

# Innspill til god styring av statlige universiteter og høyskoler

**Til:** Kunnskapsdepartementet

**Fra:** Jonas Stein, førsteamanuensis i statsvitenskap ved UiT – Norges arktiske universitet og medlem i AYF (Akademiet for Yngre Forskere)

*Takk for anledning til å komme med et dette notatet til Regjeringens stortingsmelding om styringspolitikk for statlige universiteter og høyskoler. Synspunktene er forfatterens egne meninger, selv om innspill er hentet fra både UiT og AYF.*

## Hva er god styring av UH-sektoren? Styringsbehov vs institusjonell autonomi

### Bakgrunn

Historisk har universitetene nytt høy tillit og hatt frihet til selv å styre og regulere store deler av egen virksomhet. I den senere tid har de relativt utvidede fullmaktene universitetene blitt utfordret og til dels undergravet av økende antall styrings- og måleparametre. Kanskje er dette delvis en konsekvens av det økte antall universiteter med tildels betydelig ulikhet i innhold og fokus, men ikke nødvendigvis. Mange av de nye mål og styringsparameterne som er innførte har også vært for å øke kvaliteten på forskning og utdanningene. Det er ingen tvil om at det har skjedd en massiv kvalitetsforbedring også på breddeuniversitetene i de siste tiårene gjennom et forsøk på å kontrollere de enkelte enheter til å nå bestemte (kvalitets)mål. Indikatorrapporten fra 2019 er et eksempel på at norsk forskning er på en 'all time high', noe som blant annet illustreres ved at Norge er på fjerde plass i verden i antall publikasjoner per innbygger. Dilemmaet er kanskje at man ved å utvide styringen til å inkludere for mange måleparameter både undergraver institusjonenes frihet, de andre velfungerende parameterne og skaper uklarhet om hva som er kjerneoppgavene til sektoren.

### Dilemmaer:

Styring av universitets- og høyskolesektoren (heretter UH-sektoren) møter et klassisk dilemma for offentlig styring. Desentraliseringsteoremet (Oates, 1972) predikerer at lokale (og regionale) beslutninger vil gi bedre tilpasning til lokale ønsker enn sentrale beslutninger. De lokale aktørene vet best 'hvor skoen trykker' og kjenner de lokale forholdene og kan dermed gi et mer optimalisert tilbud enn det man får gjennom statlig styring og kontroll. Dette forutsetter en viss grad av heterogenitet i ønskene mellom de lokale enhetene og en viss grad av homogenitet innad i de lokale enhetene. Gevinstene vil øke med variasjon i ønsker mellom de lokale enhetene (Tibout-sortering) og det vil kunne føre til fornuftig spredning mellom enhetene og en større grad av spesialisering slik at enhetene kan skape sine egne komparative fortrinn.

Dette teoremet er imidlertid best tilpasset en situasjon med små selvstyrende enheter som kontrollerer både inntektssiden og utgiftssiden ved sin virksomhet. På flere områder er desentraliseringsteoremet i direkte konflikt med uttalte målsetninger og styring av offentlig sektor slik vi kjenner det i Norden. De nordiske velferdsinstitusjonen anskaffer primært

individspesifikke goder der tilpasning til lokale og regionale ønsker og politisk deltakelse knapt nok er ønskelig. I dette tilfellet høyere utdanning. Det er ønskelig at alle som bor i Norge skal ha like velferds- og utdanningstjenester uavhengig av bosted. Dette betyr at det er en del standarder ved utdanningen av mennesker til tjenestene som er ønskelig, uavhengig av lokale og regionale ønsker. Det innebærer også at det skal gis forskningsbasert undervisning til alle studenter, noe som krever at det er en link mellom undervisning og forskning i de institusjonene som gir utdanningen.

I tillegg er det en annen særskilt utfordring i UH-sektoren, som både vanskeliggjør styring fra departement til sektornivå, men som også gjør det vanskelig å drive styring internt i institusjonene; prinsippet om akademisk frihet. Dette prinsippet har vært av avgjørende betydning for å utvikle academia. Det gir den enkelte forsker frihet til å selv velge metodikk, forskningstema og hvordan publisere sine resultater. Dette må karakteriseres som en såkalt negativ frihet; frihet fra innblanding og styring. Dermed blir styringsverktøyene ofte redusert til tiltak som innebærer mer incentiver på individnivå for å styre forskeren(e) i en retning som det er ønsket være seg flere publiseringer, Open Access, klimaforskning osv.

På sektornivå skjer styring gjennom flere virkemidler. Lovverk, forskrifter, oppnevning av eksterne styremedlemmer, tildelingsbrev, rammer og tilsynsordninger har vært de viktigste styringsverktøyene for departementet. Dette har vært instrumenter som har betydelig historie og er innarbeidet i sektoren.

På den andre siden ser man at mål, styringsparameter og rapporteringskrav er stadig voksende. Etter den nye strukturreformen er det kommet en rekke nye parameter. Nylig er det innført en rekke nye indikatorer i forbindelse med det grønne skiftet. UH-sektoren har, som de fleste andre samfunnsområder, opplevd fremveksten av stadig flere direktorater (f.eks. DFØ, NOKUT, IKT, UNIT, DIKU) som griper inn med nye krav til virksomheten. I mange tilfeller kan man institusjonene oppleve at kravene blir motstridende. For eksempel kan konkurransen om å bli det grønneste universitetet være direkte motstridende med ønsket om økt internasjonalisering og ønsket om regionalt spredning av sektoren. Det er vanskelig å si at institusjonene skal knytte internasjonale nettverk og samarbeid mer internasjonalt og samtidig ha som mål å reise mindre med fly.

Det kan være gode argumenter for nye styringsmål, parameter og nye direktorater. Det bør imidlertid stilles spørsmål om summen har blitt for stor. Faren med det er at man mister fokus på UH-sektorens kjernevirksomhet; utdanning, forskning, innovasjon og formidling. Digitalisering er f.eks. ikke et mål i seg selv, men et verktøy som må brukes for å styrke utdanningen og forskningen. Det voksende fokus på 'kommunikasjon' av merkevaren er et annet eksempel på trender i sektoren som tar bort fokus fra kjernevirksomheten. Et eksempel på dette er hvordan det tilsynsorganet NOKUT har nylig publiserte en surveyundersøkelse om hvordan folk flest oppfatter hvem som har best kvalitet på sine studier<sup>1</sup>. Er det virkelig oppgaven til et statlig tilsynsorgan som NOKUT? Er det studentenes oppfatninger av studiekvalitet, eller hva tilfeldige nordmenn har hørt om de forskjellige institusjoners utdanning, som er viktig måleparameter for det statlige tilsynsorganet? At det i tillegg er målt på en særdeles lite interessant måte fra et vitenskapelig ståsted er også et delpoeng. Norman og Meyer (2019) har en rekke eksempler på hvordan målstyringen i UH-sektoren har tatt bort fokus fra kjernevirksomheten. De er spesielt kritiske til den voksende tellekantsystemet. Selv om tellekantsystemet på et overordnet plan har bidradd til å styrke

---

<sup>1</sup> <https://khrono.no/hva-skjedde-na-nokut/458926>

kvaliteten på forskning i Norge, er det samtidig en fare for at man kan se seg blind på indikatorene.

Samtidig er det sett i lys av tidligere nevnte argumenter om behov for høy kvalitet på enkelte studier og ressursmaksimering heller ikke noe tvil om at det på noen områder er ønskelig med mer sentral styring. Når det gjelder forskningsinfrastruktur er det kanskje mer behov for styring for å sørge for en bedre fordeling av arbeidsoppgavene i sektoren og bidra til en unødvendig sentralisering av UH-sektoren. Mange av de store forskningsinfrastrukturprosjektene som lyses ut i regi av Forskningsrådet er så store at det blir umulig for mindre institusjoner å vinne frem og dermed bidrar de i realiteten til en sentralisering og konsolidering av UH-sektoren. Der de største vokser og vokser fordi de er de eneste som har store nok ressurser (økonomiske og menneskelige) til å vinne fram i anbudskonkurransen. Kanskje kunne man ha hatt mer behov for en viss styring i fordeling av oppgaver?

Dette bringer oss inn på et annet dilemma; UH-sektorens regionale rolle. (se også eget notat for mer utdyping). Ordningen med gradsforskrifter og fordeling av studieplasser på en del kjerneområder som medisin, jus, psykologi har en viktig rolle ikke bare for UH-sektoren, men for en velfungerende velferdsstat og rettsstat. Dette er krevende og kostbare studietilbud som krever et bredt utvalg av spesialiseringer. Det er ingen som har interesse av at det utdannes for mange spesialister nasjonalt og samtidig er det avgjørende med regional fordeling for å sikre kompetanse regionalt. Erfaringene fra odontologi og medisin viser hvor avgjørende det har vært for Nord-Norge for å bygge tilstrekkelig kompetanse i landsdelen. Før medisin (1970-tallet) og odontologi (2000-tallet) ble etablert ved UiT var det mangel på både leger og tannleger i landsdelen. Nå ser man at svært mange av de som utdannes, blir igjen i landsdelen og vakanser fylles i velferdstjenestene. Juridisk kompetanse er også av avgjørende betydning i en landsdel med store avstander. En modell for hvordan sørge for spredning internt i en region kan være UiT-modellen som innebærer at et visst antall leger tas opp i Tromsø, før de flytter til sykehusene Bodø og Hammerfest for å avslutte sin utdanning.

Avslutningsvis kan det være verdt å diskutere UH-sektorens rolle inn mot samfunn og demokratisk styring. Et kjennetegn ved norsk UH-sektor er at så godt så godt som alle de store institusjonene er statlig eide og uavhengig av eierskap så kommer nesten all finansiering fra offentlig sektor (hovedsakelig staten). Dette i motsetning til andre land hvor UH-sektoren også finansieres i stor grad av studenter (skolepenger) og private midler (stiftelser, samarbeid med næringsliv osv.). Det er mange positive sider med den norske modellen. Det gir stabil finansiering og like muligheter for alle innbyggere uavhengig av ressurser. Samtidig gjør det at sektoren ikke opererer i et politisk vakuum. Det kan være gode argumenter for hvorfor politiske ønsker når det f.eks. gjelder lokalisering av utdanningstilbud skal kunne veie tyngre enn institusjonens eller etablerte forskningsmiljøers ønske. Etableringen av nye studieplasser i odontologi er et eksempel på hvor de etablerte fagmiljøene var sterkt kritisk til at det skulle opprettes et nytt studium i odontologi ved UiT, men hvor de politiske ønskene om regional utvikling og fordeling ble tungtveiende. Det kan også være gode argumenter for å stille krav om å opprettholde enkelte studiesteder, på grunn av deres betydning for regional utvikling, næringsliv og produksjon av utdanning til arbeidskraft i velferdstjenester.

Det er også gode argumenter for å kanalisere midler gjennom Forskningsrådet for at den beste forskningen får best mulig vilkår. Samtidig kan det være en fare for at for mye av midlene blir svært konsentrert, i strid med politiske ønsker om utvikling av regional kunnskap. Ved forrige store tildeling ble 66 prosent av forskningsmidlene tildelt institusjoner lokalisert i Oslo<sup>2</sup>. Løsningen på et slikt styringsdilemma er imidlertid ikke å instruere Forskningsrådet om å drive med regional spredning, men snarere være oppmerksom på at en del av tildelinger gjennom andre organer kan ha en skjev geografisk spredning. Et annet alternativ vil i stedet for være å kanalisere midler gjennom andre styringsverktøy til regionale institusjoner. En god styring av norsk UH-sektor må gi rom for politikk, som sikrer en demokratisk legitimitet og at andre behov kan veies opp mot forskningen. Det handler ikke bare om styring eller ikke, men *hvordan* styring blir gjennomført. Sektoren er avhengig av at innbyggerne og deres folkevalgte opplever at UH-sektoren har en positiv samfunnsbetydning og bidrar til å bedre samfunnet og innbyggernes liv og hverdag. Dette er mer uttalt f.eks. i nord enn på Østlandet, der universitetene ikke er så *tydelige* samfunnsbyggere.

Basert på dilemmaene ovenfor og for bakgrunnen, har jeg forsøkt å skissere fire prinsipper som etter mitt skjønn bør brukes i styring av UH-sektoren.

### **Prinsipper for god styring**

1. Styring må begrunnes i nasjonale interesser og styrke UH-sektorens kjerneområder: Det aller viktigste prinsippet er at Regjeringen og etater som utøver myndighet, alltid må være klar for *hvorfor* det styres. Det er nasjonale hensyn som bør ligge til grunn for styring og det bør være klart hvordan styringen skal styrke UH-sektorens kjernefunksjoner; utdanning, forskning, innovasjon og formidling. Dersom det er andre hensyn som skal ivaretas, bør det være klart hvordan styringen skal ivareta nasjonale hensyn som for eksempel regional utvikling eller nasjonal ressursbruk.
2. Styring må i mest mulig grad være konsekvent: Det er ingen tvil om at Regjeringen har en betydelig styringsrett over institusjonene, selv om ledelsen ved institusjonene ikke ønsker å bli overstyrt. Samtidig bør det trekkes opp noen klare og konsekvente grenser for hvor inngripende styringen skal være og hvordan styringen skal skje. Primært bør styringen være overordnet og skje gjennom lover, tildelingsbrev og kontaktmøter. Dersom Regjeringen har sterke meninger om studiesteder for politihøgskolen, bør dette tydeliggjøres på et tidlig tidspunkt, samtidig som man har tid til å ta inn faglige motforestillinger før endelig beslutning tas. Dette handler ikke nødvendigvis om lovregulering, men en klarere forståelse og avklaring hva som er ønskelig. Det samme kan man si når det gjaldt studiestrukturen på Nord universitet, hvor det etter at styret hadde kommet med sin rapport, kom frem at Regjeringen hadde noen klare meninger om studiested og under strukturreformen der ministeren på et tidlig tidspunkt bestemte at Nord-Norge skulle ha to universitet.
3. Målstyring må være begrenset og gjennomtenkt: Sett i lys av de foregående prinsippene er det klart at Regjeringen må være sette grenser for hvor *mye* som skal styres og *hvordan* dyptgående styringen skal skje. Samtidig bør det være klart på

---

<sup>2</sup> <https://khrono.no/storeslem-til-universitetet-i-oslo--far-suverent-mest-pengar-fra-forskningsradet/429717> viser at 1583 av 2400 millioner ble tildelt institusjoner i Oslo

hvilke områder styring skjer og da er en gjennomtenkt og klar styring som styrker kjerneområdene til UH-sektoren å foretrekke.

4. Styring som bryter med veletablert praksis bør være særskilt godt argumentert for:  
Styring bør primært skje gjennom de etablerte styringskanalene; lover, forskrifter oppnevning av styremedlemmer, tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. Dersom andre styringskanaler brukes, bør dette skje på en møte hvor det ikke lar seg gjøre på en måte gjennom de primære styringskanalene og at det er saker av særskilt viktighet. Det bør også skje primært i relasjon direkte mellom departement og UH-institusjonene.

## **Konklusjoner**

UH-sektoren kjennetegnes i dag av relativ stor autonomi, kombinert med regelverk som er begrensende der hvor nasjonale styringsinteresser er prevalent. Det kan være gode argumenter for at det gjøres en gjennomgang av de samlede kravene som stilles av departementer og alle underliggende direktorater til UH-sektoren.

Styring bør være klar på at det skal bidra til å styrke UH-sektorens kjernefunksjon; utdanning, forskning, innovasjon og formidling. Styringen bør være begrenset og overordnet på målnivå og ikke detaljregulere for mye av virksomheten. De nye indikatormålene kan være et eksempel på at de på noen tilfeller blir for detaljerte og ikke i stor nok grad bidrar til å realisere kjernefunksjonene.

UH-sektoren har en betydelig regional funksjon både når det gjelder utvikling av kunnskap om regionen, men også utdanning av kvalifisert arbeidskraft til regionen. Hvis for stor andel av ressursene kanaliseres gjennom direktorater og organer som ikke har forståelse eller målsetning om å ivareta også en regional funksjon, risikerer sektoren å komme i ubalanse med å også ta hensyn til UH-sektorens regional funksjon.