

# 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.*

## Regionale hensyn og kvalitet: Hvordan kan konkurransearenaer innrettes for å sikre forskning og utdanning av god kvalitet i hele landet?

### UH-sektorens regionale rolle

UH-sektoren har i moderne tid hatt en betydelig regional rolle. Flere studier (Arbo, 2011; Stein, 2019) har vist hvor viktig høyere utdanningsinstitusjoner har vært for befolkningsutvikling og økonomisk vekst i Nord-Norge. Også studier fra andre land har vist mye av det samme (Olsson og Wiborg, 2003; Benneworth og Nieth, 2018). Høyskolene ble i stor grad etablerte for å møte behov hos lokalt og regionalt næringsliv og offentlig sektor. Også universitetene har hatt en betydelig rolle for å skape utvikling i hele landet og møte en rekke av behovene i velferdsproduksjonen. 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. På mange områder er UH-sektoren et av de viktigste verktøyene staten har for regional utvikling.

At sektoren har en instrumentell rolle i utviklingen av arbeidskraft er hevet over enhver tvil. Men også når det gjelder forskning har sektoren en viktig rolle. Empiri hentes ofte fra lokale og regionale forhold. Tromsøundersøkelsen som startet på 1970-tallet er i dag inne i sin syvende runde. Mer enn 45 000 personer har deltatt i en eller flere av de sju undersøkelsene som er gjennomført siden 1974. Den store oppslutningen har sikret kvaliteten på helseundersøkelsen og de vitenskapelige resultatene. Enorme mengder forskningsartikler og doktorgrader er gjort basert på undersøkelsen, men den har også gitt unik kunnskap om lokale og regionale forhold i Tromsø, som nå blir utvidet gjennom *Befolkningsundersøkelser i Nord* til å gjelde hele landsdelen. Det er også en rekke gode eksempler på hvordan UH-sektoren i samarbeid med regionalt næringsliv har bidradd til viktige innovasjonsprosesser som igjen har ført til regional utvikling og vekst.

Sektoren har også en svært viktig formidlingsoppdrag til regionale forhold. Alt fra regionale myndigheter til regionale media som ønsker å få svar på problemstillinger og få tilgang til fagkunnskap fra UH-sektoren. Det er ikke noe tvil om at geografisk plassering gjør det enklere for regionale organisasjoner å ta kontakt med UH-sektoren, samtidig gjør det enklere for vitenskapelig ansatte å kunne bidra med formidling i ønskede kanaler som møter/intervjuer/konferanser osv.

## Styresammensetting og valg av rektor

Et av de områdene som ofte illustrerer dilemmaet mellom regional forankring og styring er hvordan ledelsen av UH-sektoren settes sammen. Dette kunne også vært tatt opp i det mer overordnede notatet, men jeg har valgt å belyse det her. Det er teoretiske fordeler og bakdeler med både valg og ansatt rektor, men i en nyere forskningsartikkel (Frølich, Christensen, Stensaker, 2018<sup>1</sup>) ser det ut til at hvilken styringsmodell (ansatt eller valgt rektor) som velges har liten betydning for den strategiske kapasiteten ved universiteter og høyskoler, og dermed for hvilken kurs lærestedene setter og hva de gjør for å oppnå målene de setter seg. Hvis dette ser ut til å ha liten effekt, er det nok i utgangspunktet ikke noen grunn til å endre på dagens ordning hvor det er mulig for institusjonen selv å velge hvilken ordning man vil ha (selv om ansatt rektor nå skal være standard). Det gir en lokal og regional forankring av dette styringsspørsmålet og det er lite hensiktsmessig å presse igjennom en strukturell løsning mot den regionale institusjonens ønsker, hvis man ikke kan sannsynliggjøre empirisk at det vil ha en stor positiv effekt. I den nye lovforslaget til Auneutvalget foreslås det imidlertid at det skal være ekstern styreleder ved alle UH-institusjoner. Det er vanskelig å se hvilken stor positiv effekt dette vil ha. Tvert imot vil det skape en betydelig styringsutfordring mellom en valgt rektor og en ekstern styreleder. Hvis rektor ikke har tillit fra styrelederen, hvem er det da som må gå?

I stedet for å fokusere for mye på de strukturelle ordningene, kan det være viktig å tenke på hvordan man setter sammen et styre og hvordan kompetanse som KD ser etter når man velger eksterne styremedlemmer. For det første må det være avgjørende at de eksterne styremedlemmene har nok kompetanse om den institusjonen og sektoren som de skal være med å styre. Dersom de ikke har nok kunnskap om sektoren eller institusjonen risikerer man at de ikke i tilstrekkelig grad bidrar til å løfte styrets arbeid eller skjønner hvorfor enkelte saker kan bli særdeles konfliktfullt. For det andre er det et spørsmål om en balanse mellom kunnskap om sektoren, institusjonen og regionen. Det er åpenbart at de fleste institusjoner og regioner kan ha godt av å få innblikk utenfra, men det er opp til departementet å balansere de forskjellige hensynene.

For det tredje er det spørsmålet om antall styremedlemmer. Dagens ordning med 11 styremedlemmer gjør at styret allerede er nokså stort for å kunne fungere som et godt kollegium. Det er vanskelig å se at det vil være hensiktsmessig å utvide styrene. Hvis man da skulle utvidet antall eksterne styremedlemmer, måtte det ha gått på bekostning av enten de vitenskapelig ansatte (4 stk inkludert rektor), studentene (2 stk) eller de teknisk-administrative ansatte (1 stk). De vitenskapelig ansatte er allerede såpass få, spesielt med tanke på at rektor har en spesiell rolle og at det i de fleste tilfeller også er en person som representerer de midlertidige vitenskapelige ansatte (som kun sitter et år av gangen) at det vil være svært uhenktsmessig å redusere på antallet vitenskapelige ansatte. Det er også vanskelig å se for seg at å redusere studentenes innflytelse på egen hverdag vil ha spesielt mange positive konsekvenser. Når det gjelder forslaget om at institusjonene selv skal utnevne eksterne styremedlemmer er det vanskelig å se hvem på institusjonene er det som skal peke på de nye eksterne styremedlemmene? Er det rektor? Er det styret selv? Eller er det universitetsdirektøren?

Basert på dette er det nok å anbefale at man fortsetter med dagens ordning, og at departementets styringsrolle blir å utnevne gode eksterne styrerepresentanter som evner å

---

<sup>1</sup> <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0952076718762041>

ha god sektor- og institusjonskunnskap, samt gjerne noen som også har god forståelse for UH-sektorens regionale rolle. Det ideelle er å ha noen i styret som både forstår sektorspesifikke utfordringer og regionale utfordringer.

### **Egne eiendommer og regional utvikling**

Et av de aller viktigste grepene for å bruke de komparative regionale fortrinnene er at institusjonen selv kan styre og drifte sine egne bygg. I 2019 kunne man lese at et konsulentrapport bestilt av to departementer foreslo at Statsbygg bør overta og forvalte eierskapet av alle bygg i kunnskapssektoren<sup>2</sup>. For det første er det alltid med slike rapporter at de skisserer en teoretisk innsparing. I praksis er det ofte slik at de teoretiske gevinstene ikke lar seg gjennomføre. Et eksempel på dette er litteraturen om innsparinger av sammenslåing av kommunale enheter, hvor en rekke studier har vist at gevinstene ikke lot seg realisere ( for en oppsummering se Roesel, 2017)<sup>3</sup>. For det andre vil en slik overføring innebære en betydelig reduksjon i institusjonens autonomi. For det tredje vil man på regionalt nivå oppleve at man sitter langt unna Statsbyggs ledelse som er i Oslo. Det vil gjøre det betydelig vanskeligere å få en god dialog mellom eierne og brukerne av bygget. Det er allerede nok av eksempler, som f.eks. byggingen av MH2 ved UiT. Om det bare var drift av kontorbygg hadde det kanskje vært enklere, men mange deler er sterkt spesialisert og ytterst krevende bygg å drifte. Dessuten er byggene i seg selv nært knyttet opp til forskning og utdanningen.

Sett i lys av forslaget om prinsipper om at økt sentral styring må gi klare og åpenbare gevinster for UH-sektorens kjernevirksomhet vil jeg sterkt fraråde å overføre eiendomsmassen fra UH-sektoren til Statsbygg. Spørsmålet burde heller vært om de institusjonene som i dag ikke har anledning til å eie sine egne bygg, burde ha den muligheten?

### **Fordeling av infrastrukturoppgaver**

Når det gjelder forskningsinfrastruktur er det som nevnt i det overordnede notatet 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 kunne ha vært et område som kunne ha bidradd til å sikre forskning og utdanning av god kvalitet i hele landet.

### **Forskningsrådet og konkurransearenaer**

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

---

<sup>2</sup> <https://khrono.no/bygg-eiendom-omradegjennomgang/forslag-om-at-statsbygg-skal-overta-alle-universitetenes-eiendommer-skaper-reaksjoner/274896>

<sup>3</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S017626801730054X>

kunnskap. Ved forrige store tildeling ble 66 prosent av forskningsmidlene tildelt institusjoner lokalisert i Oslo<sup>4</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.

Det er allerede betydelige midler som kanaliseres gjennom Forskningsrådet og Horizon Europe. En anbefaling vil da være at man reduserer bruken av andre direktorater og kanskje heller kanaliserer direkte til UH-sektoren.

## Konklusjoner

UH-sektoren har en veldig viktig rolle med å bidra til regional vekst og utvikling. Den regionale rollen til sektoren er også med å gi sektoren høy legitimitet regionalt og i befolkningen generelt. For å fortsatt kunne finne gode regionale løsninger er det viktig at sektoren har en stor grad av autonomi og selvstyre.

På bakgrunn av dette er det viktig at eventuelt endringer i økt styring av sektoren må ha klare forventninger om betydelige gevinster med hensyn til UH-sektorens kjerneområder. Det er vanskelig å se for seg hvordan det å ta fra institusjonenes mulighet til selv å velge styringsmodell, øke styrene med flere eksterne representanter eller overføre bygningssmassen fra universitetene til Statsbygg vil bidra til en styrking av kjerneområdene.

Derimot kan et område som at noe mindre midler kanaliseres gjennom direktorater og Forskningsrådet bidra til økt kvalitet på forskning og utdanning i hele landet. Dette gjelder for eksempel forskningsinfrastruktur eller en del mer spesifikke virkemidler som kan kanaliseres direkte til UH-sektoren. Det er viktig at Forskningsrådet på sin side ikke blir et organ som skal drive regionalpolitikk, men har fokus på sitt kjerneområde; forskning av høyest mulig kvalitet.

---

<sup>4</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