenaer hvor styret kan utvikle bedre kjennskap til lærestedet og møte ledere på ulike nivåer i organisasjonen. Eksterne styremedlemmer og eksterne styreledere synes å ha stor respekt for universiteter og høyskoler som kunnskapsorganisasjoner og tilkjennegir at organisering av strategiske prosesser må tilpasses det enkelte læresteds kjennetegn. Et annet

argument er at lærestedene selv har styrket sin profesjonalitet på å drive strategiske prosesser mer generelt. Teknikkene og prosedyrene som brukes i slike prosesser er relativt like – uavhengig av styringsmodellene. Et tredje argument er at styrer ved norske universiteter og høyskoler synes å være sterkt konsensusorientert, der styrerepresentanter ser at styrets legitimitet henger sammen med at det opptrer samlet utad.

Styringsmodellenes betydning for beslutningsprosesser og intern oppfølging

Styringsmodellene synes heller ikke å ha betydning for måten beslutninger fattes på ved lærestedene. Viktige strategiske saker behandles tilsynelatende relativt likt, der slike saker gjerne behandles i suksessive trinn i styrene etter hvert som de foredles. I denne sammenheng er det viktig å understreke at lærestedenes kapasitet på saksforberedelse av strategiske saker har økt, og at dette har skjedd uavhengig av styringsmodell. Styrket lederstøtte rundt rektor og direktør kan ikke minst trekkes frem i denne forbindelse. Spør man vitenskapelig ansatte om styrings- og ledelsesforhold ved eget institutt eller avdeling, er det likevel en viss forskjell i svarene hvis man kontrollerer for overordnet styringsmodell. Det er en liten tendens til at vitenskapelig ansatte mener at de har noe større medinnflytelse, bedre kommunikasjon med egen leder, synes det er gode prosesser rundt faglige prioriteringer der hvor man har ansatt rektor. Men i fortolkningen av dette materialet må vi også ta i betraktning at de tre institusjonene med ansatt rektor også har en høyere andel mannlig ansatte innen teknologiske fag og i toppstillinger, altså respondenter med større tilbøyelighet til å uttrykke tilfredshet med mulighetene for medinnflytelse og kommunikasjon.

Styring i endring

Studien viser at styringen av universiteter og høyskoler er i endring, og at dette henger sammen med både en endret styringsdialog mellom departementet og den enkelte institusjon, og interne utviklingstrekk ved lærestedene. Lærestedene har – uavhengig av styringsmodell - styrket sin evne og kapasitet til mer overordnet styring. De to styringsmodellene som har vært studert i denne rapporten, synes i denne sammenheng å ha mindre betydning. Mye oppmerksomhet i sektoren er likevel rettet mot styringsmodellene. Ikke minst viser spørreundersøkelsen blant eksterne styremedlemmer at et stort flertall av disse mener at en modell med ansatt rektor er mest hensiktsmessig, men der slike synspunkt gjerne begrunnes mer prinsipielt enn ut fra hvordan styringsmodellene synes å fungere i praksis. Studien viser at det i sektoren er en større oppmerksomhet rundt betydningen av styring og ledelse av universiteter og høyskoler, og at ulike interessegrupper ser viktigheten av at institusjonene har velfungerende styringsorgan. Her er det heller ingen forskjell mellom de to styringsmodellene. At modellen med ansatt rektor synes å fungere godt ved de læresteder som har valgt denne modellen, kan også bidra til å styrke legitimiteten til denne modellen på sikt.

1 Innledning

1.1 Bakgrunnen for prosjektet

Styring og ledelse har de siste ti årene i økende grad blitt aktualisert i universitets- og høyskolesektoren (UH) (Bleiklie et al. 2011; Larsen 2007). En årsak til dette er at Kvalitetsreformen i 2003 ga universiteter og høyskoler mulighet til å velge mellom to hovedmodeller for styring- og ledelse på øverste nivå/lærestednivå:

- Valgt rektor og tilsatt direktør, der rektor fungerer som styreleder og der direktør er styrets sekretær og øverste administrative leder
- Rektor tilsatt som øverste faglige og administrative leder og som også innehar rollen som styrets sekretær. I denne modellen peker Kunnskapsdepartementet ut styreleder blant de eksterne styremedlemmene.

Samtidig åpner loven også for at styret kan settes sammen på andre måter enn ved de to hovedmodellene, men der slike endringer betinges av to tredjedels flertall i styret.

I Norge har debatten om styring og ledelse det siste tiåret ofte tatt utgangspunkt i disse to styringsmodellene. I den ene modellen var tanken at lærestedene organiseres som forvaltningsbedrifter med eksternt oppnevnt styre; ansatte ledere på alle nivå i et system med "enhetlig ledelse"; og styrene skulle ha flere eksterne representanter som står over og ikke ledes av den faglige lederen. De tidligere besluttende organene på fakultets- og instituttnivå skulle bli rådgivende organ med interesserepresentasjon. I den andre modellen skulle lærestedene ha status som særskilte forvaltningsenheter; med valgte ledere i et system med "delt" ledelse; og råd og utvalg på grunnenhets- og avdelingsnivå som har beslutningsmyndighet. I loven som ble vedtatt i 2005 ble tilknytningsformen «særskilte forvaltningsenheter» beholdt og lærestedene ble stilt fritt til å velge et system med "delt" eller "enhetlig" ledelse. Denne formelle valgfriheten har fått konsekvenser for hvilke løsninger vi i dag ser når det gjelder styring og ledelse av lærestedene. Per 1.1.2012 hadde 25 læresteder videreført ordningen med valgt rektor som styreleder, mens 11 hadde valgt ordningen med tilsatt rektor og ekstern styreleder. For øvrig fastsetter lærestedene selv organisering på alle nivåer av organisasjonen, og mange har gjort endringer i styrings- og ledelsessystemet på fakultets-/avdelingsnivå og i grunnenhetene.

Det finnes derfor ikke en felles modell for styring og ledelse av læresteder for høyere utdanning i Norge. Mens enkelte kun har justert tidligere modeller, har andre gjennomført mer omfattende reformer. Svært mange av lærestedene hadde imidlertid utarbeidet modeller som best kan beskrives som kombinasjoner av gammelt og nytt. Evaluering av Kvalitetsreformen viste stor empirisk variasjon i modeller for styring og ledelse ved norske læresteder. Man kunne konstatere en rekke kombinasjoner

av valgte eller ansatte ledere; av enhetlig eller delt ledelse. Et hovedmønster var at de fleste lærestedene hadde et system med valgt rektor og delt ledelse på lærestedets toppnivå; mens ledere på lavere nivå var ansatt i et system for enhetlig ledelse. Evalueringen konkluderte med at lærestedene har beveget seg i retning av sterkere ledelse og at det tidligere partsstyret har blitt formelt svekket. Den faglige ledelsen syntes å bli mer administrativt orientert siden virksomheten i økende grad styres etter standardiserte produksjonsmål. Den uformelle kollegialiteten så i praksis likevel ut til å være levende (Bleiklie et al. 2006; Frølich & Stensaker 2008).

Nevnte studier ble imidlertid foretatt på et relativt tidlig tidspunkt og det er behov for flere empiriske studier på dette feltet, der ikke minst mulige konsekvenser og implikasjoner av de to styrings- og ledelsesmodellene bør identifiseres. Samtidig bør man ha begrensede ambisjoner om å finne entydige svar siden effektene av styringsmodellene kan påvirkes av en rekke forhold enn de som direkte kan knyttes til selve styringssystemet.

1.1.1 Problemstillinger og fremgangsmåte

Målene i Kvalitätsreformen understreket viktigheten av styringsordninger som kan bidra til å utvikle lærestedene strategisk, gi dem tydeligere profil, sørge for økt kvalitet og sterkere fagmiljøer. Disse målene kan tenkes oppfylt gjennom begge de nevnte styringsmodellene. Samtidig kan det også tenkes at styringsmodellene innebære at institusjonene vil vektlegge ulike dimensjoner og utvikle ulike oppfatninger av hva som er de strategisk sentrale utfordringene. Man kan også tenke seg at lærestedene ikke i så stor grad lar seg styre av formelle modeller og roller, ettersom særegne trekk ved fag, miljøer og personer påvirker oppfatninger og prioritering av strategiske spørsmål.

Med de to styringsmodellene som uavhengige variable vil denne studien fokusere på de tre styringsaktørene som har de formelt sett mest sentrale rollene for strategiske beslutninger: styret, rektor og direktør. Uansett styringsmodell er antakelsen at det bør være et godt samspill mellom disse aktørene for å få til strategiske utviklingsprosesser. Spørsmålet er likevel om dette samspillet influeres av egenskaper ved styringsmodellene? Her er det behov for mer empirisk kunnskap om betydningen av styrings- og ledelsesmodeller på institusjonsnivå for lærestedenes egne beslutningsprosesser. Ikke minst er det behov for identifikasjon av hva som synes å være suksesskriteriene for å fremme det strategiske arbeidet ved lærestedene.

Med dette som utgangspunktet, har denne studien vært organisert rundt følgende problemstillinger:

- Har valg av styringsmodell hatt betydning for hvilke saker som løftes frem som strategisk viktige ved lærestedene?
- Har valg av styringsmodell hatt betydning for lærestedets relasjon til eier (KD) i strategiske spørsmål?
- Har valg av styringsmodell hatt betydning for hvordan lærestedene organiserer den strategiske beslutningsprosessen internt?
- Har valg av styringsmodell hatt betydning for hvordan beslutninger følges opp og gjennomføres ved lærestedene?

1.2 Data og metode

Spørsmålene over tilsier at vi empirisk velger ut læresteder som kan sammenlignes med utgangspunkt i de to styringsmodellene. Datagrunnlaget for prosjektet er derfor i hovedsak innsamlet ved åtte læresteder: fire universiteter og fire høyskoler der halvparten av hver gruppe har valgt ulik styringsmodell. Vi inkluderte også en institusjon der styringsmodellen tilsier en enda tettere relasjon til eier, nærmere bestemt Politihøgskolen. Lærestedene som inngår i dette prosjektet er som følger:

- Styringsmodellen med ansatt rektor og ekstern styreleder, enhetlig ledelse: Norges teknisk naturvitenskapelige universitet (NTNU), Universitetet i Nordland (UiN), Høgskolen i Gjøvik (HiG) og Politihøgskolen (PHS)
- Styringsmodellen med valgt rektor som styreleder, todelt ledelse: Universitetet i Oslo (UiO), Universitetet i Stavanger (UiS), Høgskolen i Bergen (HiB), Høgskolen i Oslo Akershus (HiOA)

Ved de åtte lærestedene er det foretatt intervjuer med styreleder, rektor og direktør, samt med et utvalg eksterne og interne representanter i institusjonsstyrene. Vi har intervjuet 32 personer hvorav de fleste i form av personlig intervju, noen i gruppe og et par per telefon. Det ble foretatt notater og laget et sammendrag fra hvert intervju. Det ble utarbeidet en felles intervjuguide basert på de fire hovedproblemstillingene. Guiden ble sendt ut til informantene i forkant av intervjuene.

Som ledd i forberedelsene til intervjuene har vi gjennomgått diverse relevante styringsdokumenter ved disse lærestedene. Vi så gjennom styre- og strategidokumenter for å få et inntrykk av dagsorden og innholdet i styrearbeidet på øverste nivå.

Studiens problemstillinger belyses også gjennom å trekke inn resultater fra en spørreskjemaundersøkelse blant eksterne styremedlemmer ved universiteter og høyskoler, siden systemet ble implementert i 2005. Data fra denne spørreundersøkelsen, med 193 besvarte skjema, noe som gir en svarprosent i overkant av 60 prosent, var i utgangspunktet ikke var designet for å bidra med empiri til denne studien. Den gir likevel rom for å belyse studiens hovedspørsmål; ordningen med valgt/ansatt rektor. I tillegg benyttes data fra en spørreundersøkelse som NIFU har gjennomført blant vitenskapelig ansatte ved norske universiteter og høyskoler i 2013. Undersøkelsen ble sendt ut til cirka 8800 personer og oppnådde en svarprosent på rundt 50. Her ble vitenskapelige ansatte blant annet spurt om erfaringer knyttet til forholdet mellom ledelse og kvaliteten på forskning og utdanning.

Sistnevnte data har først og fremst blitt brukt til å kunne si noe mer utfyllende om styring og ledelse ved lærestedene mer generelt, ikke minst ut fra en antakelse at en rekke andre forhold enn de to styringsmodellene kan påvirke måten styring og ledelse utøves på.

Rapporten redegjør også for internasjonale utviklingstrekk og forskningslitteratur som belyser studiens hovedspørsmål.

Resultatene fra datainnsamlingen ved de åtte utvalgte institusjonene er langt på veg representativ for det institusjonelle landskapet i høyere utdanning. Et mer fullstendig bilde av de erfaringer norske universiteter og høyskoler så langt har med ulike ledelsesmodeller vil likevel kreve grundigere data, eksempelvis flere intervju med faglige og administrative personer som har befattning med ledelse på øverste nivå. En god forståelse av hvilke saker som løftes frem innen ulike styringsmodeller vil eksempelvis kreve en mer systematisk kartlegging og analyse, ikke bare av styresaker- og dokument, men må også bero på kjennskap til særegne trekk ved den institusjonelle konteksten slik den legger føringer på styring og ledelse.

1.3 Rapportens struktur

Rapporten er organisert rundt fire hovedspørsmål som belyses i til sammen seks kapitler. I kapittel 2. gir vi, med basis i foreliggende forskningslitteratur, et historisk og internasjonalt perspektiv som fungerer som et analytisk og empirisk bakteppe for undersøkelsen av de to styringsmodellene. I kapittel 3. presenteres og drøftes funnene slik de gir seg på grunnlag av intervjuer med institusjonsledelse og interne og eksterne styrerepresentanter. I kapittel 4. formidler vi resultater fra spørreskjemaundersøkelse blant nåværende og tidligere eksterne styremedlemmer som omhandler deres rolle og synspunkt på de aktuelle ledelsesmodellene. I kapittel 5. presenterer vi noen relevante resultater fra spørreskjemaundersøkelse sendt ut til vitenskapelig ansatte i hele sektoren som omhandler deres syn på intern organisering og ledelse. I kapittel 6. sammenfatter vi hovedfunnene i studien, mulige implikasjoner samt refleksjoner om nåværende og fremtidige ledelsesutfordringer i sektoren.

2 Strategi og ledelse i UH-sektoren

2.1 Utviklingstendenser i høyere utdanning

I dette kapittelet setter vi de to hovedmodellene for styring som norske universiteter og høyskoler kan velge mellom inn i et bredere perspektiv.

Høyere utdanning har blitt et massefenomen og mangedoblet i omfang og størrelse. Voksende budsjetter øker sektorens politiske synlighet og betydning. Dette har skapt økt interesse for hvordan lærestedene er organisert og drives. Bak denne utviklingen ligger sterkere politiske ønsker om å få vite mer om systemets effektivitet og kvalitet, og ikke minst, om hva som skal til for å øke effektiviteten og heve kvaliteten på de kandidater som utdannes og den forskningen som produseres.

Større interesse for effektivitet, kvalitet og de organisatoriske løsningene som kan bedre begge, har bidratt til at høyere utdanning i mange land har gjennomgått markante endringer. Ikke minst er sektoren blitt tettere integrert i den ordinære statlige styringen – noe som har bidratt til at den i dag styres på måter som kan gjenkjennes fra andre offentlige sektorer. Dette har bidratt til at sektoren har fått mer standardiserte rammebetingelser knyttet til driften (Bleiklie 2007; Bleiklie & Byrkjeflot 2002; Dill og Sporn 1995; Kogan et al. 2006; Levine 2001; Nowotny et al. 2001). Slik sett har særpreget til styringen av høyere utdanning blitt redusert (Huisman 2009). Samtidig har myndighetene i mange land initiert politikk som er inspirert av tanken om at universiteter som produsenter av undervisning og forskning bør opereres og styres som produksjonsbedrifter i et marked (Clark 1998, Etzkowitz & Leydesdorff 1997, Martin & Etzkowitz 2000, Slaughter & Leslie 1997, Pinheiro & Stensaker 2013). Inspirasjon til denne tenkningen kan ikke minst spores til de mange europeiske initiativ som vi har sett innen forskning og høyere utdanning de siste 20 år (Elken & Stensaker 2012).

Ser man på innholdet i politikken kan vi også se endringer, ikke minst knyttet til målsettingen om at Norge skal bli en ledende kunnskapsnasjon. Kombinasjonen av sterk vekst og ambisjonene om effektivitet og kvalitet er imidlertid ikke enkle å håndtere i praksis. Målsettinger om relevans og kvalitet, effektivitet og kvalitet, og effektivitet og relevans kommer lett i konflikt med hverandre og skaper praktisk politiske dilemmaer. Dette er spenningsforhold som myndighetene må leve med og i praksis prøver å håndtere ved å utvikle et høyere utdanningssystem som er i stand til å produsere utdanning i massiv skala for en stor andel av befolkningen på en konsistent, men samtidig fleksibel måte slik at systemet kan tilpasse seg ulike og stadig skiftende samfunnsbehov (Teichler 2005).

2.2 Politikk for regulering av forholdet mellom lærestedene

Forholdet mellom høyere utdanningsinstitusjoner kan forstås i lys av to dimensjoner. Lærestedene har for det første forskjellige *funksjoner* fordi de gir ulike typer av utdanning og produserer ulike typer av forskning. Slik sett møter de forskjellige kunnskaps- og kompetansebehov i samfunnet innen ulike

vitenskapelige disipliner som naturvitenskap, samfunnsvitenskap og humaniora eller profesjonsfag som jus, medisin, odontologi, ingeniørfag, arkitektur, sykepleiefag, sosialt arbeid og lærerutdanning. Sett i et slikt funksjonalistisk perspektiv er hvert lærested unikt og nødvendig for at samfunnet som helhet kan fungere tilfredsstillende. Det følger av dette at forskjellig utdanning eller ulike typer av forskning vanskelig kan sammenlignes. Når ulike institusjonene sammenlignes etter innholdet i de forskjellige typene av utdanning og forskning de tilbyr, snakker vi derfor om det Teichler (1998, 2005) kaller *horisontalt mangfold*.

Ut fra et *rasjonalistisk* perspektiv kan vi også måle institusjonene ut fra en felles standard som danner grunnlag for et klarere hierarki av institusjoner innen nasjonale systemer eller internasjonalt. Slike hierarkier kan bygge på måling av kvaliteten på undervisningen og forskningen som tilbys, hvor avanserte grader institusjonen tilbyr (bachelor, master, PhD), utdanningsnivået til det vitenskapelige staben (eksempelvis andel med doktorgrad), hvor selektiv adgangen er til studiene, studentenes prestasjonsnivå, kandidatens senere suksess i arbeidslivet, forskernes internasjonale prestisje osv. Den posisjonen en gitt institusjon kan oppnå i hierarkiet er slik bestemt av hvor høyt den skårer på et bestemt sett av kriterier. Denne måten å ordne forholdet mellom institusjoner på, der noen institusjoner skårer høyere enn andre, kaller Teichler (1998, 2005) *vertikalt mangfold*.

I forskningslitteraturen om mangfoldet innen og mellom høyere utdanningssystemer står to syn mot hverandre (Meek et al. 1996). Ett syn, *konvergenstesen*, bygger på antakelsen om at høyere utdanningssystemene gradvis vil bli mer like hverandre ettersom internasjonale tendenser skyver dem i retning av en felles modell (Gibbons et al. 1994). Det betyr at vi kan vente at det finnes en felles forestilling om hva fremragende kvalitet er og hvordan kvalitet kommer til uttrykk organisasjonsmessig. Skeptikere mot dette synet hevder at felles ideer eller ideologisk grunnlag om hvordan gode høyere utdanningsinstitusjoner bør organiseres ikke er nok. Nye ideer spres, tolkes, oversettes og iverksettes gjerne i høyt institusjonaliserte omgivelser der normer, tradisjoner og en rekke særegenheter ved det enkelte lærested og de ulike nasjonale systemene skaper sterke føringer (sti-avhengighet) som resulterer i at de organisatoriske løsningene som praktiseres i hvert enkelt land og i hvert enkelt lærested ofte varierer betydelig. En konsekvens er at institusjonelle og nasjonale særegenheter innen hvert enkelt land *reproduseres og opprettholdes* selv om det overordnede ideologiske tankegodset de påvirkes av er aldri så ensartet (Bleiklie 2001, Kogan et al. 2006, Musselin 1999).

Gitt at begge muligheter er til stede, er spørsmålet om hva som bidrar til å hemme eller fremme vertikalt og horisontalt mangfold innen og på tvers av utdanningssystemer sentralt. De formelle akkrediteringsprosessene som i Norge håndteres av NOKUT, later her til å være en viktig faktor. En viktig side ved akkrediteringssystemet er at det regulerer det vertikale (og til en viss grad det horisontale) handlingsrommet til lærestedene ved at fastslår på hvilket nivå i systemet en institusjon hører hjemme. Finansieringssystemet og internasjonale og nasjonale rangeringer av lærestedene i prestisjehierarkier, kan også ha betydning for den fremtidige graden av konvergens og divergens i systemet. Dersom vi ser på utviklingen av det norske høyere utdanningssystemet er det likevel ikke uten videre gitt hvilke effekter disse ordningene har hatt i lys av overordnede målsettinger om å skape et nasjonalt system for høyere utdanning som på en mer effektiv og dynamisk måte fremmer konkurranse og kvalitet.

Det er lite som tyder på at institusjonene nødvendigvis har blitt mer like. Det kan like gjerne argumenteres for at vi ser tendenser til et tydeligere vertikalt hierarki der et fåtall universiteter skiller seg ut ved at de legger beslag på det meste av forskningsressursene, der alle vitenskapelig ansatte forutsettes å bruke like mye tid på forskning som på undervisning, og der disse har et mer mangfoldig og robust finansielt grunnlag enn andre institusjoner (Stensaker og Benner 2013). Det er disse institusjonene som har målsettinger om å markere seg som fremragende institusjoner ikke bare nasjonalt, men også internasjonalt, som er synlige i internasjonale rangeringer, som kan markere seg i konkurransen om forskningsressurser som gir grunnlag for miljøer og sentre av fremragende kvalitet. Slik ser vi tendenser til at det dannes flere nivåer i det høyere utdanningssystemet som finner støtte i rangeringer og i fordelingen av konkurranseutsatte forskningsmidler.

Akkrediteringssystemets formelle kategorisering av institusjonene kommer derfor lett i skyggen av de reelle økonomiske effektene av ulikheter i statlig *finansieringsgrunnlag*, konkurransen om *forskningsmidler*, og tilhørende ulikheter i *prestisje* og tiltrekningskraft på gode studenter og høyt kvalifisert vitenskapelig personale.

Heller ikke når det gjelder institusjonell mobilitet har det skjedd store endringer i forholdet mellom institusjonene med tanke på deres evne til å produsere forskning av høy kvalitet. Dette finner også støtte i studier av resultatene av internasjonale rangeringer, selv om resultatene fra disse er beheftet med mange metodiske svakheter. Eksempelvis er stabiliteten i den øverste delen av rangeringssystemet påfallende stor med marginale endringer fra et år til et annet. Endringer i posisjonene til de norske universitetene som er synlige blant de 200 beste universitetene på rangeringslistene slås ofte stort opp, men siden forskjellene mellom hvilke scorer som oppnås av det store flertallet av institusjonene blant disse 200 er relativt små kan marginale endringer fra et år til annet føre til at de faller eller klatrer mange posisjoner i rankingen (Paradeise & Thoenig 2013). Tilsvarende ser vi at forskjellene i de økonomiske handlingsbetingelsene institusjonene opererer under er ganske stabile med grunnbevilgninger som til dels er historisk bestemte og belønningsmidler for forsknings- og studieproduksjon som fordeles etter kriterier som i liten grad gir store utslag fra ett år til et annet. Dette kan tyde på at institusjonene opererer under handlingsbetingelser som skaper høy grad av stabilitet i forholdet mellom dem, og begrenser mulighetene for strategisk posisjonering (Stensaker & Benner 2013).

2.3 Betingelser for utvikling av strategi og ledelse i høyere utdanning

Samtidig som de styringsmessige rammebetingelsene gir utdanningssystemet betydelig stabilitet, forventes lærestedene å utvikle strategier og iverksette disse for å bidra til mangfold, relevans og kvalitet i systemet. Men begrepene strategi og strategiutvikling kan være uklare og omstridte i denne type organisasjoner. Uklarheten er knyttet til hva strategi og strategiutvikling betyr og det er flere betydninger i den internasjonale forskningslitteraturen. I en betydning forstås strategi som et verktøy for organisering. Da handler strategiformulering om å samordne organisasjonens funksjon, og deres samspill med omgivelsene (Chandler 1962). I en annen betydning av strategi vektlegges at strategiutvikling handler om fortolkning og etablering av mening. Slik meningsetablering bygger på verdier, prioriteringer og preferanser. Slik sett er strategi og strategiutvikling en interaktiv prosess mellom medlemmene av organisasjonen og omgivelsene (Weick 1995). Et tredje perspektiv på strategiutvikling legger vekt på strategiernes symbolske funksjon. Her legges det vekt på lærestedene er organisert rundt fag og disipliner som er løst koblete. I slike organisasjoner er betingelsene for strategi og strategiutvikling utfordrende fordi ulike fag og disipliner gjerne vil ha ulike oppfatninger om hva som er viktige prioriteringer og rangeringene mellom dem. I denne betydningen kan strategi og strategiutvikling være omstridt. Som en konsekvens av dette organiseringsprinsippet, kan overordnede målsettinger bli vage og lite konkrete. I praksis bidrar dette til at strategier fungerer som et ferniss mot omgivelsene samtidig som den daglige virksomheten organiseres i tråd med gammel praksis (Meyer og Rowan 1977).

En implikasjon av de ulike betydningene av strategi og strategiutvikling, er at vi kan forvente at strategiutvikling foregår på ulike måter og fyller ulike funksjoner ved lærestedene. Eksempelvis kan strategiformulering bygge på kunnskap som innhentes på rutinemessig basis, men uten at denne kunnskapen analyseres i lys av de målsettingene som settes. Alternativt kan kunnskap som hentes inn fra omgivelsene brukes normativt i strategiprosessen og slik sett støtte opp om lærestedets selvforståelse og organisasjonsmessige identitet. Kunnskap om omgivelsene og samhandling med eksterne aktører som ledd i strategiutformingen kan også bidra til endringer i omgivelsene i form av nye, ikke planlagte allianser og en ny markedssituasjon. I en del tilfeller vil strategiformulering ha et seremonielt preg som når eksterne forventninger og organisasjonens selvforståelse ikke matcher og lærestedet frakobler formelle strategiprosesser og daglig aktivitet (Frølich & Stensaker 2012).

I sammenheng med strategi og strategiutvikling for denne type organisasjoner, legges det i forskningslitteraturen ofte vekt på at universiteter og høyskoler kan fremstilles som en egenartet form for organisasjoner. I organisasjonsteori beskrives universiteter ofte som eksempel på profesjonsorganisasjoner med særegne styringsproblemer (Musselin 2007, Scott & Davis 2007). I institusjonell teori forstås universiteter som *institusjoner* (Selznick 1957) som innebærer at verdimeslige trekk eller normative grunnlag er viktig for å forstå hvordan organisasjonen fungerer (March & Olsen 1996). Samtidig er universiteter også beskrevet som organiserte anarkier (Olsen 1971), dog med autokratiske trekk (Damrosch 1995). Disse organisasjonsmessige særtrekkene kan forklare hvorfor strategiske prosesser ved lærestedene er kompliserte. Utdanningsinstitusjoner kjennetegnes tradisjonelt av høy grad av desentralisering, svakt utviklete hierarkiske beslutningsstrukturer og komplekse maktforhold (Clark 1983), som ikke ligger til rette for strategiske prosesser med vekt på hierarki, rasjonalitet og formell struktur. I tillegg vil ikke nødvendigvis nye styrings og ledelsesformer erstatte eksisterende ordninger uten videre. Gamle organisasjons- og styringsformer kan ofte beholdes – f.eks. ved at etablerte praksiser fortsetter uformelt, uforstyrret av nye formelle ordninger – selv om nye ordninger innføres. Gamle styrings- og ledelsesformer kan derfor gjenfinnes som "arkeologiske lag" i organisasjonen (Bleiklie et al. 2000). Lærestedene er på denne måten særegne, komplekse organisasjoner der det ikke er entydig hvordan endringer i styring og ledelse vil virke.

I studier av styring og ledelse av universiteter har det derfor blitt lagt vekt på at temaet med fordel kan belyses fra ulike teoretiske perspektiv. Feltet kjennetegnes ved at ulike modeller for styring og organisering opererer i en og samme institusjon, og at de gjenfinnes i ordninger ved institusjonene som dels utfyller og dels konkurrerer med hverandre. Konkurrerende organisasjonsmessige prinsipper kan trolig bidra til å kaste lys over dynamikken i de strategiske prosessene, og over hvorfor strategisk utvikling kan fremstå som omstridt. Forskningen gjenspeiler dette ved at det finnes flere forslag til typologier over ulike styrings- og organisasjonsmodeller for universiteter og andre høyere utdanningsinstitusjoner. Eksempelvis finner vi at en studie analyserer styring og ledelse i lys av fire forskjellige modeller: fagfellesskap; hierarki; politikk; og marked (Larsen 2007), mens en annen analyserer disse endringsprosessene i lys av tre ulike modeller: samfunnsstyre; fagstyre; og partsstyre (Bleiklie et al. 2006). En tredje studie analyserer endringer i europeiske universiteter som et regelstyrt fagfellesskap; et instrument for nasjonale politiske agendaer; et representativt system; og som en servicevirksomhet (Maassen og Olsen 2007). Det som kjennetegner disse typologiene er at de på litt forskjellige måter søker å fange opp ulike sett av funksjoner og forventninger som rettes mot utdanningsinstitusjonene.

a) De er på den ene siden deler av den offentlige forvaltningen og møter dermed i likhet med andre *forvaltningsorganer* forventningen om å opptre som ledd i en statlig hierarkisk-byråkratisk forvaltning. Lovverk, forskrifter og rapporteringsordninger til sentrale myndigheter er konkrete uttrykk for institusjonenes plass innen forvaltningen.

b) De er dessuten våre fremste *kunnskapsinstitusjoner* og forventes å gi fagstyre en fremtredende plass slik at de faglig ansatte kan legge avgjørende premisser for styringen av institusjonen utfra forestillingen om at faglig kvalitet best kan sikres gjennom faglig myndighet. Denne forventningen gjenspeiles i ordninger som sikrer sterk faglig innflytelse og kontroll over institusjonenes beslutningsorganer og monopol på lederposisjoner som rektor, dekan og instituttleder. Et av de klareste uttrykkene for fagstyret er de nåværende institusjonsstyrenes forløper, de akademiske kollegiene, som i sin opprinnelige form var rene professorforsamlinger.

c) Videre er høyere utdanningsinstitusjoner også *arbeidsplasser* med flere grupper av ansatte, som teknisk-administrativt personale og studenter i tillegg til faglig ansatte, og i tråd med hva som er tilfelle på andre arbeidsplasser møter de forventninger om at alle som har slike institusjoner som sin daglige arbeidsplass får innflytelse på denne arbeidsplassen. Eksisterende ordninger som gir alle disse gruppene rett til representasjon i valgte beslutnings- eller rådgivingsorganer er uttrykk for denne forventningen.

d) Endelig blir høyere utdanningsinstitusjoner i økende grad sett som integrerte deler i økonomien, som leverandør av høykvalifisert arbeidskraft, av kunnskap til næringslivet og andre aktører i samfunnet som i stigende grad etterspør forskningsbasert kunnskap. Forventningen til de høyere utdanningsinstitusjonene om at de i likhet med andre *kunnskapsprodusenter* skal levere sine kandidater og nyttige forskningsprodukter av høy kvalitet på en effektiv måte og i stadig tettere relasjoner med berørte aktører i samfunnet, kommer blant annet til uttrykk i ordninger som gir eksterne samfunnsrepresentanter innflytelse i institusjonenes styrer, i tillegg til at kravene om effektiv produksjon følges opp gjennom styringssystemer som måler og premierer institusjonene for effektiv produksjon.

Dette gir grunnlag for to observasjoner knyttet til betingelsene for å utvikle mer strategisk orienterte læresteder og ledelsen av disse: Den ene er at ulike forventninger og styringsprinsipper er reelt til stede i institusjonene, dels i et supplerende forhold og dels i et spenningsforhold til hverandre. Den andre er at det i de senere år har vært en bevegelse i forholdet mellom disse forventningene. Det har vært et uttrykkelig mål for offentlig politikk i mange europeiske land, Norge medregnet, at universiteter og andre høyere utdanningsinstitusjoner i mindre grad skal styres som forvaltningsorganer, og at samfunnsinteresser skal ha større innflytelse over institusjonenes ledelse og styring. Slik sett har den allmenne diskursen og til dels også reformtendensene gått ut på at en ønsker å styrke det man kan kalle bedriftsstyringen på bekostning av forvaltningsstyringen og det interne bedriftsdemokratiet. Forholdet til fagstyret er samtidig mer tvetydig. Formelt er det liten tvil om at faglig innflytelse gjennom faglig ansattes deltakelse i representative organer er svekket. På den andre siden har faglige ledere fått en klarere og til dels sterkere posisjon. Dessuten utøves det atskillig innflytelse gjennom ulike ordninger som skal sikre faglig kvalitet ved å gi faglig ansatte rett til å delta i beslutninger knyttet til forskningsfinansiering, evaluering, ansettelse av faglig ansatte og publisering. Dette kan ha ulike implikasjoner for lærestedenes muligheter for å drive strategisk utvikling og for å styrke ledelsesutøvelsen internt.

2.3.1 *Strategiutvikling ved europeiske universiteter*

En rekke komparative studier av høyere utdanningsreformer og endringer i styring og organisering av høyere utdanning de senere årene har pekt på at standardisering og konvergens i sektoren i praksis synes å være sterkest på det retoriske plan (Hood et al. 2004, Kogan et al 2006, Musselin 1999, Paradeise 2009). Når det kommer til faktiske organisatoriske løsninger og styringsordninger, viser det seg at nasjonale særtrekk er seiglivete og at tempo og styrke i nasjonale reformprosesser ofte er «stivhengige», slik at tradisjoner og organisatoriske særtrekk fortsetter å prege systemene og institusjonene. Disse studiene tilsier mer avdempede forventninger til effektene av nye styrings- og ledelsesmodeller i høyere utdanning.

Når det gjelder den interne styringen av lærestedene finner vi internasjonalt også en betydelig variasjon i den interne styringen av universiteter og høyskoler. Spesielt når det gjelder forholdet mellom faglig og politisk-administrativ styring, er det et gjennomgående trekk at de største og mest ressurssterke institusjonene og miljøene har høy intern autonomi, mens mindre institusjoner har begrenset intern autonomi og sterkere administrativ styring internt, ikke minst når det gjelder strategier og tiltak for å oppnå høyere faglig kvalitet. Hvordan disse sammenhengene skal tolkes er åpent, men mye tyder på at det er en sammenheng mellom høy faglig kvalitet ved internasjonalt ledende læresteder og fagmiljøer som har betydelig autonomi og innflytelse i sentrale faglige spørsmål (Paradeise & Thoenig 2013).

En nylig gjennomført europeiskstudie (Transformation of Universities in Europe, finansiert av ESF hvor NIFU var et av de deltakende forskningsmiljøene, tok blant annet for seg strategiutvikling ved 26 europeiske læresteder. Den viste at man kan se en del endringstendenser i styringen og organiseringen av lærestedene, med økt vekt på ledelse, kommunikasjon og bruk av evaluering i styringen av lærestedene (Stensaker et. al. 2013). Samtidig viste studien at organiseringen av styring og ledelse av disse universitetene varierer betydelig på tvers av land og læresteder. I Europeisk sammenheng er det for eksempel store variasjoner når det gjelder størrelse, sammensetning og rollen

universitetsstyret spiller i styringen av institusjonene. Antallet styremedlemmer kan variere fra 5 til 28 og andelen eksterne styremedlemmer fra 13 til 100 prosent (Kretek et al. 2012). Styrings- og ledelsesmodellene varierer også blant universitetene, og utvalget omfatter blant annet læresteder med ansatt rektor og læresteder med valgt rektor.

Basert på disse dataene har forskere ved NIFU deltatt i en undersøkelse av hvordan sentrale beslutningstakere som styremedlemmer og universitetsdirektører vurderer sitt eget læresteds strategiske fordeler og i hvilken grad de erfarer at lærestedet har lyktes i å gjennomføre endringer i sentrale styringsparametere som intern ressursfordeling, ekstern finansiering, utdanningstilbud, studenttall og prioriterte forskningsområder/ strategisk satsninger (Frølich et al. under arbeid).

Analysen tyder på at det kan være vanskelig for beslutningstakerne å bli enige om hva som er de viktige strategiske fordelene ved deres universitet. I en lang rekke sentrale strategiske saker har de ulike vurderinger av hvor viktige de ulike sakene er for deres universitet. Dette gjelder for eksempel hvor viktig kvaliteten på undervisningen, forskningen og formidlingen ved lærestedet er som strategisk fordel. Videre gjelder det også hvorvidt opptak av studenter burde være mer selektivt. Beslutningstakerne vurderer dessuten infrastrukturen ved lærestedet ulikt. De legger også betydningen av startlønnen for deres kandidater ulik vekt som strategisk fordel for lærestedet. Det er nærliggende å vente at kvaliteten på undervisningen og forskningen ved lærestedet er viktige strategiske fordeler for et lærested i konkurransen om studenter og forskningsfinansiering. Slik er det ikke. Også her ser det ut som sentrale beslutningstakere har svært ulike vurderinger av disse faktorenes strategiske betydning.

På noen områder er likevel beslutningstakerne enige om hvordan strategiske saker bør prioriteres ved eget lærested. Lærestedets prestisje, geografiske plassering, lave studieavgifter og kandidatenes suksess på arbeidsmarkedet oppfattes som strategiske fordeler. Flere av disse sakene gjelder forhold som lærestedet ikke umiddelbart kan påvirke på kort sikt, som lærestedets geografiske plassering, prestisje og kandidatenes suksess på arbeidsmarkedet. Det kan se ut som de sentrale beslutningstakerne har lettere for å enes om den strategiske betydningen av eksterne forhold enn de interne kjerneaktivitetene ved universitetet.

Denne vekten på eksterne forhold bekreftes også gjennom empiri innsamlet i denne studien (se kapittel 3. og 4.). Sett i et historisk perspektiv er det likevel mye som tyder på at universitets- og høyskoleinstitusjonene i løpet av det siste ti-året har klart å utvikle en strategisk bevissthet, kompetanse og praksis som setter dem i bedre stand til å foreta strategiske prioriteringer, også internt (Stensaker og Vabø 2013). Forenklet kan vi si at institusjonelt strategiarbeid, slik det har blitt forsøkt gjennomført som, politisk styrte ovenfra og ned-prosesser i norsk sammenheng startet med virksomhetsplanleggingen på slutten av 1980-tallet (Frølich 2002). Strategiarbeidet utover på 1990-tallet ble preget av at institusjonene/institusjonsstyrene gradvis forsøkte å fylle en strategisk rolle, selv om mye tid ble brukt på enkeltsaker (Larsen 1999, Langfeldt og Larsen 2004/2005). I dag er institusjonenes strategiarbeid til dels fortsatt omstridt – som forventet ut fra denne type organisasjoners særpregede dynamikk, men, som vi kommer inn på i de empiriske analysene, det setter likevel institusjonene bedre i stand til å prioritere gjennom å identifisere satsningsområder og følge opp med omdisponeringer av ressursene.

2.3.2 Ulike ledelsesmodeller

Funnene over kan forstås og fortolkes i lys av etablerte teorier om ledelse. I klassisk organisasjonsteori defineres ofte ledelse som en samordningsmekanisme. Den distinkte ledelsesfunksjonen er her å utvikle en visjon eller en oppgave for organisasjonen; et kollektivt anliggende som blir moralsk bindende for medlemmene i organisasjonen (Barnard 1938). Ledere er dermed de som definerer og binder sammen virksomhetens verdier, mål og oppgaver (Selznick 1957).

Ledelsesteorier som understreker de rasjonelle, alternativt de mer karismatiske trekk ved lederrollen, står i kontrast til teorier om ledelse i mer fragmenterte kunnskapsorganisasjoner (Cohen et al. 1972).

Slike organisasjoner er preget av komplekse, mindre stabile og oversiktlige handlingsbetingelser som kun gir begrenset kontroll i teknisk og formell forstand. Her blir timing, sensitivitet, forståelse av involverte verdier og interesser, blikk for makt og status-implikasjoner og planleggingsprosessens symbolske funksjon sentrale aspekter ved ledelse. Denne typen organisasjonsmodeller ble utviklet gjennom studier av universiteter, og modellen rendyrket noen av de fremtredende kjennetegnene ved sterkt desentraliserte fagstyrte organisasjoner med svakt utviklete administrative strukturer og klart begrensede oppgaver og myndighet for organisasjonens toppledelse. Sett i lys av dette perspektivet er det ikke rart at sentrale beslutningstakere ved europeiske læresteder vurderer strategiske muligheter ulikt, og har ulikt syn på sitt eget læresteds endringskapasitet.

Studier av universitetsledelse har da også lagt stor vekt på de spesielle kjennetegnene ved akademiske organisasjoner, ikke minst at ledelse har utspilt seg i kollegiale styringsorganer, der beslutninger i stor grad tas etter grundige diskusjoner og forhandlinger. I denne prosessen er det viktig at ledelse bygger på profesjonell autoritet og legitimitet (Clark 1983). Samtidig betyr ikke dette at ledelse ved dagens universiteter og høyskoler bare kan forstås i lys av en slik kollegial modell. Nyere studier av ledelse i akademiske organisasjoner har utviklet begreper for å identifisere forskjellige lederidealer som har vært fremtredende i ulike faser av nyere universitetshistorie. Disse studiene har også pekt på at flere idealer finnes og opprettholdes av institusjonelle ordninger ved høyere utdanningsinstitusjoner i likhet med dem vi nevnte i forbindelse med ulike forventninger til universiteter som organisasjoner. Vi kan med dette som bakgrunn skille mellom ulike sett av forventninger til lederrollen som akademisk autoritet, kollegial koordinator, ansvarlig forvalter eller bedriftsleder (Bleiklie 2005).

De styringsmessige endringene i høyere utdanning som er beskrevet tidligere, bidrar imidlertid til at dagens tenkning om ledelse i sterkere grad trekker inn den samfunnsmessige sammenhengen universiteter og høyskoler er en del av. I et slikt perspektiv handler ledelse om å håndtere omgivelsene organisasjonen befinner seg i. Ledelsen forventes i større grad å forholde seg til og svare på de utfordringene deres lærested stilles overfor gjennom å utvikle og iverksette strategier.

Knytter vi dette til de to styringsmodellene som norske institusjoner har kunnet velge mellom siden 2005, finnes det et grunnleggende skille mellom to måter å oppfatte lederroller og beslutningsorganenes rolle på. Den ene modellen med valgte ledere og valgte organer med beslutningsmyndighet betyr at den akademiske lederens oppgave er å representere de felles verdiene og preferansene til sine akademiske kolleger. Denne oppfatningen tilsier også at beslutninger fattes i en bevegelse nedenfra og opp: på instituttnivå, fakultetsnivå og endelig institusjonsnivå. Ledere på hvert nivå velges av og blant sine kolleger og har sin lojalitet rettet nedenfor. I tråd med dette oppfatter de seg som representanter for de kollegene som har valgt dem. Denne logikken sikres videre gjennom en beslutningsprosess der valgte organer på hvert nivå har betydelig beslutningsmyndighet som i praksis begrenser lederens spillerom. Den andre modellen snur den første på hodet ved at den bygger på prinsipper som skal sikre at beslutninger treffes i en bevegelse ovenfra og ned. Eierne av virksomheten sikres en sterkere stemme i denne modellen. Lederrollen er tett knyttet til oppgaven med å sikre eiernes interesser. Modellen bygger på ansatte ledere med omfattende beslutningsmyndighet og valgte organer med rådgivende myndighet. Ledere på hvert nivå ansettes av lederen på nivået over sitt eget og har sitt mandat fra og sin lojalitet rettet mot sin overordnede leder. Mens den kollegiale koordinatorrollen representerer den første modellen, representerer bedriftsleder- og forvalterrollen den andre. Rollen som faglig autoritet står i et mer tvetydig forhold til de to modellene siden vi i prinsippet kan tenke oss at både valgte og ansatte faglige ledere kan ha sin legitimitet som leder knyttet til sin faglige posisjon. Empirisk er det likevel vanskelig å finne eksempler på læresteder med rendyrkede ledelsesmodeller. Mange læresteder – uavhengig av styringsmodell – har etter hvert gått over til ansatte ledere på avdelings- og instituttnivå, og det finnes også læresteder som har ulike kombinasjoner av valgt og ansatt ledelse på grunnivået.

Som nevnt innledningsvis konkluderte evalueringen av Kvalitetsreformen med at lærestedene har beveget seg i retning av sterkere ledelse og at det tidligere partsstyret har blitt formelt svekket. Den

faglige ledelsen syntes å bli mer administrativt orientert siden virksomheten i økende grad styres etter standardiserte produksjonsmål. Samtidig kan man også se at den uformelle kollegialiteten i praksis var levende og hadde stor betydning (Bleiklie et al. 2006; Frølich & Stensaker 2008). Samlet kan man derfor hevde at hovedmønsteret går i retning av å legge større vekt både på rollene som bedriftsleder, ansvarlig forvalter og faglig autoritet og mindre på rollen som kollegial koordinator.

Mens den siste rollen har vært et dominerende lederideal inntil nylig ved norske universiteter står nå de tre andre sterkere med forventninger om strategisk ledelse kombinert med forventninger om oppfyllelse av statlige mål knyttet til utdanning og forskning med sterk støtte i dagens finansieringssystem. I tillegg er det klare forventninger om at institusjonenes toppledere skal være faglig sterke personer med evne til å fremme faglig kvalitet ved egen institusjon.

2.4 Oppsummering: Hva er forventede effekter av styringsmodellene?

I dette kapittelet har vi satt de to hovedmodellene for styring som norske universiteter og høyskoler kan velge mellom inn i et bredere perspektiv. Beskrivelsene og diskusjonen over skaper ikke et entydig bilde av endringsprosessene i høyere utdanning. Bildet som dannes er snarere kjennetegnet av økende kompleksitet og utviklingstrekk som kan ha til dels motstridende effekter. Dette åpner for at vi kan vente å finne ganske sammensatte effekter og implikasjoner av de problemstillinger som ble formulert i kapittel 1. De mest sentrale forventningene kan kortfattet oppsummeres slik:

- Styring av høyere utdanning er i stor grad betinget av nasjonal kontekst og av de overordnede instrumenter som sektoren er underlagt (finansieringssystem, lovverk, reguleringer, etc). De endringer som er knyttet til større standardisering og resultatorientering i høyere utdanning kan slik sett ha større betydning for lærestedenes utvikling og tilpasning enn lokale styringsmodeller som gir muligheter til valgt eller ansatt rektor.
- Strategisk utvikling av lærestedene vil kunne være sterkt betinget av historie, organisatoriske kjennetegn og den eksisterende profilen til det høyere utdanningssystemet de er en del av, der ulike former for vertikalt og horisontalt mangfold kan ha større betydning for den strategiske tenkningen enn de lokale styringsmodellene.
- Effekten av formelle endringer i styringsstruktur og ledelsesformer kan også ventes å bli avdempet av lærestedenes historie, tradisjoner og verdier. Slik sett vil det kanskje være mindre forskjeller mellom de to styringsmodellene enn hva den formelle strukturen kunne tilsi. Et moment her er også at mange læresteder har valgt å gå over til ansatt ledelse på lavere nivåer, selv med en valgt rektor, noe som bidra til å minske skillet mellom de to styringsmodellene.
- Utøvelse av ledelse vil på samme måten påvirkes av spesifikke kjennetegn ved lærestedene, og siden ledelse også er sterkt koplet til faglig autoritet og faglig legitimitet, vil dette kunne åpne opp for at personlige kjennetegn ved ledelsen vil kunne ha relativt stor betydning for å stimulere til endring og utvikling. Igjen er dette et forhold som ikke er spesifikt koplet til en av de to styringsmodellene.

Som antydnet over er forventningene knyttet til det å finne markante forskjeller mellom de to styringsmodellene både i funksjon og i effekter, relativt beskjedne. Samtidig er det også slik at universiteter og høyskoler ikke er immune for endringer. Nye formelle strukturer og styringssystemer kan føre til betydelig endring på lang sikt. I denne sammenheng er det viktig å understreke at styringsmodellen med ekstern styreleder og ansatt rektor er relativt ny i norsk sammenheng. Begrensede forskjeller mellom de to styringsmodellene i dag kan derfor likevel være et tegn på at de nye styringsmodellene kan ha betydelig effekt på sikt.

3 Synspunkter på styringsmodellene fra rektorer, direktører og styremedlemmer

3.1 Styringsmodellenes betydning for hvilke saker som løftes frem ved lærestedene

I diskusjonen i kapittel to ble det beskrevet hvordan universiteter og høyskoler ivaretar ulike funksjoner der eksempelvis forvaltningsoppgaver skal løses side om side med forventninger om bidrag til innovasjon og ny kunnskap. Dette mangfoldet kan tenkes å ha ulik betydning for hvilke saker som løftes frem ved lærestedene. Et fokus på forvaltningsfunksjonen kan slik sett bidra til at strategiarbeidet koples sterkere til nasjonal politikk og saker som står høyt på den politiske agenda, mens et fokus på kunnskapsfunksjonen kan bidra til en sterkere kopling til særegne trekk ved lærestedets faglige tradisjoner og kjennetegn.

I prinsippet kan man også tenke seg at modellen med ekstern styreleder og ansatt rektor i større grad vil vektlegge forvaltningsfunksjonen til universiteter og høyskoler. Den eksterne styreleder er formelt sett utpekt av Kunnskapsdepartementet, og man vil kunne forvente at dette kunne ha betydning for hvilke saker som løftes frem. På samme måte kan det tenkes at en valgt rektor med sterkt internt mandat i større grad vil vektlegge kunnskapsdimensjonen fremfor eksempelvis saker som er høyt på den nasjonale agendaen.

Ved de åtte læresteder som er studert nærmere i denne rapporten er det likevel vanskelig å se de store forskjeller mellom styringsmodellene i forhold til hvilke saker som løftes frem som strategisk viktige. Generelt viser intervjuene at saksprioritering – uansett modell - er tett koplet til lærestedets egne ambisjoner og egne kjennetegn. Typiske eksempler på dette er at sentrale strategiske saker for høyskolene handler ofte om å løfte egen forskningskapasitet for å kunne oppnå større faglig frihet og selvstendighet, og der universitetsstatus dermed blir det viktigste. For universitetene – spesielt de gamle universitetene - er også forskning det sentrale, men der dette i stor grad er koplet til målsettinger om økt kvalitet og muligheten til å hevde seg i en økende internasjonal konkurranse. Rektorer, uansett om de er valgt eller ansatt synes å ha en relativt lik identitet, der det understrekes at det er faglige ambisjoner som må prioriteres, og som er det de synes er mest interessant å jobbe med.

Det er likevel slik at mens det er vanskelig å se konkret forskjell på hvilke saker som løftes frem i de ulike styringsmodellene, så finnes det sterke antakelser om at styringsmodellene i prinsippet kunne ha utgjort en forskjell, spesielt hos eksterne styremedlemmer. Et styremedlem som sitter i et styre hvor rektor er styreleder sier blant annet at:

Det er vanskelig å få til et selvstendig og uavhengig styre så lenge de ansatte og interne har flertall. Denne modellen er jo ikke i tråd med god "corporate governance". Det blir heller som i gamle dagers bedrifter der direktøren bestemte alt.

Hos et lærested hvor man har ekstern styreleder, er det likevel ikke slik at man opplever at styret fungerer som i en antatt bedriftsmodell:

Mange sier at dette er en bedriftsmodell, men det stemmer ikke egentlig. Modellen minner mer om styringsmodellen som mange frivillige organisasjoner og politiske partier har. Modellen består av en styreleder og en daglig leder eller generalsekretær.

Utsagnet over indikerer at styringsmodellen med ekstern styreleder i praksis ikke har så stor betydning som man kunne anta. I intervjuer med styremedlemmer, rektorer og direktører er det generelt tre årsaker som trekkes frem som forklaring på dette.

For det første fremholder mange av informantene at saksforberedelse, ikke minst knyttet til identifisering av strategiske saker er et ansvar for rektor uansett styringsmodell. Det er hos rektor at legitimiteten for å initiere og drive strategiske saker ligger. Mange trekker frem at det er rektor som kjenner virksomheten best og som har den faglige autoriteten til å initiere saker. En ekstern styreleder har ikke den samme status og legitimitet. Det mange informanter her fremhever som viktig er at rektor selv har egenskaper og vilje til å drive slike strategiske saker, og der dette mer er et resultat av personlige egenskaper enn egenskaper ved styringsmodellen som sådan. Intervjuene indikerer at styret selv svært sjelden tar formelt initiativ til å fremme saker utenom den agenda som det er lagt opp til. Heller ikke ved de læresteder hvor man har ekstern styreleder synes dette å ha noen spesiell betydning i forhold til hvem som fremmer saker. Dette betyr ikke at styret er uten påvirkning. Måten påvirkningen foregår på er imidlertid mer knyttet til at styrene kommenterer, kritiserer, og eventuelt bidrar til endringer i forelagte saker.

For det andre indikerer intervjuene at en ekstern styreleder også i stor grad ser på seg selv som en støtte til rektor, der man legger stor vekt på å jobbe sammen og være en del av et team. Selv om modellen med ekstern styreleder i prinsippet kunne tenkes å styrke styrets kontrollfunksjon, der styreleder i større grad holder rektor ansvarlig for resultatoppnåelse og for iverksetting av styrets vedtak, er denne kontrollfunksjonen i praksis relativt nedtonet i det daglige og i selve styremøtene. Et eksempel på dette er at eksterne styreledere gjerne ser at rektor informeres samtidig hvis de mottar innspill til styrets agenda eller hvis de mottar motforestillinger i forhold til pågående saker. De eksterne styrelederne synes således å ha stor lojalitet knyttet til rektor. Som en ekstern styreleder understreket:

Jeg er støtteperson for rektor. Det skal ikke gå an å bruke meg nedenifra for å styre rektor. Jeg kan ta møter med professorer, men ikke uten at rektor er med. Noe annet ville være å undergrave rektor, og det er rolleblanding.

For det tredje trekker mange frem at styrets agenda i stor grad er styrt av en administrativ logikk, knyttet til lærestedenes årshjul (budsjett, årsplan, rapportering, etc.), der denne logikken legger sterke føringer på de saker som prioriteres og tas opp i styret. Informanter ved læresteder med ulik styringsmodell trekker her frem at direktørene har en sentral rolle som saksforbereder. Direktørenes ansvar for økonomi og administrative saker er formelt svært tydelig ved de læresteder som har valgt rektor, men også der hvor man har ansatt rektor synes i praksis mange saker av økonomisk og administrativ karakter å bli delegert videre fra rektor. I forhold til hvilke saker som løftes frem som sentrale i styrearbeidet vektlegger mange informanter også at omgivelsene for lærestedene, som selv om de har sine særegne behov og utfordringer, er like – uansett styringsmodell. Lærestedene må forholde seg til de samme eksterne forpliktelser og rapporteringskrav, og forholder seg til samme eier. En rektor understreker dette på følgende måte:

Det er vel heller våre rammebetingelser enn styringsmodellene som sådan som avgjør hva som løftes frem i styrearbeidet. Utvikling av en ny strategisk plan er vel kanskje det som har

hatt størst betydning for hvordan saker er prioritert. Planen har gitt oss en retning for styrearbeidet.

Utsagnet over viser også at lærestedene uavhengig av styringsmodell har gjennomgått en del endringer der de over tid vektlegger sterkere det ansvar ledelsen har for å drive utviklingsprosesser og for å legge til rette for at endring skjer i henhold til de strategiske ambisjoner man har lokalt. Læresteder med både valgt og ansatt rektor har således relativt identiske synspunkt på at de strategiplaner man har utarbeidet er svært viktige for hvilke saker som løftes frem, og at betydningen av strategiplanene ikke må undervurderes som redskap for rektorene – uansett styringsmodell. Det synes som om strategiplanene er det som gir rektorene legitimitet i forhold til å drive det kontinuerlige endringsarbeidet ved lærestedene. Dette understrekes tydelig av både valgte og ansatte rektorer.

3.2 Styringsmodellenes betydning for lærestedets relasjon til Kunnskapsdepartementet

De to styringsmodellene kan formelt sett også tenkes å ha stor betydning for lærestedenes relasjon til departementet. I modellen med valgt rektor har direktøren et selvstendig ansvar overfor departementet, og kontakten med departementet kan tenkes å bli mer uklar som en følge av at både rektor og direktør har selvstendig ansvar overfor myndighetene. I modellen med ekstern styreleder er relasjonen til departementet klarere, siden kontakten formelt sett ivaretas av en og samme person.

I realiteten synes nevnte formelle betingelser å ha liten betydning for lærestedenes kontakt med Kunnskapsdepartementet. Intervjuer med styremedlemmer, rektorer og direktører indikerer at kontakten med departementet i praksis er relativt lik, og foregår i hovedsak gjennom tildelingsbrev og formelle styringsdialoger. De læresteder som har ekstern styreleder erfarer ikke at styrelederen har en kontakt med departementet som skiller seg fra institusjoner med valgt rektor.

Samtidig synes det likevel å være en forskjell mellom lærestedene i den mer uformelle og løpende kontakten man kan ha mellom lærestedene og departementet. Dette er ikke et resultat av styringsmodell men av andre kjennetegn ved lærestedene, eksempelvis hvorvidt man har saker som krever en bestemt oppfølging og koordinering med departementet (eksempelvis byggesaker, etc.). Kontakten med departementet synes også å være delvis betinget av størrelsen på lærestedene. Det kan synes som om departementet følger opp mindre læresteder på en noe tettere måte enn større læresteder. Hvorvidt dette er et resultat av organisasjonsstørrelse og/eller grad av profesjonalitet ved lærestedene, er vanskelig å si. Det kan være enklere å havne inn i mer detaljerte diskusjoner når lærestedene er av mer begrenset størrelse. Samtidig kan større læresteder også ha større administrativ kapasitet og rom for administrativ spesialisering enn mindre læresteder, noe som igjen kan påvirke styringsdialogen.

Alle informanter som er intervjuet i forbindelse med denne studien påpeker imidlertid at styringsdialogene med departementet har endret karakter i løpet av de siste årene. Svært mange nevner at dialogen med departementet i dag er mindre preget av detaljer og mer orientert mot mer overordnede spørsmål. Nevnte utvikling er ikke minst forårsaket av at styringsdialogene nå foregår hvert andre år, og at antallet deltakere med et mer administrativt fokus er redusert. Andelen styremedlemmer som deltar i styringsdialogmøter har økt, og fokuset på strategi og lærestedenes profil og prioriteringer har også økt. Mange informanter uttrykker at dialogen i dag er mer symmetrisk mellom lærestedet og departementet, og har langt mindre preg av kontroll enn tidligere.

At dialogen med departementet har endret fokus, synes imidlertid ikke alltid å ha bidratt til at styringsdialogen er tydeligere – sett fra lærestedenes ståsted. Mange informanter indikerer at departementet kan være vanskelige å fortolke, og at styringssignalene til dels kan være uklare. Som en av informantene understreker:

Vi skulle jo ønske at Kunnskapsdepartementet og den politiske ledelsen kunne være mer offensiv og støtte oss når vi prøver å få til endringer og gjøre prioriteringer lokalt. I

styringsdialogmøtene indikerer departementets folk at dette er vårt ansvar, men det er jo litt pussig å ikke få mer støtte offentlig all den tid de jo er vår eier.

Her kan man imidlertid identifisere noen nyanser blant informantene. Ikke minst opplever en del styremedlemmer at departementets tilbakeholdenhet er en understreking av styrets eget ansvar. At lærestedene i dag kan sette sine egne virksomhetsmål er ett aspekt som trekkes frem som positivt, og som et eksempel på vilje til nytenkning i departementet. En del informanter som har bred styreefaring hevder i tråd med dette at:

Tradisjonelt har jo Kunnskapsdepartementet vært ett av de mest profesjonelle departementene. Jeg sitter som styreleder i virksomheter under andre departementer, og Kunnskapsdepartementet er jo 10 år foran en del andre.

Mange av informantene understreker at de i styringsdialogen også opplever å få mye uformell støtte og oppmuntring i forhold til ulike saker, men at det ikke alltid er den uformelle støtten som er viktigst for lærestedet. Dette betyr likevel ikke at mer uformelle kontakt med departementet er uviktig for lærestedene, og da spesielt rektorene. Rektorer – både valgte og ansatte – understreker at uformell kontakt, nettverksbygging og knytting av personlige relasjoner er viktig. Mange rektorer trekker eksempelvis frem felles studieturer som viktig for å bygge relasjoner – både til andre rektorer og til departementet. Som en rektor påpekte:

Rektorturen til Canada var svært vellykket vil jeg si. Den skapte en uformell setting som bidro til at det er lettere å snakke sammen i etterkant.

Uavhengig av hvilken styringsmodell som finnes ved det enkelte lærestedet, er det en oppfatning blant mange informanter som er intervjuet at rektorene er blitt viktigere aktører for departementet enn tidligere. Som en informant ordla seg:

Jeg har vært så lenge i denne sektoren at jeg har merket et skifte i departementet som går i retning av at man ser kun rektor – selv om loven er slik at både rektor og direktør har en direkte linje til departementet.

Det faktum at rektorer og styremedlemmer skiftes ut oftere enn direktører og andre nøkkelpersoner på den administrative siden får likevel mange informanter til å understreke betydningen av administrativ kontinuitet som en nøkkelfaktor for å opprettholde en god dialog med departementet.

Generelt synes intervjuene å indikere at eksterne styremedlemmer – uansett styringsmodell – ikke har en svært tett kontakt med departementet, selv om det altså er departementet som utpeker dem. Hos mange av de eksterne styremedlemmene etterlyses en tydeligere dialog med departementet om deres roller og ansvar i styrene.

3.3 Styringsmodellenes betydning for lærestedenes organisering av strategiske prosesser

Som illustrert i kapittel to kan de ulike styringsmodellene i prinsippet koples til to ulike måter å organisere strategiske prosesser på. I modellen med valgt rektor tilsier dette at strategiske prosesser gjerne vil kunne bli organisert nedenfra og opp. I modellen med ansatt rektor og ekstern styreleder vil en kunne tenke seg at strategiprosesser i større grad organiseres ovenfra og ned i organisasjonen. Ingen av informantene mener likevel at slike mer idealtypiske modeller for organisering av strategiske prosesser er gjenkjennbare i forhold til hvordan lærestedene reelt sett jobber på dette feltet. Informantene trekker i hovedsak frem tre forklaringer på hvorfor styringsmodellene i liten grad legger føringer på organisering av strategiske prosesser.

For det første understreker styremedlemmer, rektorer og direktører at strategiske prosesser har et preg som gjør det vanskelig å karakterisere dem som drevet nedenfra og opp eller ovenfra og ned.

Mange vektlegger de uformelle arenaer som finnes og at måtene strategiprosesser organiseres på ofte avhenger av kjennskap til lærestedet, og hvor det ønskelige må avbalanseres mot det mulige.

Ikke minst trekkes styreseminarer frem som viktige møteplasser hvor styret mer uformelt kan drøfte saker internt og teste ut hva som kan være aktuelle fremgangsmåter, og der de kan innhente signaler og innspill fra lærestedet. Lærestedets representanter i styret er her sentrale for å bringe saker opp og frem. Styreseminarer er også et sted der styrerepresentanter treffer dekaner og andre nøkkelpersoner ved lærestedet, og der disse noen ganger også kan være uavhengige røster i forhold til direktør og rektor. Eksterne styrerepresentanter – uansett styringsmodell – synes å ha svært stor respekt for universiteter og høyskoler som kunnskapsorganisasjoner. Det er stor enighet om at det formelle ansvaret ligger på styret i forhold til å fatte beslutninger, men at prosessene i stor grad må tilpasses kjennetegn ved lærestedet, og at eierskap til prosessene er viktig.

For det andre understreker mange informanter at strategiprosesser har en sterk administrativ komponent knyttet til seg. Det administrative aspektet samsvarer med funn fra tidligere studier av institusjonelle strategiprosesser i universitets- og høyskolesektoren, og fremgår også av styredokumentene (Larsen og Langfeldt 2004). Dette handler om det forarbeid lærestedet gjør i forkant av og i prosessen med å utvikle en strategisk plan. Her bruker mange læresteder velkjente analyseteknikker fra både offentlig og private sektor (SWOT analyser, risikoanalyser, ulike evalueringer knyttet til sentrale virkeområder, etc.), noe som i stor grad bidrar til at direktørene får en sentral rolle når beslutningsgrunnlaget for strategiske prosesser skal utarbeides. Mange læresteder har etter hvert utviklet relativt gode rutiner på dette der disse er etablert uavhengig av styringsform. Styremedlemmer stusser noen ganger på at fremleggelsen av saker i styret gjøres av personer som i første rekke har et administrativt ansvar:

Strategiprosessene foregår av og til i en verden hvor de faglige ansatte og lederne ikke er nok involvert. De administrativt ansatte direktørene sentralt har for mye å si. Det er jo typisk at det er administrasjonen som presenterte strategiseminarene på det siste styreseminaret.

Når det er sagt, våre undersøkelser tyder også på at selv om strategiprosessene fremdeles har et administrativt preg, bærer de i dag preg av mye større evne til å foreta faglige prioriteringer. En tredje begrunnelse som kan trekkes frem er styret – uansett styringsmodell – er partssammensatt, og at denne sammensetningen i høy grad fremmer en konsensusstenkning i forhold til de prosesser som settes i gang. Styrerepresentanter ser at legitimiteten til styret er avhengig at styret opptrer samlet utad, og man prøver i så stor grad som mulig å unngå splittelser og konfliktfylte vedtak. I relasjon til dette er det også mulig å se at den samme konsensusstenkning er ganske fremtredende i begge styringsmodeller. Der hvor man har valgt rektor er erkjennelsen stor i forhold til at rektor og direktør må spille på lag, og at det er en gjensidig avhengighet knyttet til de to rollene. Som en informant sier:

I modellen vi har i dag med valgt rektor, er jo situasjonen at rektor og direktør i realiteten befinner seg i et skjebnefellesskap. De er avhengig av hverandre, og ingen kan operere isolert fra den andre.

En informant ved et lærested som tidligere hadde valgt rektor, og hvor rektor nå er ansatt ser heller ikke de dramatiske forskjellene fra tidligere:

Hos oss hadde vi stort sett alltid konsensusvedtak også i den gamle modellen – vi har rett og slett ikke tradisjon for konfliktvedtak. Slik er kulturen her hos oss.

I modellen med ansatt rektor og ekstern styreleder er det altså også stor grad av konsensus å finne – nå mellom ekstern styreleder og den ansatte rektor. Som tidligere nevnt, er kontrollrollen relativt underordnet hos de eksterne styrelederne, og de er i stor grad opptatt av at de skal være en medspiller for rektor og finne pragmatiske og gode løsninger på de utfordringer som lærestedet står overfor.

3.4 Styringsmodellenes betydning for beslutningsprosesser og oppfølging internt

I forhold til de to styringsmodellene kan man prinsipielt argumentere for at modellen med ekstern styreleder og ansatt rektor kan lette de formelle beslutningsprosessene, og ikke minst skape enklere og mer gjennomsiktede beslutningsprosesser der ansvar, myndighet og roller er mer tydelig separert. En mulig konsekvens av dette er at beslutningen kanskje kan tenkes å fattes raskere i denne modellen enn i modellen med valgt rektor. I sistnevnte modell kan man i prinsippet tenke seg at konsultasjon og høringer rundt beslutningsprosessen vil kunne være mer omfattende.

Intervjuene med styremedlemmer, rektorer og direktører viser likevel ingen markant forskjell på måten beslutninger fattes blant læresteder med ulik ledelsesmodell. På samme måte som Kunnskapsdepartementets dialog med lærestedene synes å ha blitt endret, kan man også finne mange indikasjoner på at styrenes indre liv i dag er noe forskjellig fra tidligere.

Relativt mange informanter understreker at styrene og styrearbeidet er blitt mer strategisk orientert sammenlignet med noen år tilbake. Det er relativt mange blant informantene som påpeker at andelen saker de beskriver som "administrative" er kraftig redusert, og at styret er mer interessert i å løfte frem mer overordnede spørsmål og følge opp disse over tid:

I forhold til oppfølgingen av strategien er det nå slik at ledelsen hele tiden minner om strategien når vi diskuterer ulike milepæler som årsrapport og lignende. Fakultetene gjør også tilpasninger i sine strategiplaner slik at den overordnede strukturen i planen følges opp i fakultetene.

Et trekk flere nevner i denne forbindelsen er at lederstøtten til rektor er blitt styrket uansett styringsmodell. I dette ligger bl.a. flere pro- og viserektorer som kan bidra til å styrke saksforberedelse og være en støtte for rektor, men også at man administrativt ved universiteter og høyskoler har klart å bygge opp en mer profesjonell stab rundt styret, direktør og rektor. Her er det riktignok en del forskjeller mellom lærestedene, der sistnevnte utvikling er spesielt noe man ser ved de gamle universitetene. Samtidig kan man finne tilsvarende tendenser også ved de nye universitetene og ved høyskolene, om enn i noe mindre omfang.

Mange informanter – uavhengig av styringsmodell – vektlegger også at beslutningsprosesser kjennetegnes av en sterk prosessorientering fra styrenes side. Følgende utsagn fra en styrerepresentant er typisk i så måte:

Det er flere faser i styrebehandlingen av strategisk viktige saker. Ofte starter det med en sak som er helt åpen til styret der problemstillinger drøftes og der mål og prosesser diskuteres mer fritt. Så følger en fase hvor det gjerne er innspill fra organisasjonen på ulike nivåer. Når disse er bearbeidet kommer gjerne saken igjen opp i styret, hvor argumenter for ulike løsninger diskuteres.

På denne måten kan saker ha en relativt lang saksbehandlingstid i begge styringsmodeller, og der man er opptatt av at beslutningene som endelig fattes i stor grad skal innebære konsensus og en sterk kopling til virksomheten lokalt.

Oppbygningen av en sterkere lederstøtte rundt rektor og direktør, og en mer profesjonell stab rundt styrer, rektor og direktør synes også å ha som konsekvens at troen på ledelse som sentralt i oppfølging av beslutninger står sterk ved lærestedene uavhengig av styringsmodell. Ved et lærested med valgt rektor sies det eksempelvis fra en informant at:

Vår strategi for å følge opp beslutninger er knyttet til å skape et "ledertrykk" nedover i organisasjonen. Det er jo alltid resistens ved akademiske læresteder – resistens mot endringer. Ressurser er jo uten tvil viktige, men du kan jo ikke kjøpe deg suksess heller.

Ved alle lærestedene som er valgt ut i denne studien er det relativt mange av informantene som også vektlegger at de personlige egenskapene ved styreledere, rektorer og direktører ikke bør undervurderes. Her gir informantene eksempler på både valgte og ansatte rektorer som fyller sin rolle på svært ulike måter, og der de hevder at styringsmodellen i seg selv i liten grad har betydning for i hvilken grad rektorer kan være sterke endringsagenter ved eget lærested. Som en informant kommenterer:

Jeg opplever at styringsmodellen ikke legger føringer på rektors rolle. Noen læresteder har veldig sterke rektorer som er veldig synlige og som har tatt rektorrollen tilbake selv om de er valgt.

Et interessant aspekt i denne forbindelse er imidlertid at enkelte informanter også betoner at personkjennetegn og personlige egenskaper ved eksterne styremedlemmer kan variere mye, og at man ikke alltid har hatt gode erfaringer med eksterne styrerepresentanter. Spesielt ved læresteder med ekstern styreleder synes man å være mer opptatt av hvilke personer som rekrutteres til styret, der noen ønsker sterkere lærestedskontroll med selve seleksjonsprosessen.

4 Eksterne styremedlemmers synspunkter på styring og strategiutvikling ved lærestedene

4.1 Innledning

I dette kapittelet presenterer vi noen av resultatene fra spørreundersøkelsen til eksterne styremedlemmer ved samtlige læresteder i perioden 2005-2013. Vi trekker særlig frem de deler av spørreundersøkelsen som har relevans for spørsmålet om styring og strategiutvikling ved lærestedene. Rapporten fokuserer som kjent betydningen av de to styre- og ledelsesmodellene på øverste nivå. I modellen med ansatt rektor utpeker Kunnskapsdepartementet en av de eksterne styremedlemmene til å være styrets leder. I modellen med valgt rektor er det rektor som fungerer som styrets øverste faglige og administrative leder og har også rollen som styrets sekretær.

De siste tjue årene har institusjonene i høyere utdanning vært preget av en rasjonalisering av styringsstrukturen. En gradvis reduksjon av antall styremedlemmer har vært kombinert med en økning i andelen eksterne representanter i styret. Argumentasjonen for en slik økning er både knyttet til behovet for økt profesjonalitet i styrene, og et ønske om å kople lærestedene tettere til samfunn og næringsliv.

Eksterne representanter, og da fortrinnsvis politikere, utgjorde et betydelig innslag i hovedstyrene ved de tidligere regionale høgskolene. Innføring av bedriftsinspirerte styringsmodeller og vekt på mer samspill mellom høyere utdanning og samfunn, også gjennom tiltagende satsning på forskning, innebærer forøvrig økt bruk av eksterne styrerepresentanter, både ved universiteter og høgskoler. Siden 2005 har det vært lovpålagt at alle hovedstyrer i høyere utdanning skal ha fire eksterne representanter. Når det gjelder bruk av eksterne representanter i styrer på fakultet- og instituttnivå gir loven rom for varierende praksis mellom institusjoner.

Vi har likevel lite kunnskap om disse eksterne styremedlemmene, hvordan de rekrutteres, deres bakgrunn, hvordan de oppfatter sitt mandat, hvordan de faktisk brukes i forvaltningen av universiteter og høyskoler, og hvordan dette eventuelt kan bidra til kvalitet. Hvem de eksterne styrerepresentantene er, hvilke samfunnsposisjoner, yrker og sektorer de representerer og hvilken selvforståelse de har, hvordan de forstår sin egen og styrets rolle, er et av flere inntak til å studere hvorvidt og hvordan institusjoner i høyere utdanning beveger seg fra kollegiale til management inspirerte styringsregimer. Bidrar de eksterne medlemmene til tydeligere prioriteringer og kvalitativt bedre beslutninger og derigjennom til å styrke institusjonenes kvalitet og samspill med samfunnet?

4.2 Sosiale og faglige kjennetegn

Gjennom et styre kan virksomheter trekke inn annen kompetanse enn det institusjonen selv besitter, det være seg faglig kompetanse, nettverk, tilfang av ideer og legitimitet, typer av innsikt som ivaretar hensyn til bruker- og målgruppen.¹ Hensynet til åpenhet og demokratisk innsyn har også vært begrunnelser for bruk av styrer i offentlig virksomhet. At universitet og høgskolestyrer i Norge i regelen er åpne for interesserte og presse kan sees i lys av denne begrunnelsen, men er ikke nødvendigvis praksis i universitets- og høgskolesystemet i andre land og systemer.

Som nevnt har hensikten med ekstern representasjon vært å styrke styrenes kompetanse (Forland og Haaland 1996: 522-523, Larsen 2006, 2007, NOU 1993:24). Universitets- og høgskolestyret skulle ikke fungere som et organ for særinteresser. Et viktig argument for innføringen av styrer i høyere utdanning har vært å knytte tettere kontakt mellom lærestedene og omgivelsene (Larsen 2006, 2007). Meningen har vært å skape slik kontakt både ved å ha eksterne representanter i styret, og ved at styret kan bidra med nye og alternative synspunkter på hvordan et godt samspill mellom academia og næringsliv/offentlig forvaltning kan utvikles.

Spørsmål om adekvat ledelsesmodell har altså ikke bare vært spørsmål om valgt/ansatt rektor, intern eller ekstern styreleder, men om å styrke den strategiske ledelseskapasiteten gjennom å bygge et kompetent styre.

Styrets hovedoppgaver (mandat) vil typisk være knyttet til strategisk utvikling av virksomheten, økonomisk kontroll og overvåking av driften, samt virksomhetens organisering. Styrets sammensetning skal ideelt sett reflektere de oppgaver styret har som faglig og administrativ ressurs – og settes sammen av medlemmer som utfyller hverandre når det gjelder bakgrunn personlige egenskaper og kompetanse; styret bør ha tilstrekkelig bredde, kompetanse, kapasitet og legitimitet internt (*Bruk av styrer i staten* 2006:23). For et styre i universitets- og høgskolesektoren, hvis mandat er i samsvar med ovennevnte (Universitets- og høyskoleloven § 9), er det viktig å bringe inn personer med erfaring fra ulike samfunnssektorer av betydning i tillegg til generelle kvalifikasjoner som økonomisk og juridisk kompetanse, eller erfaring fra politikk og organisasjonsliv samt et styrket kontaktnett. Styret skal fungere som et kollegium og ta ansvar for helheten snarere enn å fokusere på enkeltsaker. Det er også det enkelte styremedlems ansvar å bidra til dette. Ifølge Kunnskapsdepartementet vil en samlet vurdering av erfaringer som er sentrale for styrearbeidet, som både utdanning, yrke og arbeidssted, være utgangspunkt for nominering og utnevning som styre-representant til institusjonsstyrer i høyere utdanning (*Tilstandsrapporten* 2011:204).

Et statlig styre må ta hensyn til visse retningslinjer for representasjon. I dette tilfelle kommer dette til uttrykk gjennom den kjønnsbalanse som preger poolen av eksterne styrerepresentanter.

Gruppen av eksterne representanter preges for øvrig av ganske høy alder. Materialet vårt viser at over halvparten er 60 år og eldre, og 34 prosent er i 50-årene. I noen tilfeller er også representanter med alderspensjon trukket inn i styrearbeidet (Se figurer i vedlegg).

Hele 90 prosent av de eksterne representantene oppgir at de har høyere utdanning på mastergrads- og tilsvarende (63 prosent) eller doktorgradsnivå (27 prosent), og fordeles ganske jevnt på ulike typer fag.

Ikke overraskende innehar mange av representantene ledende stillinger i næringsliv, offentlig forvaltning inkludert helse, skolesektor og kulturliv. Når det gjelder yrkesmessig bakgrunn (på det tidspunktet de ble rekruttert som ekstern styrerepresentant) fordeler de seg på tre hovedgrupper fra henholdsvis industri/næringsliv (25 prosent), universitet- høgschooler, skole eller forskningsinstituttsektor (27 prosent), offentlig forvaltning (20 prosent), mens den resterende fjerdedel fordeler seg på sektoren for kunst og kultur, politikk/interesseorganisasjoner og annet. Dette stemmer godt med Kunnskapsdepartementets tidligere kartlegging av eksterne styrerepresentanter som viser at nær 60 prosent av denne gruppen er ansatt i offentlig sektor (*Tilstandsrapporten* 2011).

¹ *Bruk av styrer i staten* (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2006).

De eksterne representantene utnevnes av Kunnskapsdepartementet for en periode på fire år. Institusjonene har anledning til å nominere kandidater, men det er ingen automatikk i at institusjonenes ønsker oppfylles.

Det kan synes som om Kunnskapsdepartementet bevisst forsøker å bringe inn eksterne styrerepresentanter med høy kompetanse fra de viktigste samfunnssektorer. På institusjonsstyrenivå kommer dette også til uttrykk gjennom relativt balanserte sammensetninger av eksterne representanter fra ulike sektorer med ulike typer av kompetanse, blant annet i form av næringslivserfaring og/eller erfaring fra en rekke andre styreverv. Vår materialet tyder på at cirka halvparten av de eksterne representantene har flere styreverv, men ganske mange oppga få eller ingen. Noen eksterne styrerepresentanter kommer fra andre nordiske land og representerer også en form for internasjonal kapital.

I intervjuene ble det påpekt at eksterne representanter bør vite hva styrearbeidet innebærer og ha innsikt i det mangfoldet som ligger i universitetets mandat. Det er viktig å ha spennvidde med hensyn til hvem som er representert, representanter med erfaring fra både offentlig og privat sektor bør være representert, kultursektoren og representanter som kan være viktige for å utvikle næringslivet i regionen.

Det er ikke nødvendigvis slik, ble det hevdet, at de eksterne representantene har bedre kompetanse enn de interne. De kan ha liten kunnskap om universitetet som organisasjon og det kan brukes tid på å lære dem opp.

I intervjuene ble det også pekt på at det heller ikke er noe klart skille mellom hva de interne og eksterne mener. Uenighet kan like gjerne oppstå innen som mellom disse gruppene selv om noen institusjoner har erfaring med at interne legger mer vekt på interne saker og prosesser, et nedenfra opp perspektiv eller på enkeltsaker, fremfor helheten. Det ble også sagt at eksterne representanter internt i styrets arbeid gjerne kan ha en konfliktdempende funksjon. Men i likhet med de interne styrerepresentantene fremmet de eksterne sjelden saker, noe som også fremgår av surveyen.

Ifølge våre intervju med institusjonsledere ble det også gitt eksempler på misnøye med departementets utnevnelser, i en del tilfeller har eksterne representanters politiske ståsted og erfaring – partiboka - vært for tungtveiende i forhold til eksterne faglige kompetansebehov som har vært ønsket til styret. I Kunnskapsdepartementets rekrutteringskriterier er heller ikke personer med roller som stortingsrepresentanter, statssekretær, politisk rådgiver, fylkesmenn eller fylkespolitikere/ordførere/byrådsleder i institusjonenes vertskommuner/-fylker lenger aktuelle som styrerepresentanter (*Tilstandsrapporten* 2011:204).

Noen informanter hevdet at eksterne representanter har vært for utdaterte. Noen har hatt for lite anledning til å stille på møtene. Noen har hatt for lite å bidra med. Men i det store og hele var det mange positive tilbakemeldinger på nytten av eksterne representanter. Som det ble sagt i intervju:

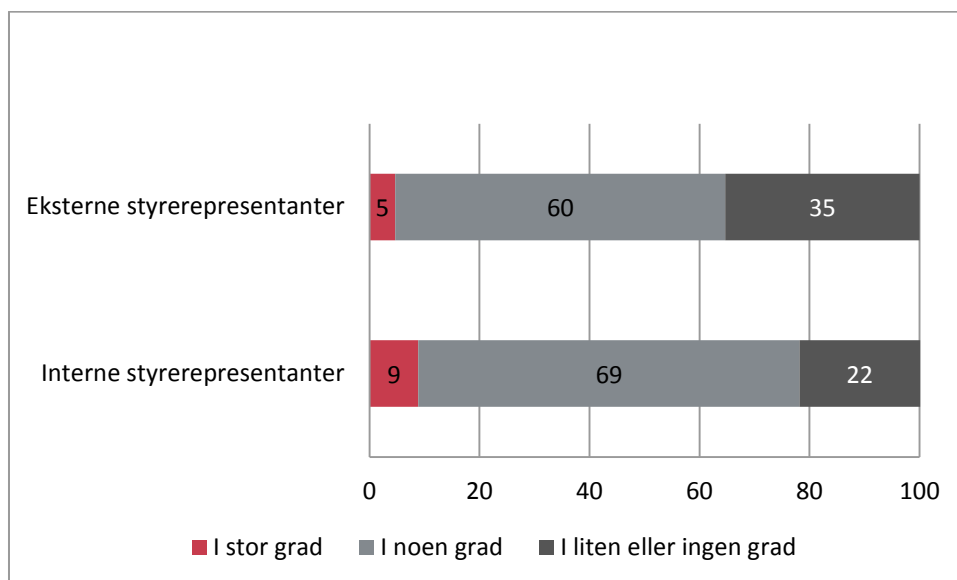
De bidrar til å løfte styrets strategiske arbeid og satsninger. De er bedre i stand til å se ting utenfra; hva tjener institusjonen på lang sikt. Til forskjell fra de interne, som kan representere et miljø snarere enn institusjonen som helhet, kan de se de lange linjene.

De eksterne er mer uavhengige – selv om de interne i mange tilfeller også mestret å arbeide for helhet fremfor interne enkeltsaker – klarte å «sette ryggsekken på gangen».

En ekstern representant beklaget at han ikke i tilstrekkelig grad ble konsultert slik at hans kompetanse kunne komme ledelsen og institusjonen til nytte, men av intervjuene fremgikk det også at eksterne representanter hadde blitt konsultert av institusjonsledelsen utenom de regulære møtene, blant annet ved at det ble arrangert seminarer og dialogmøter. En institusjonsleder påpekte at det på sentralt styrenivå ble lagt vekt på ulike møteformer for å imøtekomme ulike behov.

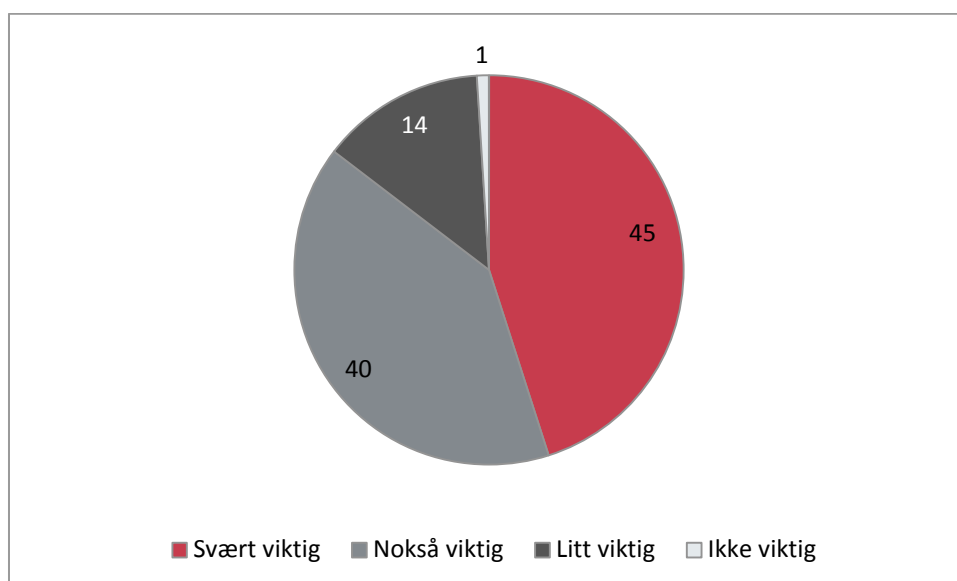
4.3 Rolle og funksjon i lærestedets strategiarbeid

Som vi var inne på i forrige kapittel, er det liten tradisjon for at eksterne styrerepresentanter kommer med "egne" saker til dagsorden. På dette spørsmålet i surveyen svarer 60 prosent at de eksterne "i noen grad" kommer med saker til dagsorden, noe som antakelig er uttrykk for at de kan foreslå mindre endringer/justeringer i forhold til den dominerende dagsorden. Som det fremgår av figuren mener respondentene at en større andel interne styrerepresentanter fremmer saker. Dette kan forstås i lys av at interne representanter i større grad har en agenda i forhold til interne saker og behov, og er tettere på det som er aktuelle saker ved lærestedet.



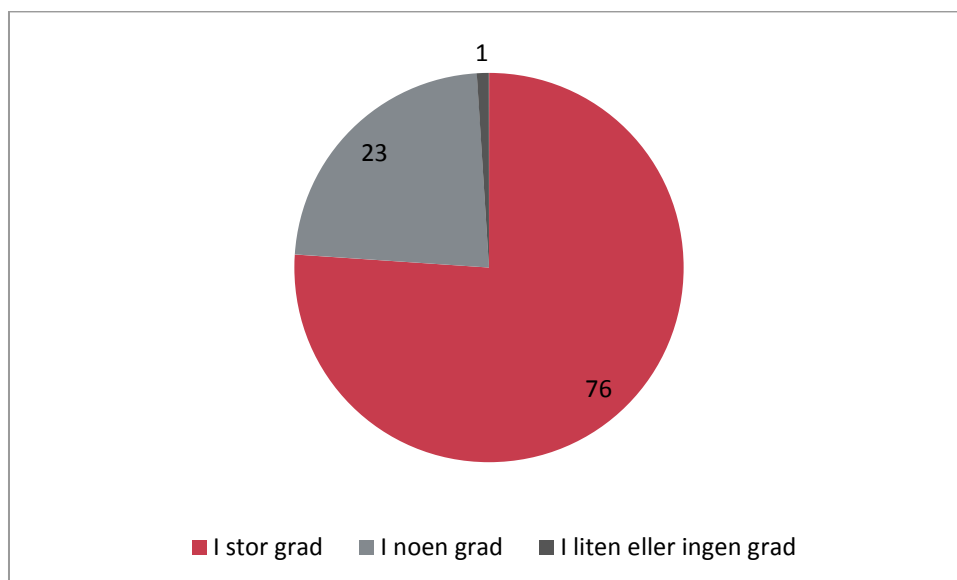
Figur 4.1 I hvilken grad kommer styremedlemmene med saker til dagsorden? (Andel %)

På spørsmål om viktigheten av egen rolle som eksternt styremedlem i lærestedets strategiarbeid svarer 85 prosent «svært» og «nokså viktig». Dette tyder på at de eksterne representantene stort sett mener at deres kompetanse kommer godt til anvendelse.

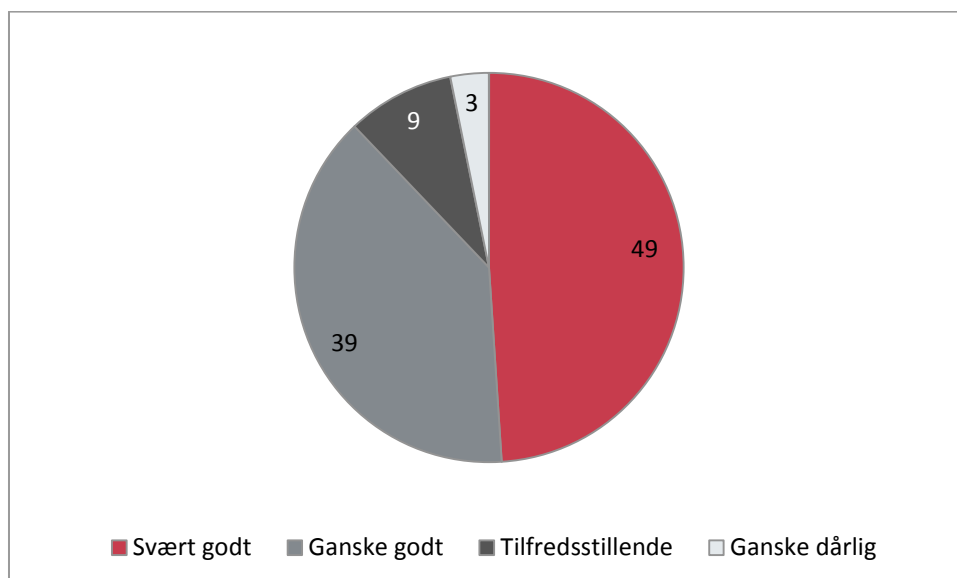


Figur 4.2 Hvor viktig mener du din rolle som eksternt styremedlem er/var i forhold til lærestedets strategiarbeid? (N=191)

Et stort flertall, 76 prosent av respondentene, oppgir at de som styremedlemmer får tilstrekkelig styringsinformasjon. Nesten 90 prosent oppgir at samarbeidsklimaet i styret er svært (39 prosent) eller ganske (49 prosent) godt. Slike svarmønstre er for øvrig ikke bare uttrykk for at styrearbeidet på dette nivået stort sett er velfungerende, som vi også skal komme tilbake til er styrearbeidet i hovedsak svært konsensuspreget. Svarmønstrene er nok også uttrykk for at styrearbeidet foregår innenfor et profesjonalisert apparat. God forståelse for styrearbeid og profesjonell administrativ støtte har alltid vært et viktig aspekt ved styrearbeid ved universiteter og høyskoler. Men kravet om at institusjonene skal utvikle sine egne strategier og forholde seg pro-aktivt i forhold til rådene finansielle- og andre markedsbetingelser, har fordret nye administrative funksjoner og rutiner på sentralt nivå.



Figur 4.3 I hvilken grad får/fikk du som styremedlem tilstrekkelig styringsinformasjon, for eksempel i form av adekvate saksgrunnlag, informasjon om resultater osv.? (N=192)

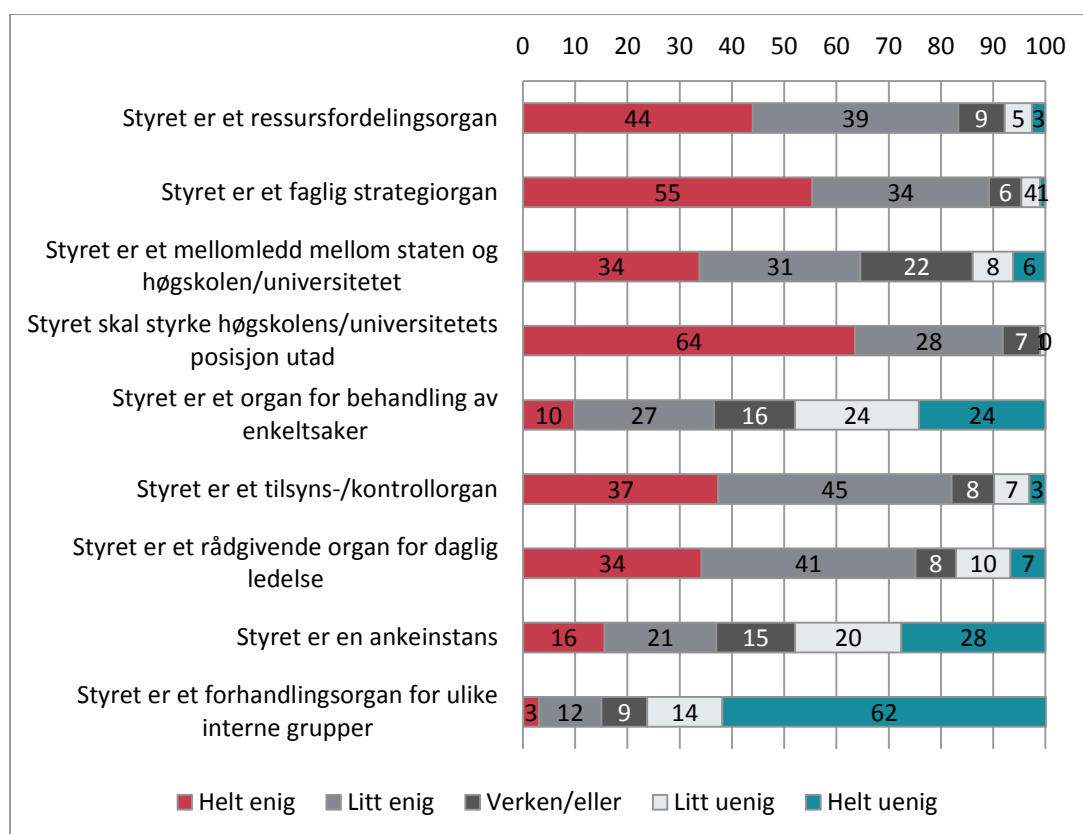


Figur 4.4 Gi din vurdering av samarbeidsklimaet i styret (N=190)

Strategiarbeid på vegne av institusjonen er også ment å skulle ha høy prioritet i institusjonsstyrene. Det kommer også til uttrykk i respondentenes vurdering av styrets ulike funksjoner der det fremgår at styret angivelig har en viktig funksjon som faglig strategiorgan. Mange respondenter benyttet anledningen til å rapportere hvilke strategiske saker av stor betydning de hadde jobbet med i styret. Og som vi argumenterte for i kapittel 2., fikk vi også her frem mange eksempler på strategiske saker

som omhandlet eksterne relasjoner, slik som samarbeid med industrien, spørsmål om tilbud av kurs og videreutdanning, yrkesorientering av bachelorgraden, oppbygging av mastergrader. Eksempler på viktige strategiske saker var også doktorgradsutdanning, design av studieprogram, mål for kvalitet og gjennomstrømming, styring og organisering, spørsmål om ny ledelsesmodell, reorganiseringer som reduksjon i antall institusjoner, fusjoner, samlokalisering, samarbeid med andre UH-institusjoner, søknader om universitetsstatus, etablering av sentre for fremragende forskning og utvikling av strategiske allianser og spørsmål om nybygg. Foruten strategiske planer ble også fremhevet ressursplan for tildeling av forskning og undervisning, omorganisering av økonomi / administrasjon, nytt IT-system, prosjektledelse og økonomisk styring, omdisponering av midler for å møte strategiske mål, ansettelse av kvalifiserte folk og langsiktige budsjetter.

Også styrenes funksjon som ressursfordelingsorgan, mellomledd mellom staten og høgskole/universitetet, organ som bidrar til å styrke høgskolens/universitetets posisjon utad, tilsyns/kontrollorgan og rådgivende organ for daglig ledelse tillegges stor betydning. Styrets rolle som faglig strategiorgan tillegges i denne surveyen adskillig større vekt enn respondentenes vurdering av et tilsvarende spørsmålsbatteri sendt ut til styremedlemmene ved daværende statlige høgskoler i forbindelse med evaluering av høgskolereformen (Larsen 1999:19-21). Selv om undersøkelsene ikke er direkte sammenlignbare er det en av flere gode indikasjoner på at institusjonsstyrene har utviklet seg i retning av faglige strategiorgan. Samtidig er de tradisjonelle styreoppgavene fremdeles viktige, slik at nye oppgaver kommer i tillegg til de gamle. Vi skal heller ikke underkommunisere de 37 prosent som mener at styret er et organ for behandling av enkeltsaker, eller de 15 prosent som mener det er et forhandlingsorgan for ulike interne grupper. Dette reflekterer nok at det er store institusjonelle forskjeller med hensyn til i hvilken grad styrene lever opp til sitt mandat, et inntrykk vi også fikk gjennom intervjuene.



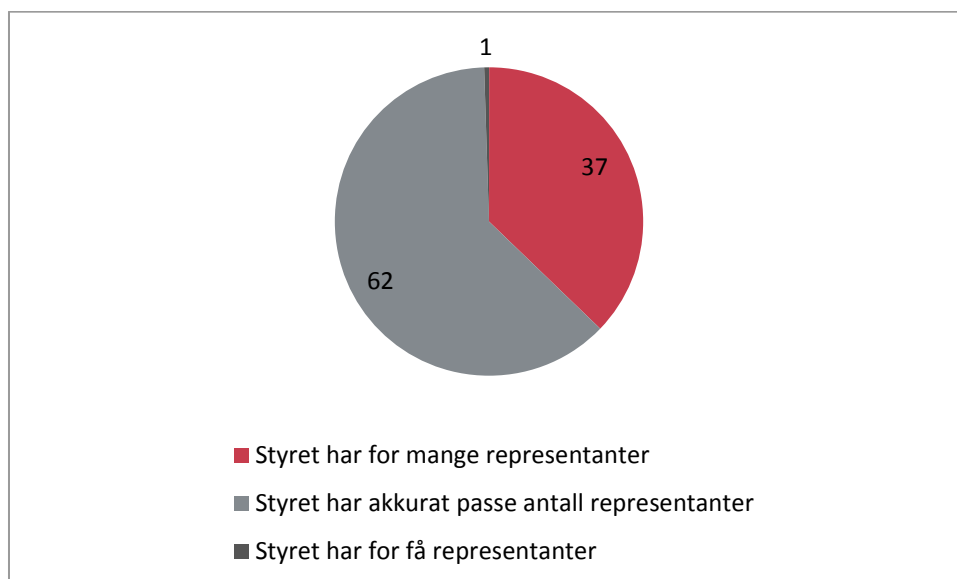
Figur 4.5 I hvilken grad er du enig i påstandene nedenfor om styrets funksjon?

4.4 Synspunkt på styret

Institusjonsstyrene i UH sektoren er i dag sammensatt av elleve representanter hvorav fire eksterne, tre faglig ansatte, en administrativ/ teknisk ansatt og to studenter. Hvis rektor er ansatt erstattes rektor av ett medlem valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, og departementet utpeker ett av de eksterne medlemmene til å være styrets leder (Universitets- og høyskoleloven § 9.2).

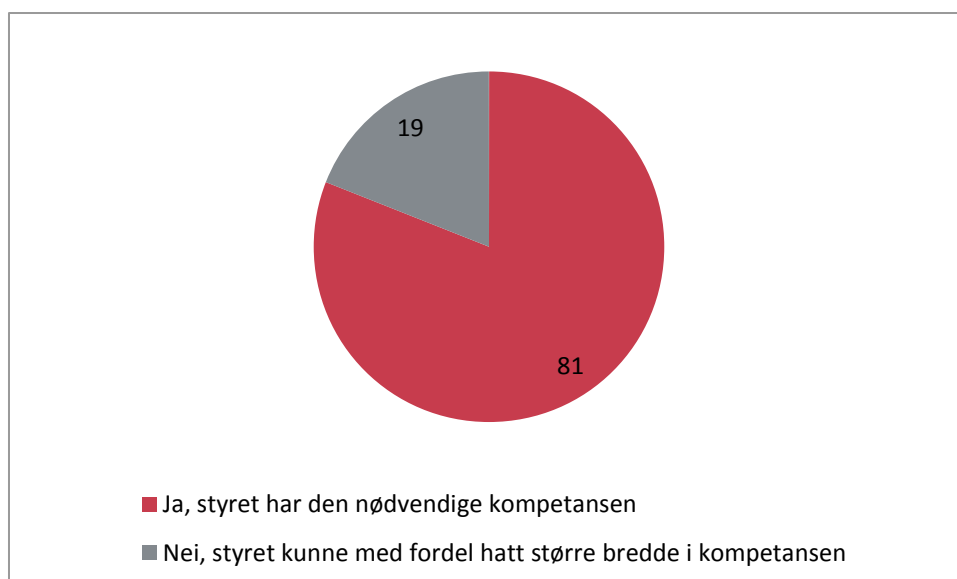
I noen tilfeller praktiseres en ordning der henholdsvis en doktorgradsstudent og en annen midlertidig ansatt utgjør halvparten av de fire faglig ansatte. Til forskjell fra tidligere, da de faglig ansatte utgjorde flertall i styret er det nå ingen grupper som har flertall, selv om fagpersonalet sammenlignet med tidligere nå er i mindretall.

Hensynet i effektivitet og økonomi er viktige aspekter i dimensjonering av styrer. Institusjonsstyrer i universitets- og høyskolesektoren er likevel større enn styrer flest der en vanligvis har mellom fem til ni medlemmer. Antall styrerepresentanter i UH sektoren må forstås på bakgrunn av at de er store komplekse organisasjoner med sammensatte mål, utpregede demokratiske kollegiale tradisjoner med ditto behov for legitimitet internt. Et flertall av de eksterne representantene på 62 prosent mener også at styret har et passe antall representanter. Men 37 prosent mener styret har for mange representanter. Som vi var inne på i forrige kapittel er styrearbeidet ved norske læresteder typisk konsensuspreget, både interne og interne styremedlemmer er oppmuntret til å jobbe i et helhetsperspektiv og ikke fokusere på enkeltsaker. Ingen grupper har flertall alene, det er typisk studentene som kan vippe vedtak i bestemte retninger. Som et styremedlem påpekte i intervju er det også rimelig å spørre om hvorvidt denne styresammensetningen begrenser muligheten til å styre



Figur 4.6 Hva synes du om størrelsen på styret? (N=191)

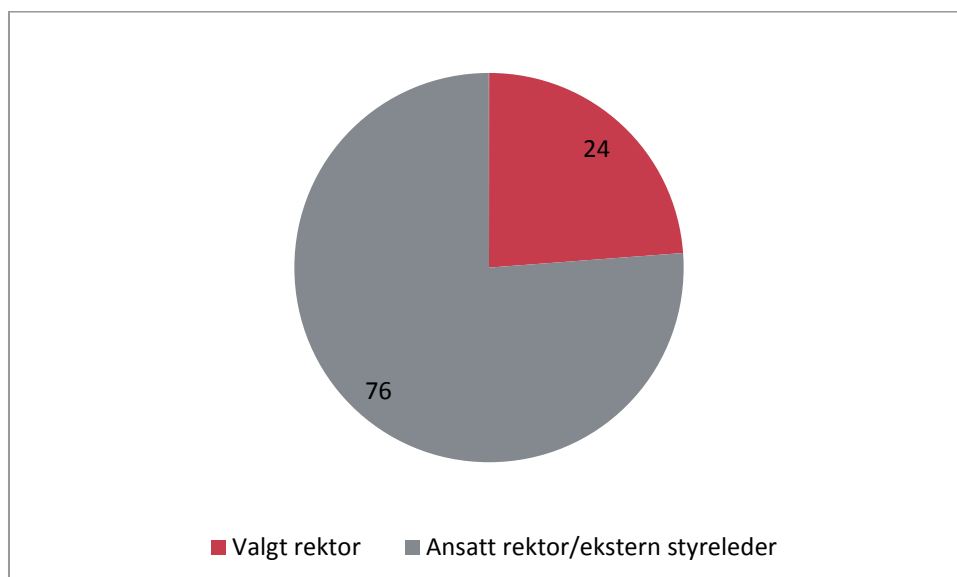
Et flertall mener også at styret har den nødvendige kompetansen. Ikke alle var enig, og noen benyttet i spørreskjema anledningen til å utdype den kompetanse de syntes manglet; og det handlet interessant nok til dels om en del typer kompetanse som typisk etterspørres i styresammenheng, som strategi, økonomistyring, juridisk forvaltningspraksis, organisasjoner og stordriftsfordeler, styring av komplekse kunnskaps organisasjoner, ledelse og erfaring fra høyt nivå i privat sektor, regional utvikling, kvalitetsvurdering, forskning og høyere utdanning politikk, utdanning og yrker, styrekompetanse, evne til å foreta klare prioriteringer.



Figur 4.7 Synes du styret har den nødvendige kompetansen? (N=189)

4.5 Synspunkt på ledelsesmodell

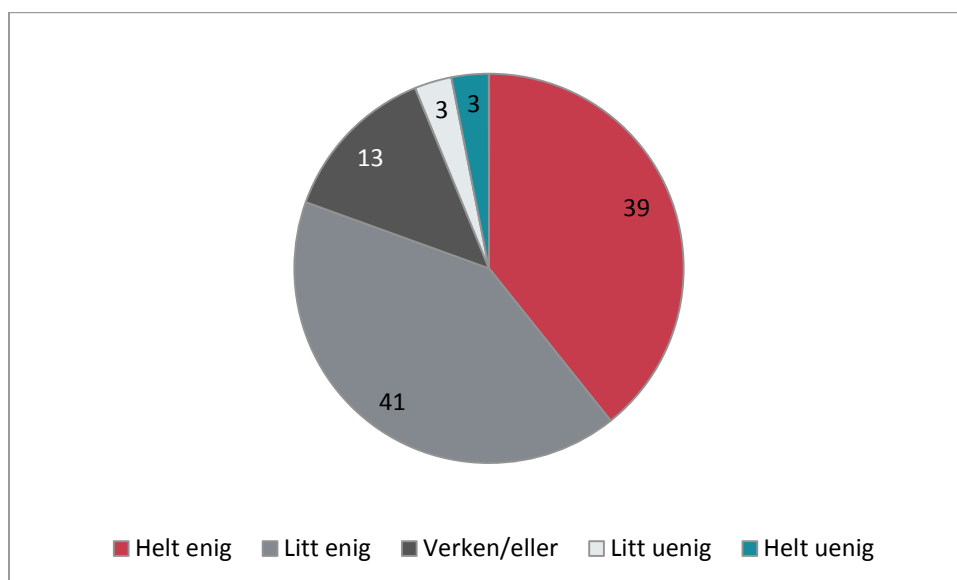
Undersøkelsen har så langt ikke funnet tilstrekkelig empirisk belegg for at den ene ledelsesmodellen er å foretrekke fremfor den andre. Hva mener så de eksterne styrerepresentantene? Rundt halvparten av respondentene svarer ja, og den andre halvparten nei på spørsmål om det er behov for endring i den nåværende styringsmodellen. Men, som det fremgår av figuren nedenfor oppgir et stort flertall, 76 prosent, at de er tilhenger av enhetlig ledelse på øverste nivå, med ansatt rektor og ekstern styreleder. (FIGUR). 80 prosent er også helt enig eller litt enig i at styringsmodellen har betydning for hvilke saker styret bruker mye tid på.



Figur 4.8 Hvilken styringsmodell foretrekker du?

Vi kontrollerte også for spørsmålet «Hvilken ledelsesmodell foretrekker du?», etter hvilken ledelsesmodell lærestedet hadde der respondentene hadde vervet som styremedlem², og fant et flertall av eksterne representantene som ønsker ansatt rektor/ekstern styreleder ved begge institusjonstyper, men særlig ved institusjoner med enhetlig ledelse på øverste nivå.³

Et flertall var også helt (39 prosent) eller litt (41 prosent) enig i at lærestedets styringsmodell hadde betydning for hvilke saker styret hadde brukt mye tid på. Som vi var inne på i forrige kapittel ble dette synspunktet ikke bekreftet så entydig i intervjuene med institusjonens ledere og styrerepresentanter. Men i prinsippet kan vi likevel tenke oss at styringsmodell kan ha betydning for saker styret bruker mye tid på. I intervju ble det hevdet at en ansatt rektor ikke er bundet av et «internt mandat» i samme grad som en valgt rektor. En ekstern styreleder vil kunne tenkes å bidra til at dagsorden blir mer helhetlig og samfunnsorientert. Som vi redegjorde for i forrige kapittel ble det i intervju med ledelse og interne representanter også hevdet at rektors tyngde som fagperson og personlige stil er avgjørende for hvordan rektor fungerer, uavhengig av styringsmodell. Det er også naturlig å forvente at eksterne og interne representanter vil ha ulike synspunkt på dette spørsmål. I praksis er det også mange andre føringer enn ledelsesmodell som sådan som kan prege hvilke saker styret bruker tid på, alt fra samfunnsmessige utviklingstrekk, administrative strukturer og rutiner til særegne institusjonelle utfordringer.



Figur 4.9 I hvilken grad er du enig i at lærestedets styringsmodell har/hadde betydning for hvilke saker styret har brukt mye tid på? (N=196)

Mange respondenter benytter anledningen til å utdype sitt standpunkt i åpent svarfelt. Det blir hevdet at det er upassende at rektor også er styreleder, at denne doble rollen er i utakt med normale former for bedriftsledelse. Rektor bør ikke samtidig være sin egen sjef, det skaper en vanskelig posisjon der det blir vanskelig å skille mellom sin rolle som rektor og sin rolle som styreleder.

Flere argumenterer for at valgt rektor er problematisk på grunn av rektors interne lojalitetsbånd; rektor må kompromisse med interne representanter i styret og det kan oppstå motstridende interesser mellom det fagmiljø rektor er rekruttert fra og institusjonens strategiske prioriteringer. Det ble hevdet at styret kan bli en forhandlingsarena snarere enn et organ der det fattes tydelige beslutninger; og at valgt rektor er særlig kompliserende hvis organisasjonen preges av konflikter. Det ble også hevdet at

² Antall personer som har svart at de var på et lærested med først ansatt rektor, for så å gå over til valgt rektor er færre enn 10, og er derfor utelatt fra analysen

³ Forskjellene er statistisk signifikante på 1 %-nivå mellom de som har vært på et lærested der det var valgt rektor i hele perioden sammenliknet med de to andre gruppene.

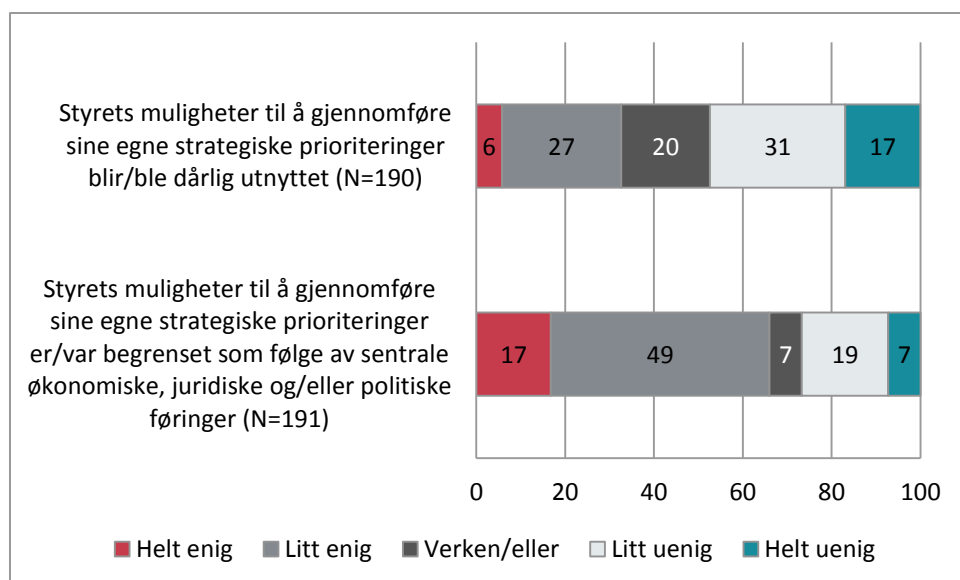
valgt ledelse svekker styrets strategiske rolle, gir mindre makt til ledelsen og svekker respekten for styrets beslutninger.

Det ble også hevdet at ordningen med valgt ledelse svekker rektor som i et slikt regime fremstår som mindre tydelig og sterk.

At regime med valgt rektor skal lykkes, er, blir det hevdet, avhengig av en god relasjon mellom rektor og direktør så vel som at rektor er innstilt på å bruke styret til å diskutere viktige beslutninger.

Beslektede synspunkt ble også uttrykt i intervju med eksterne representanter i styrene til de åtte casene som ligger til grunn for studien.

Den diskrepans mellom holdningene som kommer til uttrykk blant eksterne representanter i institusjonsstyrer og øvrige informanter i de åtte case studiene er for så vidt ikke overraskende. En stor del av representantene har sin tyngste erfaring fra sektorer i samfunnet med andre tradisjoner for styring og ledelse enn de prinsipper som ligger til grunn ved universiteter og høyskoler. Som vi har pekt på tidligere viser data at flertallet er fornøyd med styrenes funksjoner og kompetanse. Samtidig er det en kjensgjerning at et verken et godt bemannet styre eller den «rette» styringsmodellen ikke er en garanti for at styret har den nødvendige styrke og effektivitet. Universiteter og høyskolars handlingsrom; selvstendighet til å foreta sine egne prioriteringer har vært gjenstand for debatt og utredninger de seinere år, ikke minst med henblikk på de prioriteringer som kan gjøres for å utvikle kvalitet i forskning og utdanning. Handlingsrommet kan vurderes i lys av Kunnskapsdepartementets økonomiske og juridiske rammer og politiske styring, samt i lys av institusjoners valg av styringsmodell. Det er slik sett verd å merke seg, som det fremgår av figuren nedenfor, at et stort flertall, 66 prosent sier seg helt eller litt enig til påstanden om at styrets muligheter til å gjennomføre sine egne strategiske prioriteringer var begrenset som følge av sentrale økonomiske, juridiske og/eller politiske føringer. Og det er 33 prosent som sier seg helt eller litt enig i påstanden at styrets mulighet til å gjennomføre egne strategiske prioriteringer ble/blir dårlig utnyttet. Styrets eventuelle reaktive rolle kan også ha sammenheng med interne føringer så vel som i det behov for konsensus som genereres som følge av styrets mandat og sammensetning.



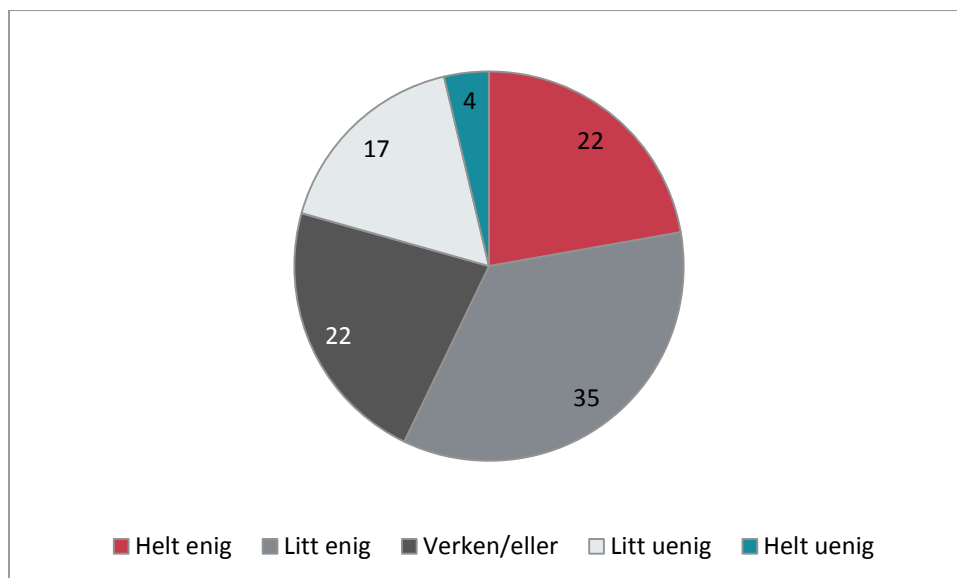
Figur 4.10 Ta stilling til påstandene nedenfor vedrørende samarbeidet mellom institusjonsstyret og Kunnskapsdepartementet

Riktignok har den samme respondentgruppen gitt uttrykk for at institusjonsstyrene lever opp til sitt mandat om «strategisk fokus». Men dette resultatet tyder likevel på at styret har begrenset kapasitet til å realisere sin strategiske kapasitet og de intellektuelle, sosiale og politiske ressurser styret besitter. Styrene og de eksterne representantenes betydning, som ifølge informantene varierer en del mellom

de ulike styrene, kan nok sees på bakgrunn av tendensene til styrenes reaktive funksjonsmåte. Når det er sagt; institusjonsstyrer i universitets- og høyskolesektoren har også sine latente funksjoner; eksempelvis som arena for nettverksbygging og utveksling av informasjon mellom ulike grupper av aktører, også internt mellom fagpersonalet og ansatte i sentraladministrasjonen (Rowlands 2013). Eksterne representantene bidrar også til slike latente funksjoner, og ikke minst spørsmål om modell med ekstern styreleder kan forstås i et slikt lys.

Sett i fra eksterne styrerepresentanters ståsted tyder altså mye på at universitetene opererer i et vakuum i den forstand at de er reaktive i forhold til sentrale føringer, og at de dermed får visse begrensninger på utøvelsen av sin strategiske kapasitet- og kompetanse på en måte som effektivt kan bidra til kvalitet, og det uansett styringsmodell. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 6. er endring i rammebetingelsene, institusjonenes handlingsrom eksternt og internt, nødvendig for å ta ut gevinster av de respektive styringsmodeller.

Kommunikasjon om strategiske spørsmål bør ideelt sett foregå mellom styret, institusjonens daglige ledelse og departementet. Imidlertid kan rektor og direktører ha relativt hyppig uformell kontakt med departementet i tillegg til den formelle dialogen som eksisterer her, gjennom etatstyringsmøter og tildelingsbrev. Styret kan slik sett komme på sidelinjen. Dette ble også påpekt i enkelte intervju med eksterne representanter som erfarte at de fikk for dårlig informasjon om de møter som ble holdt mellom styrerepresentanter og Kunnskapsdepartementet. Et flertall av respondentene, 57 prosent sier seg likevel enig i at kontakten mellom styret og Kunnskapsdepartementet er tilstrekkelig. Gitt at Kunnskapsdepartementet har redusert noe på hyppigheten av kontakten med styrene, de møtes nå annenhvert år og med færre representanter, er det likvel verd å merke seg en relativt stor verken/eller kategori (22 prosent) og litt/helt uenig kategori (21 prosent).



Figur 4.11 I hvilken grad er du enig i at kontakten mellom styret og Kunnskapsdepartementet er tilstrekkelig? (N=189)

5 Vitenskapelig ansattes synspunkter på ledelse og organisering

5.1 Innledning

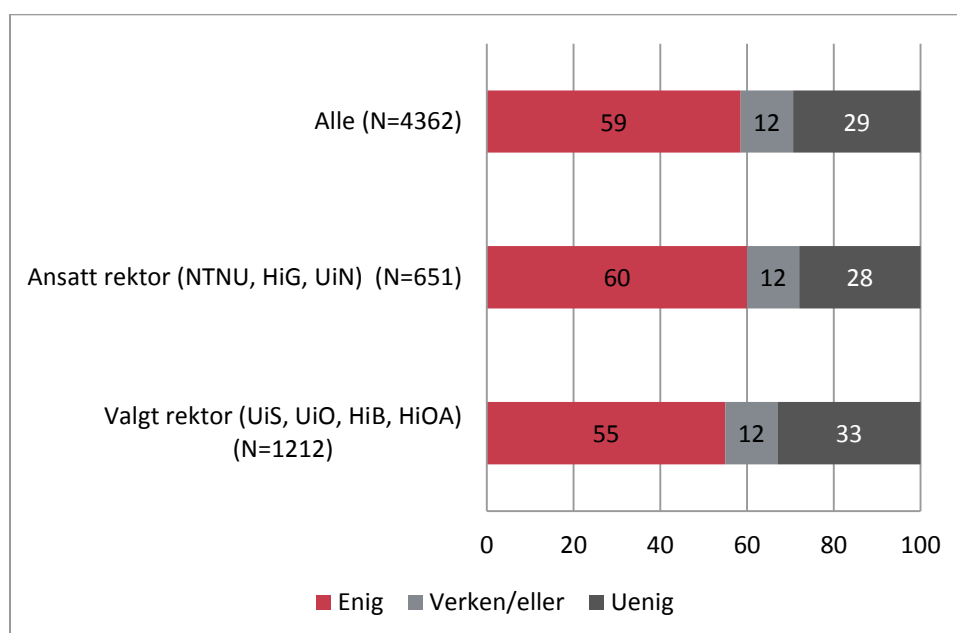
Vi har i denne rapporten også valgt å ta med noen resultater fra en spørreundersøkelse rettet mot vitenskapelig ansatte ved universiteter og høyskoler. Den er nylig gjennomført av NIFU som ledd i det strategiske forskningsprogrammet denne studien er en del av. Her reiser vi spørsmål om respondentenes vurdering av forbedringer som ønskes og debatteres som mulige følger av de styringsmodellene som etableres ved institusjonene. Det gjelder muligheten for medinnflytelse, kommunikasjon med ledelsen, prosesser rundt faglige prioriteringer, kvaliteten på eksterne styremedlemmer og administrativ støtte til forskning og utdanning. Vi må imidlertid presisere at spørreskjemaundersøkelsen ikke var designet med henblikk på å fremskaffe informasjon til studien av de to ledelsesmodellene på institusjonsnivå. Fordi instituttnivået er respondentenes viktigste referanseramme for faglige aktiviteter og arbeidsbetingelser, ber vi om deres synspunkter på henholdsvis instituttnivå eller tilsvarende, studieprogramnivå og forskergruppenivå. Vi regner med at flertallet av respondentene har begrenset kjennskap til ledelse og organisering på øverste nivå i organisasjonen.

Gitt at studien av de to styringsmodellene også skulle omfatte modellenes betydning for organisering av strategiske beslutningsprosesser internt ved institusjonene, samt hvordan beslutninger følges opp og gjennomføres ved lærestedene ville vi likevel benytte denne anledningen til å undersøke om det kan være systematiske forskjeller i oppfatningen vitenskapelig ansatte har om ledelse og organisering av det institutt/den avdeling de jobber ved, og lærestedets styringsmodell. Selv om vi i utgangspunktet stiller spørsmål ved om styringsmodeller på lærestedsnivå vil ha en sterk direkte effekt på virksomheten på grunnnivå, er det verdt å undersøke om en slik sammenheng faktisk finnes, ikke minst fordi reformer ofte er basert på en antakelse om at endring av styringsmodeller kan være et effektivt instrument for å oppnå forbedringer i effektiviteten og kvaliteten til forsknings- og utdanningstjenester som leveres av grunnenhetene.

I det følgende presenterer vi svarene på disse spørsmålene for hele utvalget i spørreskjemaundersøkelsen og sammenligner gjennomsnittstallene med svarene i de to grupper av institusjoner vi undersøker i denne studien, med unntak av Politihøgskolen som ikke er med i spørreskjemaundersøkelsen. I tolkningen av resultatene kontrollerer vi for bakenforliggende variabler; kjønn, fagtilhørighet og vitenskapelig posisjon. For øvrig vil vi presisere at svarmønstrene hva gjelder fagpersonalets syn på ledelse og organisering skal gjøres til gjenstand for mer omfattende og differensierte analyser i fortsettelsen av denne delstudien.

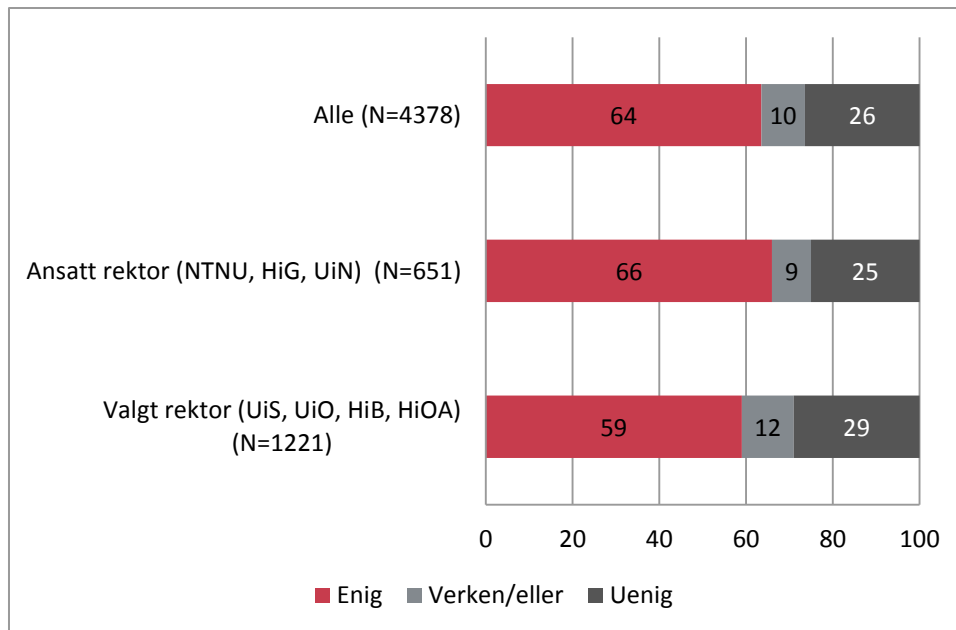
5.2 Kommunikasjon og mulighet for medinnflytelse

Rasjonalisering av styringsstrukturen, med færre faglige representanter, færre styrer, mer vekt på lederfunksjoner, prioritering av ansatte fremfor valgte ledere, flere administrative ansatte med høyere kompetanse har aktualisert spørsmål om fagpersonalets medinnflytelse og kvaliteten på kommunikasjon med ledelsen. I flere undersøkelser uttrykker fagpersonalet relativt stor misnøye med mulighetene for medinnflytelse og kommunikasjon (Vabø, Tømte & Stensaker 2010). Sett på denne bakgrunn viser de to figurene nedenfor en overraskende høy andel, 64 prosent, som sier seg helt eller litt enig i at det på instituttnivå eller tilsvarende god kommunikasjon mellom lederskap og faglig ansatte, samtidig sier 59 prosent seg helt eller litt enig i at det eksisterer adekvate muligheter for innflytelse. I en survey sendt til fagpersonalet i universitetssektoren i 2008 var det til sammenligning langt færre respondenter som sa seg enig i dette spørsmål, både i norsk og internasjonal sammenligning (Locke et al 2010, Vabø 2010, Kyvik et al 2011). Denne angivelige positive tendensen kan tolkes på ulike måter. Det kan for det første tyde på at utvikling av enheter på horisontalt nivå, som forskergrupper og studieprogramutvalg, kompenserer for det underskudd av kommunikasjon og medinnflytelse som følger av at strategisk ledelse snarere enn at faglig demokrati ligger til grunn som prinsipp for organisering. En annen mulighet er at det i etterkant av 2005-reformen har blitt utviklet bedre rutiner for kommunikasjon og medvirkning over tid. En tredje mulighet er at ledernes personlige evne til uformell kommunikasjon og konsultasjon kan være viktigere for de ansatte enn den formelle styringsmodellen (Bleiklie et al. 2006). Implikasjonen av dette er at ledere gjennom læring og rekruttering har blitt bedre til å informere og å gi medarbeidere inntrykk av at de blir hørt.



Figur 5.1 På mitt institutt/avd. o.l. er det tilstrekkelig mulighet for medinnflytelse

Signifikante forskjeller på 5 %-nivå mellom de to ledelsesmodellene i andelene som er enig og uenig

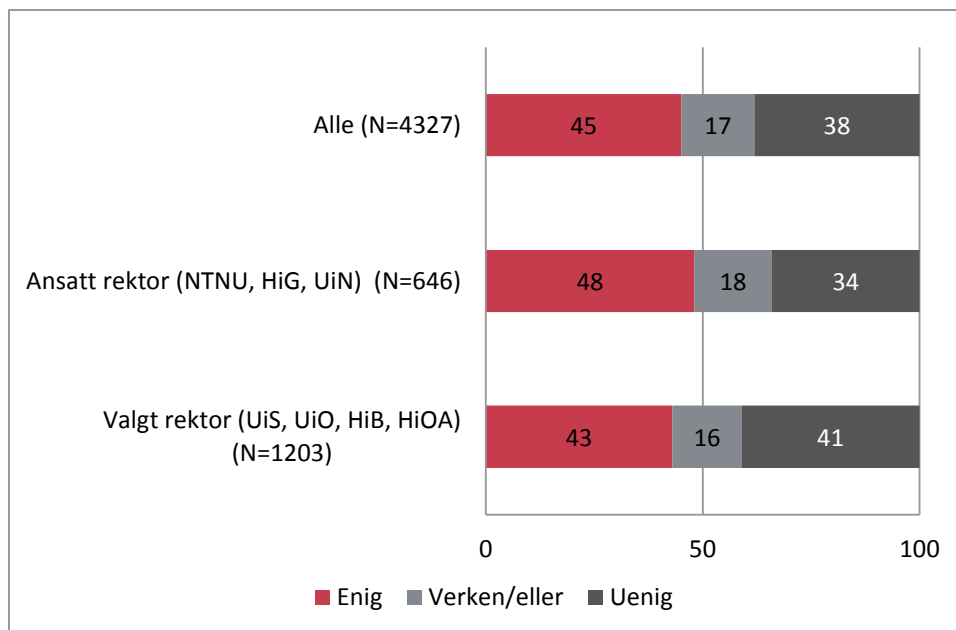


Figur 5.2 På mitt institutt/avd. o.l. er det god kommunikasjon mellom ledelsen og de faglig ansatte

Signifikante forskjeller på 1 %-nivå mellom de to ledelsesmodellene i andelene som er enig

Signifikante forskjeller på 5 %-nivå mellom de to ledelsesmodellene i andelene som har svart verken/eller og uenig

I begge tilfellene ser vi at institusjonene med ansatt rektor har en noe høyere enighet omkring disse aspektene enn de med valgt rektor. Det samme gjelder spørsmålet om gode prosesser rundt faglige prioriteringer der noen flere sier seg enig ved institusjoner med ansatt rektor enn valgt. Vekten på større grad av institusjonell autonomi og mulighet for strategisk styring handler om å få til mer bevisste prioriteringer som kan bidra til å heve kvaliteten på utdanning og forskning ved institusjonene. En del, og da særlig ved institusjoner med valgt rektor, (41 prosent), sier seg faktisk uenig i at det er gode prosesser rundt faglige prioriteringer. Dette kan tyde på løse koplinger mellom institusjonelle strategiprosesser og fagmiljøenes preferanser selv om det internt ved institusjonene alltid vil være kamp om ressurser og konflikter om hvilke kriterier som skal gjelde for tildeling av ressurser.



Figur 5.3 På mitt institutt/avd. o.l. er det gode prosesser rundt faglige prioriteringer

Signifikante forskjeller på 1 %-nivå mellom de to ledelsesmodellene i andelene som er uenig

Signifikante forskjeller på 5 %-nivå mellom de to ledelsesmodellene i andelene som er enig

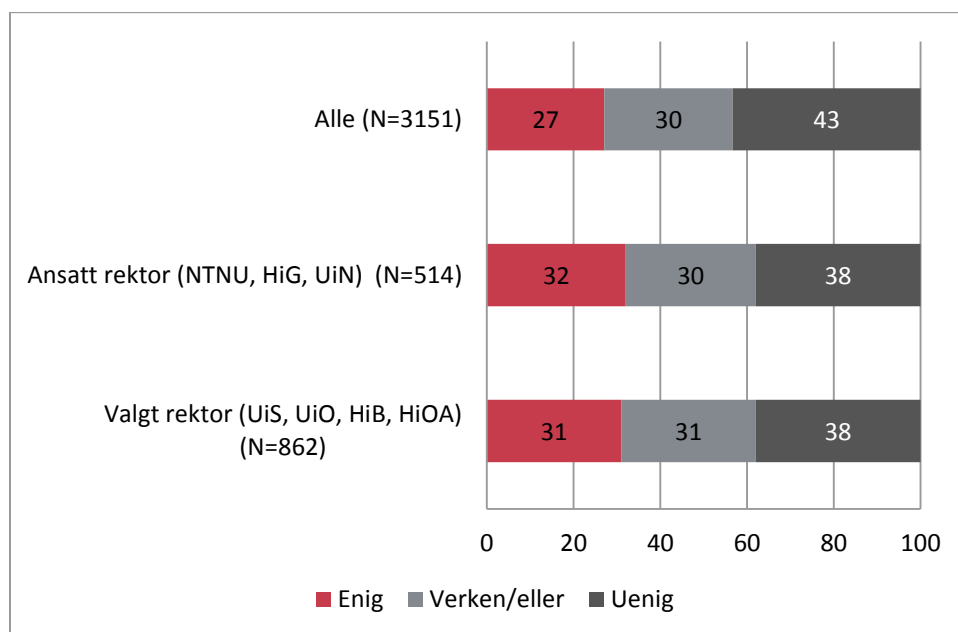
Men i hvor stor grad er slike svarmønstre betinget av ledelsesmodell eller eventuelt andre forhold?

5.3 Underliggende mønstre

Våre undersøkelser tyder på små forskjeller mellom fagområder, men med noen unntak. Høyeste nivå av tilfredshet finner vi innen teknologi. En mindre andel av kvinner i natur vitenskap (inkludert landbruk fiskeri og veterinær) er enige om at det er god kommunikasjon mellom ledelse og vitenskapelig ansatte. Ansatte innen teknologiske fag synes mest fornøyd når det gjelder deltakelse. Denne gruppen er også mest fornøyd når det gjelder prosesser som involverer faglige prioriteringer. På dette spørsmål er kvinner i naturvitenskap mindre fornøyde enn menn, og også kvinner fra samfunnsvitenskapene er mindre fornøyde enn sine mannlige kolleger. Generelt er det flere kvinner i alle fagområder som mener eksterne styremedlemmer gir verdifull kompetanse til avdelingen eller lignende. Dette reflekterer trolig ikke bare forskjeller mellom fagområder og disipliner, men også at kvinner har mindre tilgang til ledelsens interne nettverk og er underrepresentert i faglige lederstillinger (Vabø & Ramberg 2009, Ozkanli et al 2009).

Når det gjelder kommunikasjon mellom ledelse og faglig ansatte viser svarmønstrene størst grad av enighet innenfor teknologiske fag, (71 prosent) og minst grad av enighet i naturvitenskapelige/matematiske fag med 60 prosent. Dette mønsteret er mer positiv enn på tilsvarende spørsmål som ble rettet i en undersøkelse blant fagpersonalet i 2009, noe som kan indikere en positiv utvikling, selv om vi må ta forbehold om at tallene ikke er helt sammenlignbare (Vabø 2011). Også når det kommer til spørsmål om innflytelse er det flest enige i teknologi (67 prosent) etterfulgt av samfunnsfag (54 prosent), humanistiske og naturvitenskapelige/matematiske fag (55 prosent). Også når det gjelder faglige prioriteringer er teknologer mest fornøyd med 51 prosent enige mens naturvitere er minst fornøyd (41 prosent enig). Slike forskjeller i svarmønstre kan tyde på at mer hierarkiske og ledelsesorienterte organiseringsformer i større grad harmoniserer med de akademiske organiseringsformer som kjennetegner de teknologiske fag.

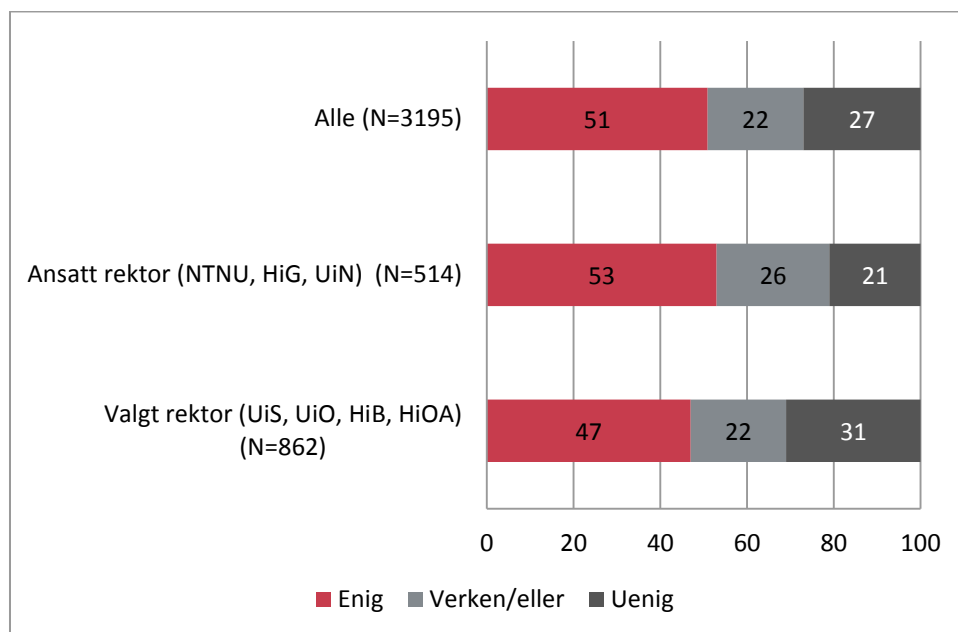
Et mindretall av fagpersonalet er enig i at eksterne styremedlemmer gir verdifull kompetanse. Den laveste andelen finner i humanistiske fag hvor 21 prosent er enig og den høyeste i tekniske fag hvor 32 prosent er enige. En del svarer vet ikke, og nesten halvparten sier uenige, for eksempel 50 prosent av de ansatte ved naturvitenskapelige fag. Dette kan nok indikere at en del respondenter har lite kjennskap til ordningen ettersom det i varierende grad anvendes eksterne styremedlemmer på dette nivået. For øvrig stemmer reaksjonsmønsteret på dette spørsmålet godt overens med andre undersøkelser gjennomført på institusjonsnivå (Stensaker & Vabø 2013).



Figur 5.4 På mitt institutt/avd. o.l. er det eksterne styremedlemmer som tilfører verdifull kompetanse

5.4 Administrativ støtte

Et knapt flertall mener at studieprogrammet har god administrativ støtte. Flest fornøyde finner vi i humaniora (57 prosent), færrest blant teknologer (47 prosent).

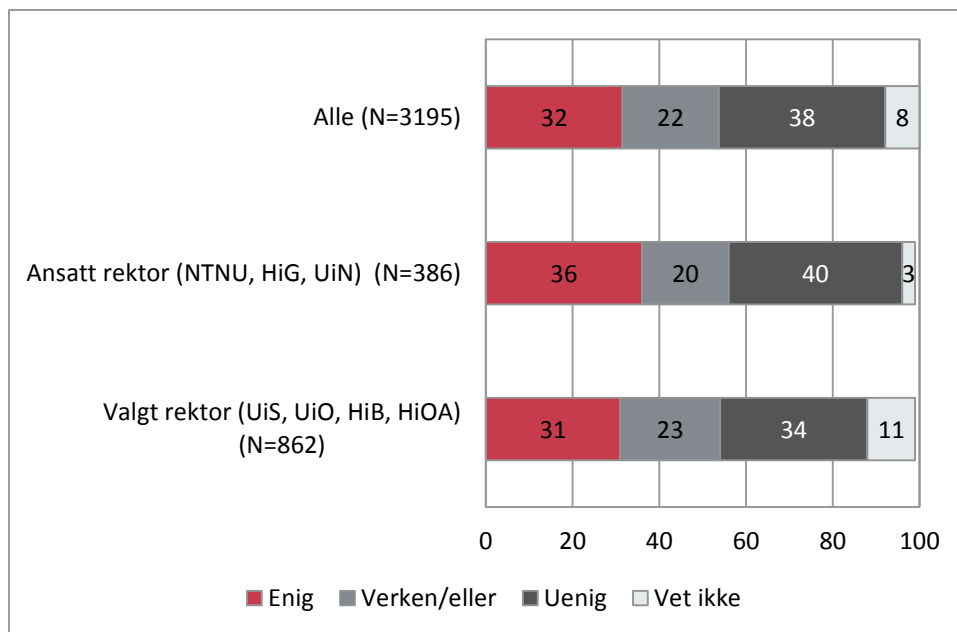


Figur 5.5 På mitt institutt/avd. o.l. har studieprogrammet god administrativ støtte

Signifikante forskjeller på 1 %-nivå mellom de to ledelsesmodellene i andelene som er uenig

Signifikante forskjeller på 5 %-nivå mellom de to ledelsesmodellene i andelene som har svart at de er enig og verken/eller

Gitt den ofte uttrykte misnøyen med veksten som har vært i administrative stillinger i kjølvannet av Kvalitetsreformen, tyder dette på en positiv utvikling som kan sees i lys av de bestrebelser institusjonene har gjort for å forbedre og profesjonalisere kvaliteten på administrative tjenester i studieadministrasjonen.



Figur 5.6 På mitt institutt/avd. o.l. har forskergruppen god administrativ støtte

Signifikante forskjeller på 1 %-nivå mellom de to ledelsesmodellene i andelene som har svart vet ikke

Signifikante forskjeller på 5 %-nivå mellom de to ledelsesmodellene i andelene som har svart at de er enig og uenig

Betydelig færre er fornøyd med den administrative støtten som gis til forskningsstøtte, rundt en tredjedel er enig i at støtten er god. Høyest andel «helt enig» finner vi i humanistiske fag med 36 prosent og lavest i medisin / helse med 28 prosent. Gitt at forskningsgrupper på institusjonsnivå representerer en nyere struktur, løsere koplet fra den øvrige virksomheten, og ikke avhengig av å levere forvaltningstjenester i samme grad som et studieprogram, er ikke disse forskjellene i tilfredshet oppsiktsvekkende. Likevel kan de være tegn på en mulig tendens der flere administrative støttefunksjoner forsvinner, ettersom sekretærsjiktet forsvinner og de administrativt ansatte blir mer og mer høyt kvalifisert og autonome.

Vi finner også betydelige kjønnsforskjeller når gjelder administrativ støtte til undervisning og i forskningsgrupper. I samfunnsvitenskapene er 54 prosent av mennene enige om at støtten er bra, mens 46 prosent av kvinnene er enige. Når det kommer til forskningsgrupper, finner vi signifikante forskjeller mellom menn og kvinner i medisin og helse, og i matematiske fag, riktignok med forbehold om at kvinner ikke utgjør en stor andel av sistnevnte.

Slike forskjeller i svarmønstre mellom fagområder og kjønn er viktig for å tolke forskjeller i svarmønstre mellom institusjoner med valgt og ansatt rektor ettersom de tre institusjonene med ansatt rektor; NTNU, Høgskolen i Gjøvik og Universitetet i Nordland også har en høyere andel teknologer, en høyere andel menn og personer i professor- og førsteamanuensisstillinger blant respondentene. De utvalgte institusjonene med valgt rektor har mer kjønnsbalanse i stillingsmassen, færre professorer/førsteamanuenser og flere høgskolelektorer. Våre analyser viser at slike underliggende forskjeller i institusjonenes akademiske demografi, stillingsstruktur og fagområdesammensetning gir viktige bidrag til å forklare de ulike svarmønstrene vi observerer.

6 Oppsummering av sentrale funn

6.1 Innledning

Denne studien har sett nærmere på funksjonaliteten til ulike styringsmodeller på institusjonsnivå i universitets- og høgskolesektoren. Spørsmål om styringsmodellenes betydning for strategiarbeid og relasjoner internt ved lærestedene og eksternt til Kunnskapsdepartementet, har fungert som et empirisk inntak til å utforske de to modellene norske læresteder kan velge mellom. I dette kapittelet skal vi oppsummere sentrale empiriske funn, peke på implikasjoner og reflektere rundt nåværende og fremtidige utfordringer for styring og ledelse av universitets- og høgskolesektoren.

En utvikling i retning av bedre strategisk styringskapasitet på sentralt nivå ved institusjonene i sektoren er et av hovedfunnene i rapporten. Samtidig finner vi at denne kapasiteten ikke umiddelbart avhenger av type ledelsesmodell, men er en funksjon av kjennetegn ved institusjonenes faglige og institusjonelle tradisjoner og kapasiteter samt av de muligheter og den dynamikk som følger av ledelsens arbeid i samspill med interne og eksterne relasjoner. Et hovedargument er at utvikling av institusjoner som kan skape bedre kvalitet og større mangfold både er avhengig av endring i politiske rammebetingelser og et tettere samspill mellom fagmiljøene og ledelsen, snarere enn av valg av ledelsesmodell isolert sett.

Styringsmodellenes betydning for hvilke saker som løftes frem ved lærestedene

I prinsippet kan de to hovedmodellene tenkes å fungere noe forskjellig i forhold til prioritering av saker som løftes frem som strategisk viktige ved lærestedene. Samtidig viser våre data relativt entydig at styringsmodellene i praksis ikke synes å ha noen spesiell betydning i forhold til hvilke saker som prioriteres. Det er tre årsaker til dette. For det første er saksforberedelse uansett styringsmodell et internt anliggende ved lærestedene der rektor i begge modeller anses som den personen som skal drive prosessen, og der rektors personlige egenskaper er viktigere enn selve styringsmodellen når det gjelder å løfte frem og drive saker. Grunnen til at rektorene får en slik sentral posisjon henger også sammen med at styret sjelden løfter frem egne saker. For det andre synes styrer med ekstern styreleder ikke å fungere svært forskjellig fra styrer der rektor selv er styreleder. Eksterne styreledere nedtoner kontrollfunksjonen og vektlegger sterkt samarbeidet med og lojalitet til den ansatte rektor. En tredje årsak er knyttet til det man kan kalle en administrativ logikk i en del saker som rutinemessig må behandles i styret uavhengig av styringsmodell (blant annet budsjett, regnskap og årsrapporter). Slike saker har selvfølgelig stor betydning for lærestedene, men bidrar til at saksprioritering ved lærestedene blir relativt sett mer like.

Styringsmodellenes betydning for lærestedets relasjon til Kunnskapsdepartementet

Heller ikke lærestedenes relasjon til sin eier – Kunnskapsdepartementet – synes nevneverdig influert av de to styringsmodellene. Den formelle kontakten mellom departementet og lærestedene ser i hovedsak ut til å være lik uansett styringsmodell. Viktige kontaktpunkter er tildelingsbrev og de jevnlig styringsdialoger som finner sted. Her påpeker representanter for lærestedene at dialogen med departementet har endret karakter de siste årene, og at den i dag er mer strategisk orientert med mye mindre fokus på detaljer og kontroll av virksomheten enn tidligere. Mange informanter legger vekt på at den uformelle relasjonen til departementet er svært viktig, og understreker at den løpende dialogen som eksisterer mellom rektor, direktør og departementet ikke er avhengig av styringsmodell.

Styringsmodellenes betydning for lærestedenes organisering av strategiske prosesser

Generelt sett synes alle de åtte lærestedene som er valgt ut i denne studien å ha gjennomgått en del endringer i hvordan de organiserer strategiske prosesser. Disse endringene er i liten grad koplet til styringsmodellene. Sentrale argumenter som trekkes frem i intervjuene er at styreseminarer og lignende prosesser er viktige arenaer hvor styret kan utvikle bedre kjennskap til lærestedet og møte ledere på ulike nivåer i organisasjonen. Eksterne styremedlemmer og eksterne styreledere synes å ha stor respekt for universiteter og høyskoler som kunnskapsorganisasjoner og tilkjenner at organisering av strategiske prosesser må tilpasses det enkelte læresteds kjennetegn. Et annet argument er at lærestedene selv har styrket sin profesjonalitet på å drive strategiske prosesser mer generelt. Teknikkene og prosedyrene som brukes i slike prosesser er relativt like – uavhengig av styringsmodellene. Et tredje argument er at styrer ved norske universiteter og høyskoler synes å være sterkt konsensusorientert, der styrerepresentanter ser at styrets legitimitet henger sammen med at det opptrer samlet utad.

Styringsmodellenes betydning for beslutningsprosesser og intern oppfølging

Styringsmodellene synes ikke å ha betydning for måten beslutninger fattes på ved lærestedene. Viktige strategiske saker behandles tilsynelatende relativt likt, der slike saker gjerne behandles i suksessive trinn i styrene etter hvert som de foredles. I denne sammenheng er det viktig å understreke at lærestedenes kapasitet på saksforberedelse av strategiske saker har økt, og at dette har skjedd uavhengig av styringsmodell. Styrket lederstøtte rundt rektor og direktør kan ikke minst trekkes frem i denne forbindelse. Spør man vitenskapelige ansatte om styrings- og ledelsesforhold ved eget institutt eller avdeling, er det likevel en viss forskjell i svarene hvis man kontrollerer for overordnet styringsmodell. Det er en liten tendens til at vitenskapelig ansatte mener at de har noe større medinnflytelse, bedre kommunikasjon med egen leder, synes det er gode prosesser rundt faglige prioriteringer der hvor man har ansatt rektor. Men i fortolkningen av dette materialet må vi også ta i betraktning at de tre institusjonene med ansatt rektor også har en høyere andel mannlig ansatte, innen teknologiske fag og i toppstillinger, altså respondenter med større tilbøyelighet til å uttrykke tilfredshet med mulighetene for medinnflytelse og kommunikasjon.

6.2 Implikasjoner og refleksjoner knyttet til styring og ledelse

Ut fra de data vi har presentert kan det konkluderes med at de to styringsmodellene fungerer ganske likt. Hovedinntrykket er at det ikke er markante forskjeller i hvilke saker institusjonene prioriterer, deres kontakt med departementet og måten de fattar strategiske beslutninger, organiserer og følger sakene opp på. Likevel vil vi ta forbehold om at antall læresteder i denne studien er relativt begrenset. For det andre er styringsmodellen med ekstern styreleder fremdeles relativt ny, og det kan argumenteres for at effekter av modellen trolig først kan spores på lengre sikt.

Samtidig har vi også sterke indikasjoner på at det skjer markante endringer i styring og ledelse av norsk høyere utdanning, og at disse endringene har større betydning for lærestedene enn deres overordnede styringsmodell. Tre forhold bør her nevnes spesielt. For det første synes styringsdialogen med departementet å ha endret karakter de seneste årene, der representanter for lærestedene relativt

ekspisitt mener at dialogen i dag er mer hensiktsmessig og sterkere fokusert på strategiske spørsmål. Når dette er sagt bør det likevel understrekes at mange eksterne styrerepresentanter opplever at deres forhold til departementet er noe uavklart, og at styrenes muligheter til å gjennomføre strategiske prioriteringer er begrenset av sentrale økonomiske, juridiske og/eller politiske føringer. Holdningene til de eksterne styremedlemmene ser i stor grad ut til å være knyttet til at de er prinsipielt skeptiske til modellen med valgt rektor, selv om vi i denne studien ikke kan se at dette betyr svært mye for det strategiske arbeidet til styrene. En implikasjon av dette er at det fremdeles er rom for forbedringer i kommunikasjonen mellom lærestedene og departementet, og i forhold til å tydeliggjøre, eventuelt endre, rammebetingelsene for lærestedene.

For det andre har studien vist at lærestedenes er inne i en endringsprosess når det gjelder vekt på strategi, organisering av strategiske beslutninger, og hvordan disse følges opp. Det ser ut til at lærestedene har bygget opp og styrket sin kapasitet for å drive strategiske prosesser. Dette er tydeligst når det gjelder lederstøtte og utviklingen av en profesjonell administrasjon. Styrene synes å prioritere strategiske beslutninger, og de eksterne styremedlemmene betoner sterkt at styret har en viktig funksjon i forhold til å styrke lærestedets posisjon utad og være et faglig strategiorgan. Intervjuer med rektorer og direktører ved lærestedene, og synspunkter fra eksterne medlemmer i styret understreker viktigheten av at styret fungerer som et kollektiv, og det er en sterk orientering i forhold til å fatte og jobbe frem konsensus i ulike saker. Samtidig mener rundt en tredjedel av de eksterne styremedlemmene at styrenes muligheter for å gjennomføre egne strategiske prioriteringer blir dårlig utnyttet ved lærestedene. En implikasjon synes her å være at mange læresteder fremdeles har mye å hente på gjennomføring og oppfølging av egne beslutninger. Selv om vår empiri på dette punktet er svært begrenset, synes noe av utfordringen å være at koplingen mellom de nye strategiske styringsorganene ved institusjonene (inkludert styre og styreledere) og de faglige kjernemiljøene og grunnene er for svak. Dagens ledelsesmodeller ved universiteter og høyskoler er riktignok begrunnet ut fra behovet for å ivareta et helhetsspektiv fremfor særinteresser osv., men flere informanter etterlyser behov for bedre og mer bevisst horisontal og vertikal koordinering, og en bredere dialog omkring faglige prioriteringer og kvalitetsutvikling ved institusjonene. Lærestedene synes likevel å være i en prosess på dette punktet ut fra at mange vitenskapelige ansatte – når de utspørres om forhold knyttet til styring og ledelse på eget institutt/avdeling – vektlegger at kommunikasjon med ledelse er forbedret og at det er gode prosesser rundt faglige prioriteringer på dette nivået. Her kan det også spores interessante forskjeller mellom ulike fagområder, formelle posisjoner og mellom kvinner og menn, noe som tilsier at man internt ved lærestedene bør ha stor oppmerksomhet rundt nevnte forhold.

For det tredje vil vi også understreke at de mer generelle utviklingstrekk knyttet til lærestedenes relasjon til departementet, og de interne utviklingsprosesser de gjennomgår, ikke må overskygge det faktum at det fremdeles er store variasjoner mellom lærestedene. Denne variasjonen er ikke først og fremst knyttet til styringsmodell, men til faktorer som ressurser, størrelse, forskningsprofil og historie. Slike forhold spiller en meget stor rolle i forhold til strategiske utviklingsprosesser. Vi finner for eksempel relativt mange likhetstrekk i måten gamle og store breddeuniversiteter driver strategiske prosesser på, og hvordan disse er forberedt. På samme måte kan vi også finne mange likheter i måten statlige høyskoler driver slike prosesser på, og i hvordan nye universiteter organiserer og gjennomfører strategiske beslutninger. Dette viser at horisontalt og vertikalt mangfold i høyere utdanning fremdeles har stor betydning når det gjelder hvordan styring og ledelse utøves. Nasjonalt har det i mange år vært en viktig politisk målsetting å styrke arbeidsdelingen mellom lærestedene og øke lærestedenes særegne profil. En mulig implikasjon av våre funn i denne rapporten er at lærestedenes vertikale og horisontale mangfold i enda større grad må gjenspeiles i den overordnede styringen av sektoren – de to styringsmodellene som har vært i fokus i denne rapporten synes i seg selv ikke å ha stor nok betydning i forhold til å styrke lærestedenes profil og sektorens mangfold. En annen implikasjon er at andre forhold som for eksempel finansieringsordninger, fagprofil og studentgrunnlag trolig er av større betydning for arbeidet med å fremme kvalitet og relevans enn valg av ledelsesmodell.

Litteratur

- Barnard, C. I. (1938). *The functions of the Executive*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bleiklie, I. (2005). «Academic Leadership and Emerging Knowledge Regimes» in I. Bleiklie & M. Henkel (eds.) *Governing Knowledge: a study of continuity and change in higher education*. Dordrecht: Springer.
- Bleiklie, I. (2011). «Excellence, Quality and the Diversity of Higher Education Systems» in M. Rostan & M. Vaira (eds.) *Questioning Excellence in Higher Education. Policies, Experiences and Challenges in National and Comparative Perspective*. Rotterdam: Sense.
- Bleiklie, I. & H. Byrkejflot (2002). «Changing Knowledge Regimes – Universities in a New Research Environment.» *Higher Education* 44 (2-3): 519-532.
- Bleiklie, I., J. Enders, B. Lepori & C. Musselin (2011). «New Public Management, Network Governance and the University as a changing professional organization», in T. Christensen & P. Lægred, (eds.), *The Ashgate research companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate Publishing Limited.
- Bleiklie, I. & M. Kogan (2007). «Organisation and Governance of Universities», *Higher Education Policy*, 20: 477-493
- Bleiklie, I., H.-E. Ringkjøb & K. Østergren (2006). *Nytt regime i variert landskap. Ledelse og styring av universiteter og høyskoler etter Kvalitetsreformen. Delrapport 9*.
- Chandler, A. (1962). *Strategy and structure: Chapters in the history of the American industrial enterprise*, Cambridge: MIT Press.
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic organization in Cross-National Perspective*, Berkley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.
- Clark, B.R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities*. Oxford, New York, Tokyo: IAU Press/Pergamon.
- Cohen, M. D., J. G. March & J. P. Olsen (1972). «A garbage can model of organizational choice» *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Damrosch, D. (1995). *We Scholars. Changing the Culture of the Universities*, Cambridge and London: Mass. and Harvard University Press.
- Dill, D.D. & B. Sporn (eds.) (1995). *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Oxford: IAU Press, Pergamon.
- Elken, M. & B. Stensaker (2012). Policies for quality in higher education - coordination and consistency in EU policy-making 2000-2010. *European Journal of Higher Education*, 1, 297-314.
- Etzkowitz, H. & L. Leydesdorff (eds.) (1997) *Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*, London: Cassell.
- Forland, A. og A. Haaland (1996). *Universitetet i Bergens historie*, vol. I, p. 10-186, Universitetet i Bergen,
- Frølich, N., B. Stensaker, E. Waagene, L. Scordato & P. Botas (under arbeid). «Perceptions of strategic choice and strategic change in European Universities.»
- Frølich, N., & B. Stensaker (2008). *Produktivitet, pragmatisme og polarisering. Evaluering av styring- og ledelsesmodell ved Det Matematisk-Naturvitenskapelige Fakultet ved Universitetet i Bergen*. NIFU STEP rapport 47/2008, Oslo.
- Frølich, N., & B. Stensaker (2012). «University strategizing - evaluation as a sensemaking tool», in B. Stensaker, J. Välimaa, & C. Sarrico, (eds.), *Managing Reform in Higher Education - The dynamics of culture, identity and organizational change*. Basingstoke: Palgrave.
- Hood, C., O. James, B. G. Peters & C. Scott (eds) (2004). *Controlling Modern Government*, London: Edward Elgar.
- Kretek, P., Z. Dragsic & B. Kehm (2012). «Transformation of university governance: on the role of university board members.» *Higher Education*, online.

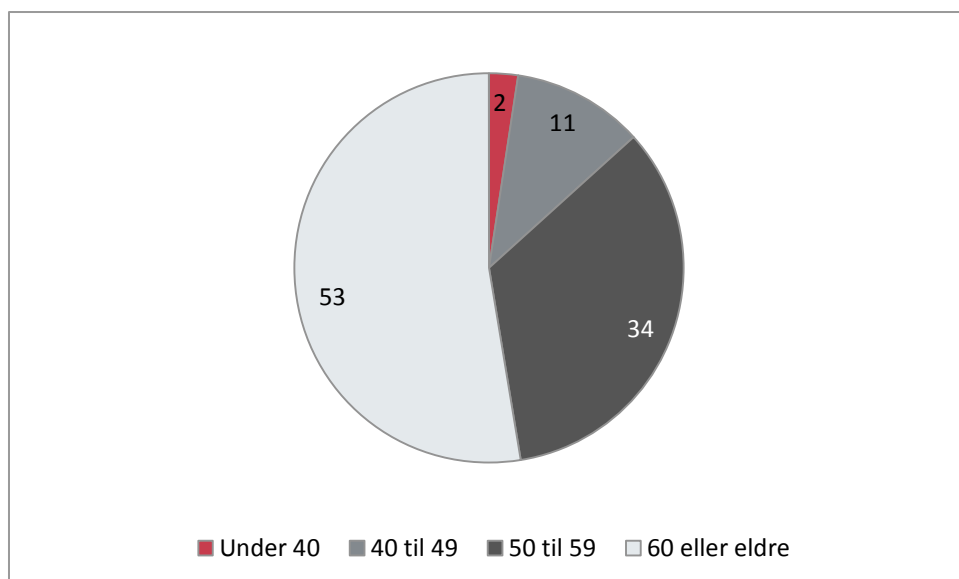
- Kogan, M., M. Bauer, I. Bleiklie & M. Henkel (2006). *Transforming Higher Education. A Comparative Study* (2nd edition). Dordrecht: Springer.
- Kyvik, S. & B. Stensaker (2013). Factors affecting the decision to merge: The case of strategic mergers in Norwegian higher education. *Tertiary Education and Management*, 19(4), 323-337.
- Larsen, I. M. (2007). *Om styring og ledelse av universiteter og høyskoler. Mellom fagfellesskap, hierarki, politikk og marked*, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Larsen, I. M. & L. Langfeldt (2004). *Profilerte breddeuniversiteter? Formulering, organisering og iverksetting av strategiske satsninger ved norske universiteter*. Rapport 3/2004 Oslo: NIFU
- Larsen, I. M. (1999). *Høgskolestyrets styringsrolle og høgskolerådets rådgivningsrolle. Delrapport nr. 5. Evaluering av høgskolereformen*. Oslo: NIFU/Norges forskningsråd
- Levine, A. (2001). 'Higher Education as a Mature Industry', in P.G. Altbach, P.J. Gumport & D.B. Johnstone (eds.) *In Defense of American Higher Education*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Maassen, P., & Olsen, J. P. (2007). «University dynamics and European Integration.» City: Springer: Dordrecht.
- March, J. G., & J. P. Olsen (1996). «Institutional Perspectives on Political Institutions.» *Governance*, 9, 247-264.
- Meyer, J. W., & B. Rowan (1977). «Institutional Organizations: Formal structures as myth and ceremony.» *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- Musselin, C. (1999). «State/University Relations and How to Change Them: The Case of France and Germany». In Henkel, M. & Little, B. (eds.). *Changing Relationships Between Higher Education and the State*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley.
- Nowotny, H., P. Scott & M. Gibbons (2001). *Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity.
- Olsen, J. P. (1971). *On the theory of organizational decision-making*, doktorgrad, Universitetet i Bergen, Bergen.
- Paradeise, C. & J-C. Thoenig (2013). «Academic Institutions in Search of Quality: Local Orders and Global Standards». *Organization Studies*, 34(2): 189-218.
- Paradeise, C., E. Reale, I. Bleiklie & E. Ferlie (eds.) (2009) *University Governance. Western European Comparative Perspectives*. Dordrecht: Springer.
- Pinheiro, R. & B. Stensaker (2013). Designing the entrepreneurial university: The interpretation of an global idea. *Public Organization Review* (forthcoming)
- Rowlands, J. (2013). The Effectiveness of Academic Boards in University Governance. *Tertiary Education and Management* 19(4), 338-352.
- Scott, W. R., & G. F. Davis (2007). *Organizations and organizing*, New Jersey: Prentice Hall.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*, New York: Harper & Row.
- Slaughter, S. & L. Leslie (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Stensaker, B. & M. Benner (2013). Doomed to be Entrepreneurial: Institutional transformation or institutional lock-ins of 'New Universities'. *Minerva* (forthcoming)
- Stensaker, B., N. Frølich, J. Huisman, E. Waagene, L. Scordato & P. Botas (2013). Factors affecting the realization of strategic change in higher education. *Journal of Strategy and Management* (forthcoming)
- Stensaker, B., A. Vabø (2013). *Fakultets- og instituttstyrer ved Universitetet i Stavanger: En evaluering*. Oslo: NIFU.
- Vabø, A. (2011). «Norway: Between Humboldtian Values and Strategic Management», in (eds.) Locke, W., Cummings, W.K, Fisher, D. (eds.) *Changing Governance and Management in Higher Education*. Netherland: Springer

Vabø, A., C.Tømte & B. Stensaker (2010). *Evaluering av styringsstrukturen ved Høgskolen i Bergen*. Rapport 41. Oslo: NIFU STEP

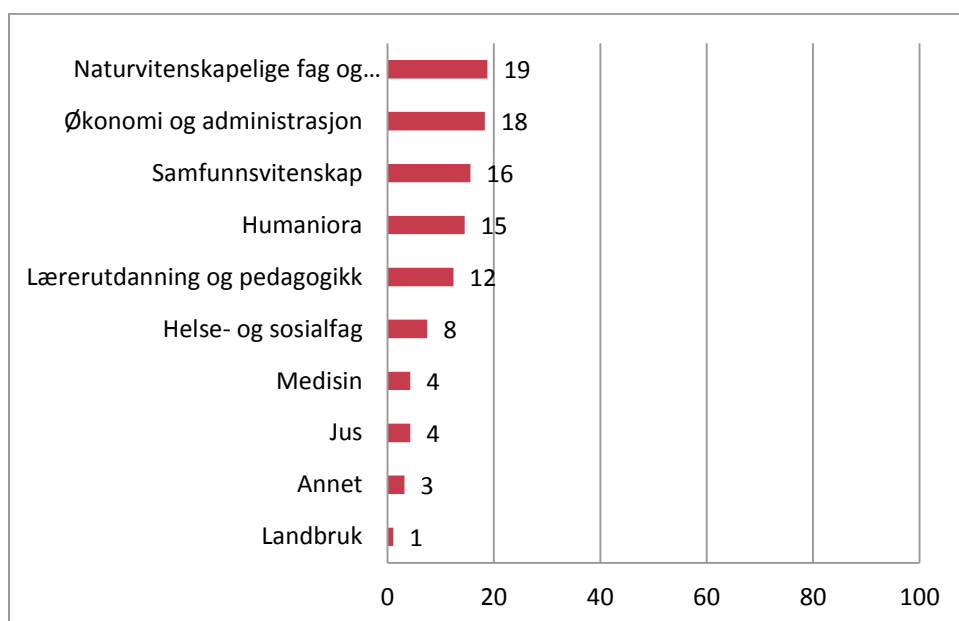
Vabø, A & I. Ramberg (2009). *Arbeidsvilkår i norsk forskning*. Rapport 9. Oslo: NIFU STEP

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks: Sage.

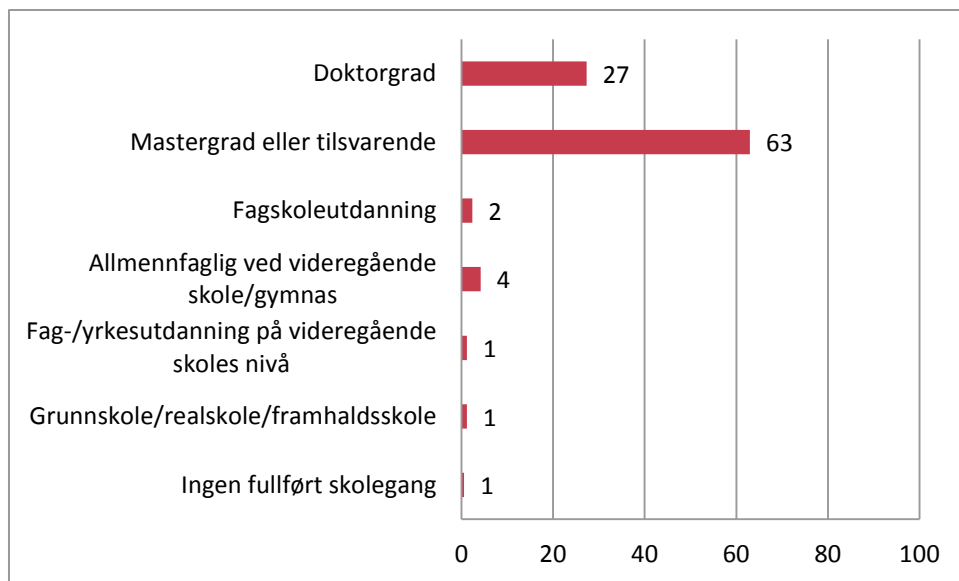
Vedlegg 1 Ekstra figurer fra undersøkelse blant eksterne styrerepresentanter



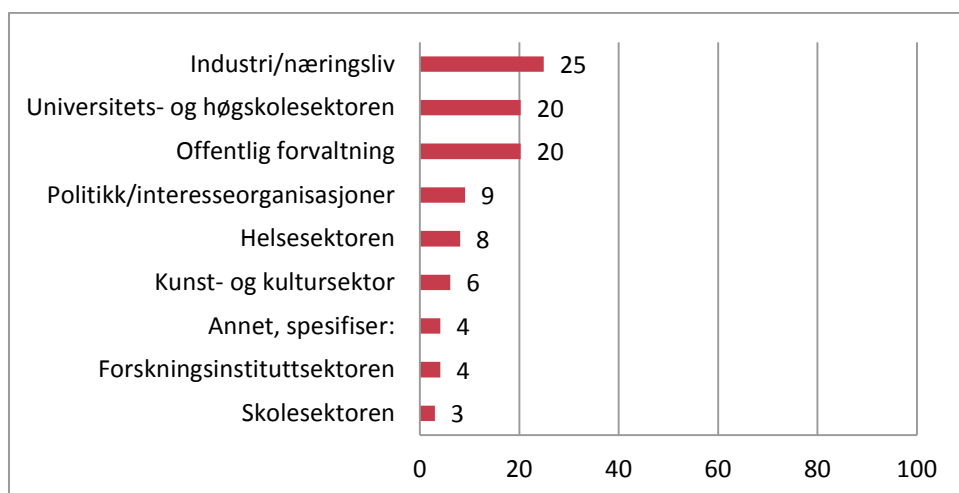
Figur V.1 Alderssammensetning eksterne styrerepresentanter 2005-2013



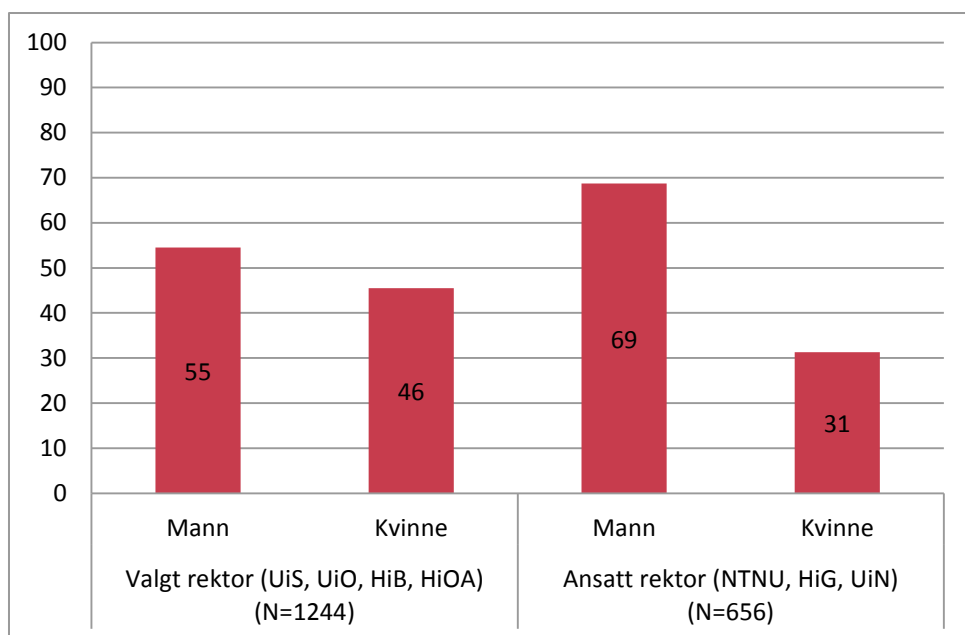
Figur V.2 Fagområde/høyere utdanning eksterne styrerepresentanter 2005-2013



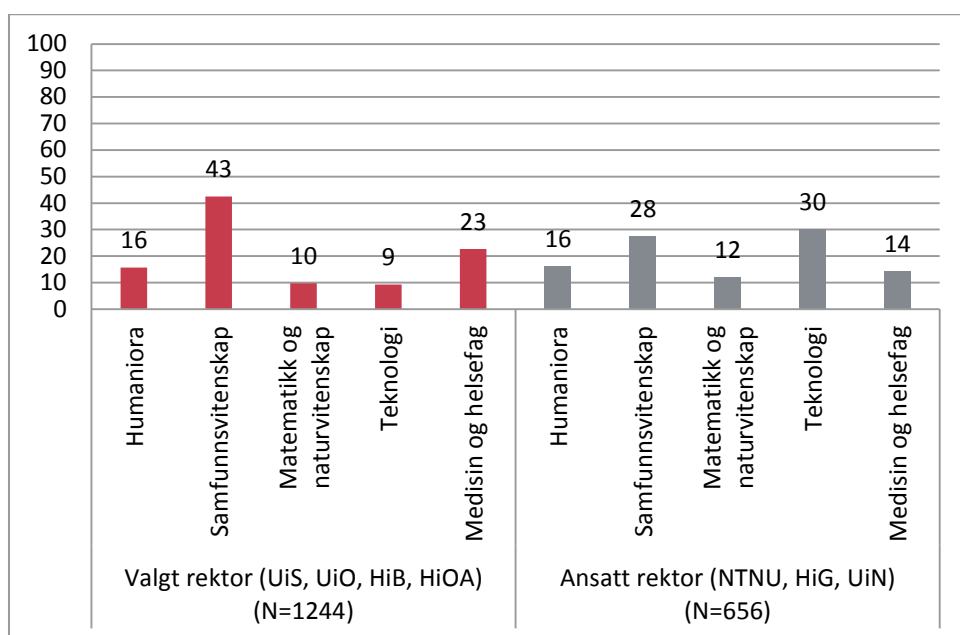
Figur V.3 Utdanningsnivå eksterne styrerepresentanter 2005-2013



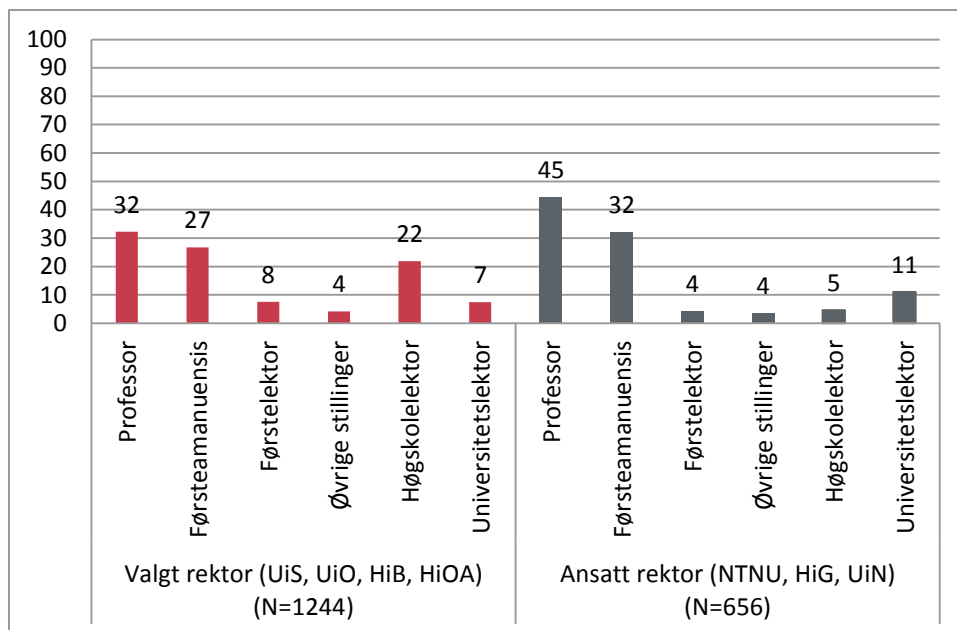
Figur V.4 Sektor/yrke eksterne styrerepresentanter 2005-2013



Figur V.5 Kjønnsfordelingen blant fagpersonalet ved syv av de åtte institusjonene som ligger til grunn for undersøkelsen i kapittel 5. henholdsvis UiS, UiO, HiB og HiOA og NTNU, HiG og UiN



Figur V.6 Fagområdefordelingen blant fagpersonalet ved syv av de åtte institusjonene som ligger til grunn for undersøkelsen i kapittel 5. henholdsvis UiS, UiO, HiB og HiOA og NTNU, HiG og UiN



Figur V.7 Stillingsnivå blant fagpersonalet ved syv av de åtte institusjonene som ligger til grunn for undersøkelsen i kapittel 5. henholdsvis UiS, UiO, HiB og HiOA og NTNU, HiG og UiN

Figuroversikt

Figur 4.1 I hvilken grad kommer styremedlemmene med saker til dagsorden? (Andel %)	32
Figur 4.2 Hvor viktig mener du din rolle som eksternt styremedlem er/var i forhold til lærestedets strategiarbeid? (N=191)	32
Figur 4.3 I hvilken grad får/fikk du som styremedlem tilstrekkelig styringsinformasjon, for eksempel i form av adekvate saksgrunnlag, informasjon om resultater osv.? (N=192)	33
Figur 4.4 Gi din vurdering av samarbeidsklimaet i styret (N=190)	33
Figur 4.5 I hvilken grad er du enig i påstandene nedenfor om styrets funksjon?	34
Figur 4.6 Hva synes du om størrelsen på styret? (N=191)	35
Figur 4.7 Synes du styret har den nødvendige kompetansen? (N=189)	36
Figur 4.8 Hvilken styringsmodell foretrekker du?	36
Figur 4.9 I hvilken grad er du enig i at lærestedets styringsmodell har/hadde betydning for hvilke saker styret har brukt mye tid på? (N=196)	37
Figur 4.10 Ta stilling til påstandene nedenfor vedrørende samarbeidet mellom institusjonsstyret og Kunnskapsdepartementet	38
Figur 4.11 I hvilken grad er du enig i at kontakten mellom styret og Kunnskapsdepartementet er tilstrekkelig? (N=189)	39
Figur 5.1 På mitt institutt/avd. o.l. er det tilstrekkelig mulighet for medinnflytelse	41
Figur 5.2 På mitt institutt/avd. o.l. er det god kommunikasjon mellom ledelsen og de faglig ansatte	42
Figur 5.3 På mitt institutt/avd. o.l. er det gode prosesser rundt faglige prioriteringer	43
Figur 5.4 På mitt institutt/avd. o.l. er det eksterne styremedlemmer som tilfører verdifull kompetanse	44
Figur 5.5 På mitt institutt/avd. o.l. har studieprogrammet god administrativ støtte	45
Figur 5.6 På mitt institutt/avd. o.l. har forskergruppen god administrativ støtte	46

Vedleggstabeller

Figur V.1 Alderssammensetning eksterne styrerepresentanter 2005-2013	53
Figur V.2 Fagområde/høyere utdanning eksterne styrerepresentanter 2005-2013	53
Figur V.3 Utdanningsnivå eksterne styrerepresentanter 2005-2013	54
Figur V.4 Sektor/yrke eksterne styrerepresentanter 2005-2013	54
Figur V.5 Kjønnssfordelingen blant fagpersonalet ved syv av de åtte institusjonene som ligger til grunn for undersøkelsen i kapittel 5. henholdsvis UiS, UiO, HiB og HiOA og NTNU, HiG og UiN	55
Figur V.6 Fagområdefordelingen blant fagpersonalet ved syv av de åtte institusjonene som ligger til grunn for undersøkelsen i kapittel 5. henholdsvis UiS, UiO, HiB og HiOA og NTNU, HiG og UiN	55
Figur V.7 Stillingsnivå blant fagpersonalet ved syv av de åtte institusjonene som ligger til grunn for undersøkelsen i kapittel 5. henholdsvis UiS, UiO, HiB og HiOA og NTNU, HiG og UiN	56

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no