

Masteroppgave

Faktorer som påvirker
styrets arbeid og hvordan disse
har bidratt til å videreutvikle styrerollen
ved Høgskolen i Bodø

Petter Román Øien

Master of Business Administration (BE320E)



Innholdsfortegnelse

<i>Innholdsfortegnelse</i>	I
<i>Figurliste</i>	II
<i>Oversikt over forkortelser:</i>	II
<i>English abstract</i>	III
0. BAKGRUNN	1
1. INNLEDNING	2
1.1 SENTRALE UTVIKLINGSTREKK I UNIVERSITETS - OG HØGSKOLESEKTOREN.....	3
1.1.1 <i>Handlingsrom relatert til generell ressursstyring</i>	3
1.1.2 <i>Juridisk handlingsrom – endringer i lovgivning</i>	6
1.2 PROBLEMSTILLING	9
2. TEORETISKE BETRAKTNINGER	14
3. METODISK FORANKRING	19
4. FAKTORENE SOM PÅVIRKER STYRET VED HØGSKOLEN I BODØ	24
4.1 INPUT – STYRETS SAKSGRUNNLAG	26
4.2 INTERNE PROSESSER – EGENSKAPER VED STYRET	30
4.3 EKSTERNE RAMMEVILKÅR - HANDLINGSROM.....	38
4.3.1 <i>Ny styringsordning = nye rammer for styrearbeid?</i>	39
4.3.2 <i>Statlig eierstyring – klare rammer?</i>	46
4.4 HVORDAN PÅVIRKES STYRET?.....	52
4.4.1 <i>Styrets arbeid</i>	53
4.4.2 <i>Styrollerollen – annerledes enn tidligere?</i>	54
5. KONKLUSJONER	57
6. TEORETISKE OG PRAKTISKE IMPLIKASJONER FOR VIDERE FORSKNING	60
7. REFERANSER	64
LITTERATURLISTE	64
ØVRIGE DOKUMENTER	66
INTERNETTADRESSER	66
APPENDIKS 1: GUIDE TIL INTERVJUER MED REPRESENTANTER FRA STYRE, LEDELSE OG ADMINISTRASJON	68
APPENDIKS 2: GUIDE TIL INTERVJUER MED REPRESENTANTER FRA KD/ KUF-KOMITÉ	70
NOTATER	71

Figurliste

Figur 1 Oppgavens design.....	1
Figur 2 Problemstilling sett i forhold til design	11
Figur 3 Oppgavens fokus	21
Figur 4 Oppgavens design.....	23
Figur 5 Høgskolen i Bodø	24
Figur 6 Styrets arbeid 2006 - 2009.....	26
Figur 7 Fordeling av styresaker 2006 - 2009	28
Figur 8 Behandling av styresaker 2006 - 2009	36
Figur 9 Kunnskapsdepartementet.....	38
Figur 10 Styrets fokus	45
Figur 11 New Public Management.....	47
Figur 12 Oppgavens design.....	52

Oversikt over forkortelser:

FAD – Fornyings- og administrasjonsdepartementet	SAK – Samarbeid, Arbeidsdeling & Konsentrasjon
FoU – Forskning og Utvikling	UFD – Utdannings- og forskningsdepartementet
HBO – Høgskolen i Bodø	UiA – Universitetet i Agder
KD – Kunnskapsdepartementet	UiB – Universitetet i Bergen
NOKUT – Norsk Organ for Kvalitet i Utdanningen	UiO – Universitetet i Oslo
NOU – Norges Offentlige Utredninger	UiS – Universitetet i Stavanger
NPM – New Public Management	UiT – Universitetet i Tromsø
NTNU – Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet	UMB – Universitetet for Miljø- og Biovitenskap
OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development	UoH-sektoren – Universitets- og høgskolesektoren
PhD - Philosophiae Doctor (akademisk grad etter avlagt doktorgrad)	

English abstract

The Ministry of education has the ownership of all universities and university colleges in Norway. In each institution, the board has the overall responsibility for all aspects of administration and professional activity. The most important tasks of this board are, according to the law, to monitor and control the total activity and point out the strategic direction of the institution. Bodø University College has developed very much since the university strategy was formally formulated in 1997. The organization changed its legal form of leadership in 2007. This also marks the change between the last and the previous board period. The time frame of this study is between 2006 and 2009.

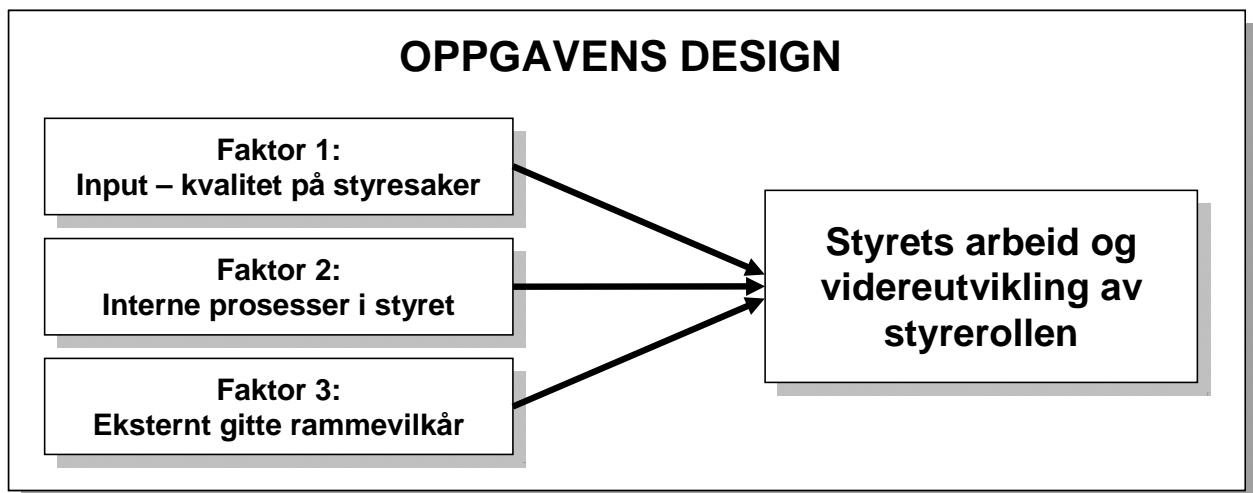
How does the board of Bodø University College fulfil its duties? This work will focus on in what way the board is affected by different internal and external factors and what effects these factors have on the total outcome of the board and the actual board member role. The data have been collected by means of interviews with nine different persons and analysis of a number of documents.

0. Bakgrunn

Med bakgrunn i en rekke utviklingstrekk relatert til både utvikling av lovgivning innen eierstyring i universitets- og høgskolesektoren generelt og faktorer som spesielt påvirker Høgskolen i Bodø, vil oppgaven ta for seg følgende problemstilling:

Faktorer som påvirker styrets arbeid og hvordan disse har bidratt til å videreutvikle styrerollen ved Høgskolen i Bodø

I innledningen gis en presentasjon av sentrale utviklingstrekk som er viktige for å forstå bakgrunnen for, utviklingen av og innholdet i sektoren de siste årene. Denne leder frem til den ovennevnte problemstillingen hvor en nærmere definering og avgrensning av innholdet i problemstillingen gjøres. Selv om historikken i oppgaven strekker seg lenger tilbake, vil det i denne sammenhengen bli fokusert på styret og dets arbeid i perioden 2006-2009. Oppgaven tar kun sikte på å trekke slutninger om Høgskolen i Bodø. Deretter presenteres det teoretiske rammeverket og oppgavens metodiske konsept. Etter dette gis en detaljert empirisk fremstilling som omfatter faktorene i modellen som er vist nedenfor. Avslutningsvis vil det bli konkludert og oppsummert med en besvarelse på selve problemstillingen. I denne sammenheng presenteres også implikasjoner og forslag til ytterligere forskningsmessige tilnærminger.



Figur 1 Oppgavens design

1. Innledning

De siste årene har store deler av offentlig sektor vært gjennom omfattende reformer og omstillingsprosesser. I denne sammenhengen kan man nevne flere store skolereformer¹, reformering knyttet til arbeidsmarked/trygdevesen², omlegging av helsevesenet fra fylkeskommunal styring til dannelsen av helseregioner³, store og omfattende omlegginger av forsvaret⁴ og til sist forskning og høyere utdanning. Fellesnevneren har i de fleste tilfeller vært fokus på effektivisering, ressursutnyttelse og et generelt ønske om bedre kvalitet i tjenestetilbudene.

Høyere utdanning og forskning har også vært gjennom omfattende endringer som kan ses i lys av og i sammenheng med de som har skjedd i offentlig forvaltning⁵. Sektoren vil etter alt å dømme gå gjennom ytterligere omlegginger i årene som kommer, uten at disse vil bli videre tematisert i oppgaven. Det er likevel verdt å nevne noe som har satt sitt preg på utviklingen de siste årene. I mai 2006 nedsatte regjeringen et utvalg som skulle utrede strukturen innen høyere utdanning i Norge. Utvalget ble ledet av professor Steinar Stjernø og fikk derfor raskt tilnavnet Stjernø-utvalget. Mandatet var blant annet å ”... vurdere tiltak for å sikre at strukturen av universiteter og høyskoler bygger opp under lovens formål om høyere utdanning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå” og at den ”... sikrer samspill med lokalt og regionalt arbeids- og samfunnsliv, slik at institusjonene bidrar til bærekraftig økonomisk, sosial og kulturell utvikling”⁶. Utvalget leverte i 2008 utredningen ”Sett under ett – ny struktur i høyere utdanning”⁷. Blant utvalgets hovedkonklusjoner var blant annet en reduksjon fra 37 høyskoler og universiteter til mellom 8 og 10 store nettverksinstitusjoner, og at de ulike institusjonene selv skulle avgjøre hvem de vil

¹ Blant annet NOU 1994:15 (Kostnadene ved arbeidstidsavtalen og Reform 1994)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/1994/nou-1994-15.html?id=115348>, NOU 1997:25 (Ny kompetanse – grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk)

² NAV-reformen (Stortingsproposisjon nr 46 (2004-2005));

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/stprp/20042005/stprp-nr-46-2004-2005-.html?id=210402>

³ Helseforetaksmodellen trådte i kraft 1. januar 2002 som følge av at staten overtok ansvaret for de offentlige sykehusene fra fylkeskommunene. Se også Odelstingsproposisjon 66 (2000-2001) Om lov om helseforetak m.m (helseforetaksloven) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/otprp/20002001/otprp-nr-66-2000-2001-.html?id=165010> og Stortingsproposisjon 1 (2000-2001)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/stprp/20012002/stprp-nr-01-2001-2002-.html?id=205422>

⁴ Fra midt på 90-tallet og utover har Forsvaret gått gjennom en rekke store endringer og omstillinger. Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok.html?id=314091> for oversikt over Stortingsmeldinger, Stortingsproposisjoner etc.

⁵ Se 1.1.1, 1.1.2 og 1.1.3.

⁶ <http://stjerne.no/site/om-utvalget/mandat.html>

⁷ NOU 2008:3

fusjonere/samarbeide med. Konklusjonene som ble lagt frem vakte sterk debatt og fikk til dels sterk kritikk og forventes å få store konsekvenser for den fremtidige utviklingen innen forskning og høyere utdanning i Norge.

1.1 Sentrale utviklingstrekk i universitets - og høgskolesektoren

Universitets- og høgskolesektoren har gjennomgått store endringer de siste årene. For utenforstående er kanskje antallet institusjoner det kanskje mest synlige tegnet på utviklingen man har gått gjennom innen høyere utdanning. På slutten av 80-tallet hadde Norge cirka 200 institusjoner innenfor høyere utdanning, medregnet de private høgskolene. Erkjennelsen av at dette var en for fragmentert sektor, førte til en rekke sammenslåinger av institusjoner i UoH-sektoren. Så sent som på begynnelsen av 90-tallet hadde man ikke mindre enn 90 institusjoner. Relativt lenge hadde man også kun 4 universiteter (i Tromsø, Bergen, Oslo og Trondheim). I dag består sektoren av 24 statlige høgskoler og sju universiteter. Høgskolen i Stavanger, Høgskolen i Agder og Landbrukshøgskolen har blitt til Universitetet i Stavanger, Universitetet i Agder og Universitetet for Miljø- og Biovitenskap. Flere høgskoler har også fått doktorgradsutdanninger godkjent. Selv om tallet i dag er nede i cirka 31 høgskoler og universiteter, er det grunn til å anta at tallet vil bli enda lavere i løpet av de kommende årene. UoH-sektoren preges for tiden av tettere samarbeid og fusjonsprosesser mellom flere institusjoner. Endringene i sektoren har kommet som følge av omfattende endringer i rammevilkår med tanke på ressursstyring og de lovmessige rammeverkene som til sammen stiller nye og langt større krav til ledelsen av og i den enkelte institusjon. I det følgende presenteres en del av de sentrale endringene og utviklingstrekkene.

1.1.1 Handlingsrom relatert til generell ressursstyring

"You cannot manage what you cannot measure... And what gets measured gets done."

Dette sitatet av Bill Hewlett, en av grunnleggerne av Hewlett-Packard, synes treffende i beskrivelsen av ressursstyringen i sektoren. I 2002 ble det nye finansieringssystemet for universiteter og høgskoler innført⁸. Finansieringssystemet skal *"... stimulere til økt resultatoppnåelse i sektoren, være geografisk nøytralt og nøytralt mellom institusjoner"*⁹. Systemet består av tre ulike komponenter, en basiskomponent som ikke er resultatorientert og

⁸ Jfr. Stortingsproposisjon nr 1 (2001-2002) og Stortingsmelding nr 27 (2000-2001) om Kvalitetsreformen

⁹ Side 24 i Orientering om forslag til statsbudsjettet 2008 for universiteter og høgskoler

to innenfor henholdsvis studie og forskning som begge er resultatorienterte. For universitetene fordeler bevilgningene seg gjennomsnittlig 55 % fra basis-, 22 % fra studie- og 23 % fra forskningskomponenten. For høgskolene er tilsvarende tall henholdsvis 69 %, 28 % og 3 %. Innenfor forskning¹⁰ mottar institusjonene støtte som resultat av antall inntektsførte kroner fra EUs rammeprogrammer, antall inntektsførte kroner fra Norges forskningsråd, antall publiseringspoeng¹¹ og antall disputaser fra egne doktorgradsprogrammer. For en gjennomsnittlig høgskole utgjør den samlede uttellingen over forskningskomponenten en relativt liten del av den samlede statlige bevilgningen mens universitetene mottar en langt høyere andel av sin totale bevilgning over denne komponenten. Innføringen av målbare og konkrete resultatindikatorer innen forskning og høyere utdanning er verktøy hvis formål er å øke ledelsens fokus på å måle både strategiske og økonomiske prestasjoner.

Etter dette har også Kunnskapsdepartementet hatt ute på høring forslag om et resultatbasert system innen formidling. Dette innebærer at man måler evnen til formidling gjennom blant annet populærvitenskapelige foredrag, kronikker, intervjuer, artikler og så videre. Formidlingskomponenten ble imidlertid aldri implementert. Argumentet mot var blant annet at man ville trenge så mye administrativ ressurs for å telle og rapportere at dette ikke ville lønne seg for UoH-sektoren å gjennomføre. Det ble dessuten argumentert med at Kunnskapsdepartementet sannsynligvis ville legge så få ressurser i formidlingskomponenten, at en måling på dette feltet ikke ville betale seg.

Utfordringen var at de virkelige ressursene – styringen av de fagansattes tid – ikke lå til institusjonene, men ble regulert gjennom en sentral særavtale. Særavtalen, avtaledokumentet som regulerte lønns- og arbeidsvilkår for undervisnings- og forskerstillinger ved norske universiteter og høgskoler, ble inngått i 1992 og gjort gjeldende fra 1. januar 1993. Senere ble avtalen revidert med virkning fra 1. august 1999. I Stortingsmelding nummer 35 (2001-2002) om rekruttering til undervisnings- og forskningsstillinger ble blant annet fleksibel bruk av personalressurser innen høyere utdanning drøftet. I den etterfølgende behandlingen av nevnte stortingsmelding uttalte en samlet Kirke-, utdannings- og forskningskomité blant annet følgende:

¹⁰ De siste årene har uttellingen vært cirka 200 % for inntjening fra EU (kroner 1 000 000,- inntektsført fra EU utløser således ca 2 000 000,- i bevilgning fra departementet), 15 % for inntjening fra Norges forskningsråd, ca kroner 40 000,- for ett publiseringspoeng og vel 430 000,- for en PhD-kandidat fra eget program.

¹¹ Publiseringspoengene gis på bakgrunn av antall vitenskapelige monografier, fagfellevurderte artikler i vitenskapelige tidsskrift og artikler i vitenskapelige antologier/serier. Man opererer med to nivåer, der nivå 1 gir minst og nivå 2 mest uttelling.

”Kombinerte forsknings- og undervisningsstillinger bør derfor være hovedprinsippet både ved universiteter og høyskoler, men andelen tid som benyttes til forskning og/eller utdanning kan variere mellom stillinger/stillingskategorier og ved de enkelte institusjoner. Komiteen merker seg at regjeringen i større grad ønsker å overlate disponeringen av de ansattes tid til faglig leder på grunnnivået, og åpne for en fleksibel bruk av personalressursene.”¹²

I brev av 10. januar 2005 opphevet Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) de til da eksisterende retningslinjene om fordeling av arbeidstid. Arbeidstakerorganisasjonene betraktet de sentrale retningslinjene om fordeling av arbeidstid som en integrert del av særavtalen om lønns- og arbeidsvilkår og hevdet at departementet ikke kunne oppheve disse. Blant annet innebar den opprinnelige avtalen at det skulle være lik fordeling mellom forskning og undervisning ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Flere av organisasjonene, blant dem Forskerforbundet, protesterte mot denne beslutningen og fremmet søksmål mot departementet. I februar 2006 møttes partene i Arbeidsretten for å avklare om Kunnskapsdepartementet (tidligere UFD) handlet i strid med tariffen da man i januar 2005 valgte å delegere de sentrale retningslinjene om fordeling av arbeidstid til lokalt nivå. Forskerforbundet tapte rettssaken, og 1. august 2008 falt særavtalen bort. Det enkelte universitet og den enkelte høyskole hadde dermed overtatt styringsretten og kan som en konsekvens av dette justere tid til henholdsvis undervisning og forskning for den enkelte fagansatte etter de hensyn som er viktige for institusjonen. Samtidig innebærer dette at arbeidet skal skje i normal arbeidstid og i henhold til Arbeidsmiljølov og Hovedtariffavtale, som regulerer alle andre offentlige ansatte. Arbeid utover vanlig tid skal således i prinsippet godtgjøres som overtid. Dette reiser spørsmål om tidsregistrering blant faglig ansatte. Denne delen av saken er ikke avklart og vil ikke bli nærmere behandlet i oppgaven.

For institusjonene i sektoren er det av grunnleggende betydning at man har høy produksjon på de indikatorene innen utdanning og forskning som bidrar til å opprettholde og helst øke statlige bevilgninger. En annen viktig forutsetning er at så stor del av faglig virksomhet som mulig finansieres over andre kilder enn statsbudsjett. Dette er viktig for å skaffe institusjonen størst mulig økonomisk handlingsrom. For statlige høyskoler har prosentandelen statstilskudd av totale driftsutgifter stort sett ligget like i underkant av 90 %, mens tilsvarende tall har vært +/- 75 % for universitetene.

¹² http://www.forskerforbundet.no/upload/Diverse/Brev_UFD_arbeidstid_100105.pdf

1.1.2 Juridisk handlingsrom – endringer i lovgivning

Den lovmessige reguleringen av universitets- og høyskolesektoren danner grunnlaget for hvordan institusjonene forvaltes. Siden 1989 har Stortinget gjort en rekke vedtak som har gitt universitetene og høyskolene nye muligheter og rammevilkår til å utvikle seg som forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Den lovmessige utviklingen tar i denne sammenheng utgangspunkt i Universitetsloven av 1989, og følger deretter utviklingen frem til 2009. Et lovutvalg anbefalte i 1993 at de private institusjonene skulle inkluderes i lovgivningen, uten at dette ble tatt til følge. I neste runde ble det stilt som krav fra de private institusjonene å bli likestilt med de statlige. Dette ble tatt til følge og nedfelt i den nye Universitets- og høyskoleloven av 2005. Man har i tillegg gjort endringer som har hatt spesielle konsekvenser for de statlige høyskolene. Blant annet har de faglig ansatte ved høyskolene blitt likestilt med sine kolleger ved universitetene. Behandlingen av Stortingsmelding nr 40 (1990-1991) resulterte i felles lov for høyere utdanning, felles stillingsstruktur og identiske opprykksordninger. Sett fra høyskolene fjernet dette vedtaket noen helt sentrale barrierer med tanke på muligheten til å drive forskning. Parallelt ble det åpnet for å kunne tilby hovedfagsstudier på visse områder. Følgende formulering er gitt i § 1 – 6 om lov om universiteter og høyskoler av 1995:

”Andre institusjoner kan tillegges et tilsvarende ansvar [som universitetenes og de vitenskapelige høyskolenes ansvar for grunnforskning og forskerutdanning] på sine særskilte fagområder”

Denne formuleringen innebar at den lovmessige delen av de grunnleggende skillene innenfor høyere utdanning i Norge langsomt falt bort. Utviklingen fortsatte da Jon Lilletun i oktober 1997 tiltrådte som kirke-, utdannings- og forskningsminister¹³. På det tidspunktet detaljstyrte departementet i stor grad de høyere utdanningsinstitusjonene og la blant annet sterke føringer på oppretting og nedlegging av studietilbud, organisasjonsinterne forhold og lignende. Lilletun endret regimet og la opp til mindre grad av detaljstyring og større grad av rammebevilgning. Det som kanskje hadde aller størst betydning, var oppmykningen rundt tildeling av doktorgrad. Tidligere hadde denne rettigheten vært forbeholdt universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Nå ble det innført et regime som tillot vanlige høyskoler å tildele doktorgrad så lenge man tilfredsstilte visse faglige kriterier. I forlengelsen av dette ble

¹³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/NOUer/2008/NOU-2008-3/7/1.html?id=497222>

Mjøsutvalget nedsatt. Utvalget la frem en innstilling¹⁴ som må ses i klar sammenheng med den påfølgende Kvalitetsreformen. Blant annet åpnet utvalgets innstillinger for at høgre utdanningsinstitusjoner kunne endre kategori, hvilket innebar at høgskoler kunne utvikle seg til universiteter. Mjøsutvalget kom deretter med en rekke innstillinger i NOU 2000:14. De kanskje mest sentrale var at man besluttet å ”... endre de statlige institusjonenes rettslige status fra statlige forvaltningsorganer med særlige lovfestede fullmakter, til en type statsforetak organisert etter selskapsrettslige prinsipper” (Bernt 2006:5). Det ble ikke gjort noe med dette siste punktet. Stortinget vedtok i 2005 å videreføre statusen som statlige forvaltningsorganer med særlige lovfestede fullmakter. Dette innebærer at statsråd som øverste ansvarlig kan instruere institusjonene økonomisk og administrativt. Man finner også følgende betraktning rundt forholdet mellom styre og rektor:

”Rektor er ansvarlig for å forberede saker og fremmer forslag for styret. Rektors ansvar for institusjonens drift gjør at denne ikke bør være medlem av styret. Likevel bør rektor ha møte og talerett i styret. Det er av stor betydning at rektor kan holdes ansvarlig overfor styret for driften av institusjonen, slik at styrets autoritet ikke blir omstridt. Ved valg av rektor kan dette ansvarsforholdet bli uklart, og rektor bør derfor være ansatt av styret.”¹⁵

Ved revisjonen av loven i 2002 fikk man ikke de radikale endringene som man forventet med utgangspunkt i Mjøsutvalgets innstillinger. I stedet ble det åpnet for at institusjonene selv kunne avgjøre om leder av grunnenhet eller avdeling skulle tilsettes på bakgrunn av valg eller tilsetting. Etableringen av Norsk Organ for Kvalitet i Utdanningen (NOKUT) skjedde også som følge av lovendringene i 2002 og er det kanskje klareste svaret på krav om økt kvalitet i utdanning. NOKUT har som sine viktigste oppgaver ”... å kontrollere og utvikle kvaliteten ved norske universitet, høgskolar og fagskolar”¹⁶. Samme år ble det utnevnt et nytt lovutvalg – Ryssdaluutvalget. Dette utvalget støttet Mjøsutvalgets innstilling, som innebar en statsforetaksmodell. Utvalget var imidlertid splittet på dette punktet, og det ble hevdet at institusjonene ville miste sin uavhengighet.

Ved siden av Ryssdaluutvalgets arbeid må Regjeringens ønske om å styrke den statlige styringen av høgskoler og universiteter, også ses i sammenheng med en undersøkelse av virksomhetsstyringen av universiteter gjennomført av Riksrevisjonen i perioden 2003 – 2004. Utgangspunktet for revisjonen var følgende:

¹⁴ NOU 2000:14 Frihet med ansvar – om høgre utdanning i Norge

¹⁵ Side 443, NOU 2000:14

¹⁶ <http://www.nokut.no/>

”Universitetene er tildelt økt faglig, økonomisk og organisatorisk frihet de siste årene. Dette skal gi institusjonene økt handlingsrom til å møte endrede behov for utdanning og forskning og utfordringer i samfunnet for øvrig. Fristilling av institusjoner øker kravene til god intern styring.¹⁷”

Riksrevisjonens kartlegging tok for seg de fire universitetene man hadde på det tidspunktet. I sine undersøkelser avdekket Riksrevisjonen blant annet mangel på interne styringssystemer som sikret resultat- og måloppnåelse, og at man i liten grad hadde utviklet tilfredsstillende systemer for helhetlig intern styring. I rapporten finner man følgende formulering:

”Undersøkelsene viser at universitetenes interne styringssystemer i liten grad utgjør en helhetlig prosess av planlegging, gjennomføring og kontroll. I planleggingen av virksomheten er den største svakheten fravær av konkrete målsettinger og resultatmål for hva som skal oppnås på kort sikt, noe som er en forutsetning for målrettet og effektiv drift. Når mål unntaksvis fastsettes, er de i liten grad knyttet til gjennomføringsansvar. (...) Fravær av mål og virkemidler innebærer grunnleggende svakheter i systemene for gjennomføring av mål- og resultatstyring.”

Det daværende Utdannings- og forskningsdepartementet sa seg enig i de problemområdene som ble identifisert, men pekte på at *”... endringene i rammevilkår har resultert i endringer og omstillingsprosesser som det tar tid å gjennomføre”*. Det er interessant å merke seg at departementet savnet en vurdering av styrets rolle i forhold til mål- og resultatstyring i rapporten. Fra Riksrevisjonens side ble det imidlertid svart at formålet med undersøkelsene har vært å *”... vurdere om universitetsledelsen har etablert tilstrekkelige verktøy og prosedyrer for å styre og følge opp virksomheten¹⁸”*. I sine kartlegginger ble det fra Riksrevisjonens side understreket at styret ble ansett som virksomhetens øverste ledelse og at styret således skulle inngå i alle konklusjonene relatert til mål- og resultatstyring.

Regjeringen ønsket med bakgrunn i dette en modell som innebar klarere statlig styring av universiteter og høyskoler for å oppnå virksomhetsstyring med større fokus på mål- og resultatstyring i universitets- og høyskolesektoren. Man fikk imidlertid ikke gehør for dette i Stortinget. Blant annet foreslo regjeringen at *”... ordningen med en valgt rektor som styrets leder skulle erstattes med en modell hvor rektor ble en tilsatt daglig leder for virksomheten, mens styrets leder skulle være en person utenfra, oppnevnt av departementet.”* Kompromisset ble at man skulle *”... holde fast på den etablerte rektorrollen som lovens hovedregel, men*

¹⁷ Dokument nr. 3:3 (2004-2005)

¹⁸ Dokument nr. 3:3 (2004-2005), side 5.

med adgang for institusjonen til å treffe vedtak med kvalifisert flertall om å i stedet tilsette rektor som daglig leder.” Dette er nedfelt i Universitets- og høgskoleloven av 2005, i § 10-1 Rektor og 10-4 Ansettelse av rektor.

Så langt er den alternative styringsordningen lite utbredt blant universitetene. Universitetet for Miljø- og Biovitenskap praktiserer sammen med universitetene i Oslo, Bergen, Tromsø, Stavanger og Agder fortsatt ”normalordningen”, hvilket innebærer at rektor også er styreleder¹⁹. NTNU er således det eneste universitetet i Norge som avviker fra denne ordningen der Torbjørn Digernes tiltrådte som tilsatt rektor 1. august 2005²⁰.

1.2 Problemstilling

Det hersker liten tvil om at endringer i universitets- og høgskoleloven og økonomiske modeller har endret både rammene for ledelse av institusjoner og selve handlingsrommet de enkelte institusjonene har med tanke på å styre egen strategisk utvikling de siste 15 årene. Man har sett en utvikling som stiller nye krav til styrene for institusjonene. Styrene og deres rolle er nemlig klart formulert med tanke på ansvar. I Universitets- og høgskoleloven finner man dette i § 9-1 Ansvar for institusjonens virksomhet.

(1) Styret er det øverste organ et ved institusjonen. Det har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og for at institusjonene drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder, og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet.

Hvilken styringsordning er egnet for institusjonen? Hvordan oppnå best mulig økonomisk handlingsrom? Hvordan utnytte styringsrett i forhold til de ansattes arbeidstid på en optimal måte? Dette er blant de sentrale spørsmålene styrene i følge lovverket må ta stilling til. Styrets oppgaver formulert i § 9.2 er klare på dette punktet. I denne paragrafen formuleres i seks punkter hvilke oppgaver styret er forpliktet til å fokusere på. Punktene 1 og 2 er sentrale i forbindelse med det handlingsrommet som er skissert i forbindelse med økonomisk handlingsrom mens 3 og 4 må ses i forhold til det juridiske handlingsrommet i institusjonen:

(1) Styret skal trekke opp strategien for institusjonens utdannings- og forskningsvirksomhet og annen faglig virksomhet og legge planer for den faglige utvikling i samsvar med de mål som er gitt av overordnet myndighet for sektoren og institusjonen.

¹⁹ www.umb.no, www.uio.no, www.uib.no, www.uit.no, www.uis.no og www.uia.no

²⁰ <http://www.ntnu.no/adm/rektor/digernes>

(2) Styret skal fastsette mål og resultatkrav og har ansvaret for at institusjonens økonomiske ressurser og eiendom disponeres i overensstemmelse med bestemmelser om dette gitt av overordnet myndighet, og etter forutsetninger for tildelte bevilgninger eller andre bindende vedtak.

(3) Styret skal føre tilsyn med den daglige ledelse av virksomheten. Styret skal fastsette instruks for institusjonens daglige ledelse.

(4) Styret selv fastsetter virksomhetens interne organisering på alle nivåer. Organiseringen må sikre at studentene og de ansatte blir hørt.

Til sammen stiller dette generelt større krav til styring og ledelse, og da spesielt til styret og dets rolle.

Problemstillingen tar, slik den er formulert nedenfor, utgangspunkt i hvordan styret som institusjonens øverste organ opererer i dette handlingsrommet.

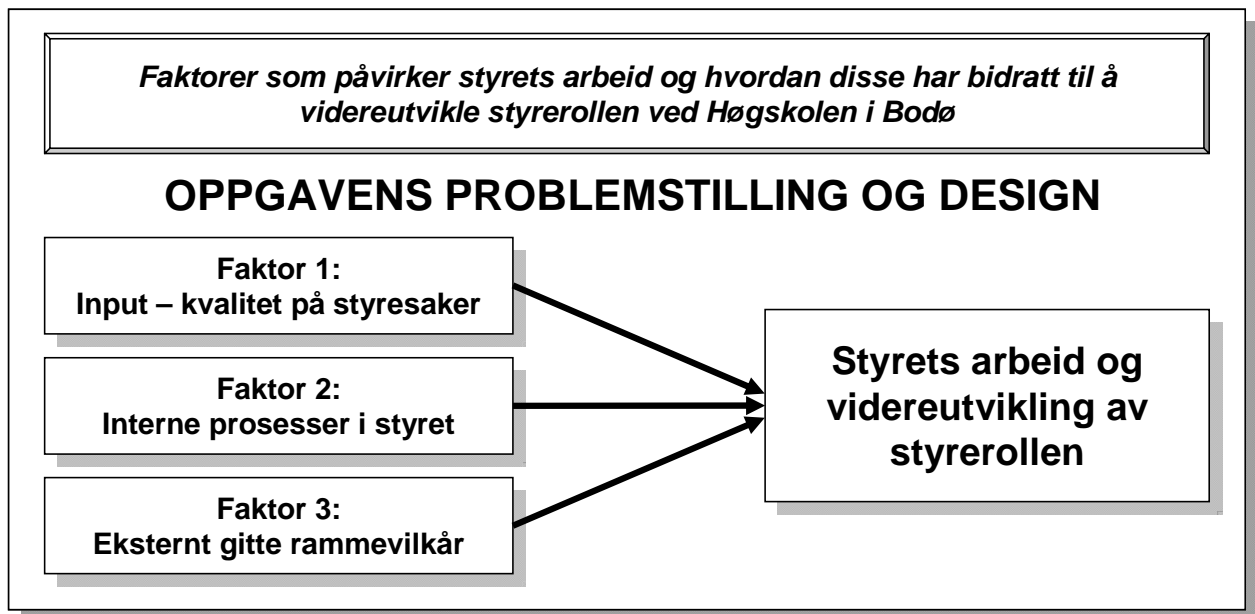
<p><i>Faktorer som påvirker styrets arbeid og hvordan disse har bidratt til å videreutvikle styrerollen ved Høgskolen i Bodø</i></p>

Som et utgangspunkt er det viktig å avgrense problemstillingen tidsmessig. Denne oppgaven vil ta for seg styret og dets arbeid de siste fire årene, det vil si fra og med 2006 til og med 2009. Det innebærer fokus på de siste 20 månedene av forrige styreperiode og de første 28 månedene av det nåværende styrets virkeperiode. Denne perioden deles ikke bare naturlig av at man har skiftet styresammensetning, men også av at Høgskolen i Bodø ved overgang til nytt styre også endret styringsordning.

Problemstillingen operasjonaliseres ved at det innledningsvis gjøres en grunnleggende avgrensning i forhold til de faktorene som forventes å ha påvirket styrets arbeid og styrerollen. I denne sammenhengen vil det være snakk om flere ulike årsaksforhold, for det første styrets input, deretter interne forhold i styret og til sist faktorer som relateres til eksterne rammevilkår (styringsordning og utviklingstrekk relatert til eierstyring i sektoren). Problemstillingen vil utelukkende ta for seg endringene som er relatert til styret og dets arbeid ved Høgskolen i Bodø.

Man kan ikke utelukke at flere faktorer påvirker styret og dets arbeid ved en FoU-institusjon. For det første kan man tenke seg at utviklingstrekk i de nærmere omgivelsene kan spille inn på utviklingen i en institusjon. Nordområdesatsingen kan være et slikt eksempel. Der nest kan

enkelthendelser bidra til å endre eller dreie fokus på et spesielt felt. Sudbø-saken²¹ ved Universitetet i Oslo er etter alt å dømme et eksempel på dette. For det tredje kan egenskaper ved fagbyråkratiske, offentlige organisasjoner (Skarstein og Toska 2003) spille inn. Et stort universitet og en liten høgskole er forskjellige. Institusjonens historie og utvikling over lengre tid kan være relevant med tanke på analyse av et styre. Til sist kan også internasjonale utviklingstrekk spille inn. Selv om Bologna-prosessen²² kan synes fjern, representerer den endringer som påvirker alle institusjoner. Man kan sikkert tenke seg flere faktorer som i større eller mindre grad påvirker styret og dets arbeid. Av flere hensyn er det imidlertid gjort en avgrensning mot faktorene som er fremstilt i figur 2 nedenfor. De faktorene som er nevnt ovenfor har alle det til felles at de er lite håndfaste. De får derfor et litt mer indirekte preg – hvilket innebærer at de kan ha en effekt på styrets arbeid og selve styrerollen, men ikke på en så konkret måte som de tre faktorene som blir behandlet i denne oppgaven. Intervjuene har også langt på vei bekreftet dette.



Figur 2 Problemstilling sett i forhold til design

Dersom man setter problemstillingen inn i ett forskningsdesign som viser de ulike faktorene, vil det se ut som i figuren ovenfor. I empiridelen (kapittel 4) gis innledningsvis en kort presentasjon av Høgskolen i Bodø før de tre faktorene i figuren analyseres.

²¹ <http://forskningsradet.ravn.no/bibliotek/forskning/200603/200603013.html>

²² http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/Hoyere_utdanning/Bolognaprosessen.html?id=279746, se også nærmere beskrivelse av Bologna-prosessen under kapittel 2 (teoridelen), side 17.

Først gis en beskrivelse av styrets input. Her analyseres styrets arbeid helt konkret i forhold til antall møter og saker, utvikling i hvordan ulike sakstyper vektlegges og hva som kjennetegner behandlingen av sakene de siste fire årene. Et eksempel på hvordan sakstyper vil bli analysert, er om styret har flere saker relatert til mål- og resultatstyring på sin dagsorden. En forventning i lys av innledningen kan for eksempel være at mål- og resultatstyring tillegges større oppmerksomhet i moderne offentlige institusjoner.

De interne forholdene ses blant annet i sammenheng med Huses inndeling i strategi-, kontroll- og serviceoppgaver. I denne delen vil også forhold som omhandler styrets forståelse av roller og ansvar, bli behandlet med fokus på de ulike gruppene som til sammen utgjør styret (interne og eksterne representanter i tillegg til studentrepresentantene). Det vil bli fokusert på den interne samhandlingen og om denne har utviklet seg i perioden. "Styrets arbeid" kan forstås på mange måter. Her forstås det på den ene siden som samhandling, rolleforståelse og maktfordeling mellom studentrepresentanter, eksterne og interne representanter. Endringene i styret kan ha påvirket styret med tanke på om styret vektlegger oppgaver på en annen måte enn det som var tilfellet tidligere.

De eksternt gitte rammevilkårene kan være mange. I denne sammenhengen vil de bli avgrenset til to ulike forhold: Styringsordning og statlig eierstyring. Hva styringsordning angår, inkluderer dette på den ene siden eventuelle konsekvenser av at rektor verken er styreleder eller medlem av styret, og på den andre siden hvilke konsekvenser ekstern styreleder har hatt for institusjonen. Parallelt med dette er det også interessant å kartlegge høgskoledirektørens rolle overfor styret. I den forrige styringsordningen innehadde direktøren sekretærrollen for styret, men med ny styringsordning er rollen formelt sett overtatt av rektor. Det vil ikke være aktuelt å se på effekter av endret styringsordning med tanke på avskaffing av avdelingsstyrer eller tilsetting av dekaner. Overgang fra gammel til ny styringsordning forstås i denne sammenheng som at rektor har gått ut av styret og er erstattet av en ekstern styreleder. Det forventes dermed at denne endringen vil påvirke styret og dets arbeid. En svært interessant tilnærming til dette vil være om endringen har medført at man har en reell ekstern styreleder, eller om rektor fortsatt er den uformelle lederen i forhold til styrearbeidet. Dette vil bli problematisert gjennom intervjuene. Implisitt i problemstillingen ligger både spørsmål knyttet til forventningene som stilles til styret fra administrativ og politisk ledelse, og hvordan man internt i styret oppfatter fokus som rettes mot dette området – kort sagt statlig eierstyring.

I den første delen av oppgaven ble de nasjonale utviklingstrekkene innen forskning og høgre utdanning beskrevet sammen med en formulering av problemstilling for oppgaven. Nevnte problemstilling åpner for teoretisk forankring i ulike paradigmer og tradisjoner. I det følgende presenteres oppgavens teoretiske fundament.

2. Teoretiske betraktninger

Studier av institusjoner innen høyere utdanning åpner for en rekke ulike teoretiske tilnærminger. Flere teorier vil derfor bli benyttet for å belyse problemstillingen. Gjennom problemstillingen fokuseres det på input som faktor, interne prosesser i styret og ekstern påvirkning fra Kunnskapsdepartementets side gjennom juridisk og økonomisk eierstyring. Ingen spesielle teorier vil bli trukket frem for å analysere styrets input. Denne delen av oppgaven er således å anse som teoretisk frittstående. I tilnærmingen av de interne prosessene i styret vil ulike teorier være relevante. Blant annet trekkes gruppetenkning og teori relatert til grupper og team frem. Mye av dette kan relateres til den kulturen som utvikles i en bestemt gruppe. Den delen av oppgaven som omhandler eksternt gitte forhold, vil ta for seg eierstyring – altså forholdet mellom kunnskapsdepartement og institusjon. Eierstyring åpner for bruk av flere teorier, men som generelt utgangspunkt vil agentteorier bli benyttet for å belyse forholdet mellom Kunnskapsdepartementet som prinsippal og høgskolestyret som dets agent. Nyere teorier trekkes inn for å nyansere utviklingen i eierstyring de siste årene der agentteoriene er mangelfulle som teoretisk rammeverk. New Public Management, som for mange fremstår som en filosofi eller et konsept mer enn en teoretisk retning, vil være et annet supplement. Disse teoriene vil ha sine forankringer i ulike grunnleggende teoretiske paradigmer innen organisasjons- og institusjonsforskning. I det følgende vil det bli gjort kort rede for hvordan teoriene kan innordnes i det rasjonelle, det institusjonelle og det nyinstitusjonelle paradigmat. Det er viktig å understreke at det ikke er noe mål å analysere paradigmene i forhold til hvilket av dem som har størst relevans og forklaringskraft i forhold til problemstillingen. De benyttes derimot for å gi oppgavens empiriske materiale og praktisk relaterte problemstilling en grunnleggende teoretisk forankring. Spesielt interessant vil det være å se på legitimitetsbegrepet innen hvert enkelt paradigme. Ulike og til dels konflikterende legitimitetshensyn synliggjør på en interessant måte spenningene styret står overfor.

Det rasjonelle paradigmat tar utgangspunkt i et instrumentelt organisasjonssyn forankret i blant annet scientific management (Taylor 1911), klassisk administrasjonslære (Fayol 1916), klassisk byråkratiteori (Weber 1971) og den norske såkalte konstruktive statsvitenskapen (Egeberg 1989, Christensen 1983). Morten Egeberg (1989) er en av de norske forskerne innenfor den konstruktive statsvitenskapen som sterkest argumenterer for de instrumentelle modellene, også kalt "virkemiddelmodeller". Den klassiske metaforen i denne forbindelse er

organisasjonen sett som en mekanisk enhet og dermed som et verktøy for måloppnåelse (Røvik 1998). Henry Fords samlebandsprinsipp trekkes gjerne frem som et klassisk eksempel på organisering forankret i et rasjonelt organisasjonssyn. Legitimitetsbegrepet i denne teoriretningen er klart forankret i dette sistnevnte forholdet – altså måloppnåelse. Det er viktig å utnytte de ressursene som settes inn på en måte som gir gode resultater. I den empiriske presentasjonen fokuseres det på forholdet mellom Kunnskapsdepartementet og høgskolestyret. Generelt ses således eierstyring som fenomen i et rasjonelt perspektiv. Agentteorien, som betraktes i forlengelsen av dette, er forankret i økonomisk teori og representerer et organisasjonssyn som nokså ensidig anser organisasjonen som verktøy for å nå bestemte målsettinger, altså et instrumentelt syn. Dette innebærer at teoriretningen er nært beslektet med det rasjonelle perspektivet innen organisasjonsteori. En viktig forutsetning i bruken av agentteorier er at de benyttes på meso – og ikke mikronivå. Med dette menes at agentteoriene benyttes som analytisk tilnærming for å forstå forholdet mellom grupper i stedet for individer. Spørsmålet er i hvilken grad departementet anser seg selv som eier av en institusjon. Parallelt med dette er det interessant å se på om styret forstår sin rolle som departementets forlengede arm ved Høgskolen i Bodø eller som et mer frittstående ledelsesorgan.

Det institusjonelle paradigmet oppstod som en reaksjon på det ensidig rasjonelle organisasjonssynet. En metafor som ofte benyttes for å beskrive dette, er organisasjonen som organisme. I dette paradigmet står kulturbegrepet helt sentralt. Man kan definere kultur på mange ulike måter. En av de sentrale teoretikerne er Philip Selznick og hans *Leadership in Administration* (1957). Selznick beskriver organisasjoner som langsomt tilpassende i forhold til indre og ytre forhold fordi de er "... *infused with value*" (Selznick 1957:17). Hofstede (1993) snakker om den kollektive mentale programmeringen i en gitt enhet mens Carlsson (1984:4) definerer kulturen som "... *de virkelighetsoppfatninger, verdier og normer som råder innenfor en gitt gruppe*". Styret er en slik gruppe med et eget sett av virkelighetsoppfatninger, verdier og normer – altså en egen intern kultur. I videre forstand kan det hevdes at akademiske institusjoner kjennetegnes av noen sterke sett av verdier og normer. Den humboldtske tradisjonen trekkes ofte inn for å synliggjøre dette. Akademiske verdier knyttet til fri forskning, avsatte ressurser til forskning og faglig og styringsmessig uavhengighet har tradisjonelt stått sterkt i sektoren. De fleste vil innordne litteratur og teori relatert til styret som relatert til management og dermed som del av økonomisk teori. Men Morten Huses (2007) begrepsbruk i forhold til egenskaper ved styret som gruppe kan likevel

ses i forhold til kulturbegrepet innen institusjonell teori. Dette teoretiske paradigmet opererer med et annet legitimitetsbegrep enn det rasjonelle. Kulturer karakteriseres ofte som sterke eller svake, funksjonelle eller dysfunksjonelle (Bang 1995), noe som innebærer en vurdering av den aktuelle enheten i forhold til en rekke ulike egenskaper. Legitimitet oppnås imidlertid når en prosess, handling, beslutning eller endring er i henhold til den interne kulturen. Dersom dette ikke er tilfellet, kan man oppleve at kulturen i enheten i beste fall motarbeider elementet eller i verste fall ganske enkelt avviser det helt og fullt.

Legitimiteten i de to foregående paradigmenes er rettet inn mot intern effektivitet og overensstemmelse med intern kultur. Det nyinstitusjonelle paradigmet legitimitetsbegrep er utvidet i forhold til dette og peker på behovet for legitimitet overfor omgivelsene. Røvik (1998) benytter begrepet organisasjonsmoter for å synliggjøre hva som oppfattes som legitimt. Metaforen som benyttes er organisasjonen som del av et økosystem. Sentralt i det nyinstitusjonelle paradigmet står også ulike oppskrifter på hva som oppfattes som gode prinsipper for ledelse og organisering. Felles for disse oppskriftene er at de har visse egenskaper som fremmer både spredning, implementering og praktisk bruk (Røvik 1998). Eksempler på slike er blant annet Total Quality Management (Deming 1982) og Management by Objectives (Drucker 1954). Begge disse konseptene kan knyttes direkte til ambisjonen om økt effektivitet og kvalitet. I Norge går konseptene også under betegnelsene ”total kvalitetsledelse” og ”målstyring”. Offentlig sektor har gått gjennom store omstillinger, reformer og endringer siden 80-tallet. Blant de første større reformprogrammene er Willoch-regjeringens ”Program for modernisering av statlig forvaltning” fra 1986 og Brundtland-regjeringens ”Den nye staten – program for fornyelse av statsforvaltningen” fra 1986 (Christensen et al 2009). Reformering og modernisering av offentlig sektor har blitt en så integrert del av statlig virksomhet at man i flere av de siste regjeringene har funnet en egen minister og eget departement for denne typen virksomhet²³. I tillegg finner man etater, direktorater og organer som kontrollerer og overvåker at utvikling skjer i henhold til det som er bestemt. Det kanskje beste eksemplet på dette er Riksrevisjonen som fører en omfattende kontroll med virksomheten i alle delene av forvaltningen. Strand (2001:273) karakteriserer den samlede utviklingen på følgende måte:

”Måten å snakke om det offentlige på har tatt farge av begreper og forestillinger med opphav i privat virksomhet: Konsern, målstyring, kvalitetsledelse, effektiv ressursutnyttelse og

²³ Rigmor Aasrud er for tiden minister i Fornyings- og Administrasjonsdepartementet (FAD).

liknende uttrykk fortrenger et stykke på vei "gamle" talemåter som administrasjon, forvaltning og saksbehandling. Borgerne omtales som kunder."

Christensen et al (2009:157) trekker frem mål- og resultatstyring som det kanskje mest fremtredende kjennetegnet på utviklingen de siste tiårene, med utpreget fokus på markedsretting, konkurranseutsetting, strukturell fristilling og spesialisering. Inspirasjonen til dette kommer blant annet fra Balanced Scorecard (Kaplan and Norton 1996), også kalt "balansert målstyring". New Public Management (NPM) betraktes som et slags samlebegrep eller samlekonsept for tenkning rundt styring og ledelse av offentlig sektor (Vanebo et al 2001:25). Begrepet benyttes gjerne samlet om anvendelse av markedsøkonomiske styringsprinsipper i offentlige virksomheter og har stort sett fellesnevnerne som økt effektivisering, modernisering og bedre ressursutnyttelse. Bakgrunnen ligger i en kritikk av *"... af det offentlige for at være for stor, for bureaukratisk (i den negative betydning af dette begreb: dvs. regelfikseret og uflexibelt) og med en for ringe ledelse og for svag brugerorientering..."* (Vanebo et al 2001:25). Med de ovennevnte kjennetegn fremstår NPM som et konsept eller en oppskrift nært knyttet til nyinstitusjonell teori, men med et innhold som har en klar forankring i et rasjonelt organisasjonsperspektiv. Med rasjonelle teorier som analytisk rammeverk legitimeres enhver endring, reform, utvikling og så videre i ønsket om økt effektivitet. Innenfor denne logikken vil økt effektivitet automatisk medføre legitimitet. Et annet interessant aspekt ved dette er den internasjonale påvirkningen både Kunnskapsdepartementet og norsk UoH-sektor utsettes for. De siste årene har man observert en klar utvikling på området. Bologna-prosessen²⁴ er et klart eksempel på dette. I 1999 møttes 29 europeiske utdanningsministre i Bologna for å drøfte den videre utviklingen innen høyere utdanning. Med bakgrunn i møtet ble det etablert en visjon om ett felles utdanningsområde i Europa innen 2010. Høsten 2003 startet prosessen med å følge opp innholdet i Bologna-erklæringen i form av iverksettelse av kvalitetsreformen²⁵ ved samtlige norske utdanningsinstitusjoner. Kvalitetsreformen består av tiltak på en rekke områder, som ny gradsstruktur, ny karakterskala, tettere oppfølging av studenter, nye eksamens- og evalueringsformer og sist, men ikke minst, økt internasjonalisering. Økt fokus på internasjonale rangeringer av universiteter påvirker også helt klart både myndigheter og universiteter. Fra norsk side har man uten tvil fulgt nøye med på utviklingen i Sverige, Danmark og Finland med tanke på strukturering og satsing i UoH-sektoren. Disse og en rekke andre faktorer påvirker den norske satsingen og legger føringer for hva som gjøres i Norge.

²⁴ http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/Hoyere_utdanning/Bolognaprosessen.html?id=279746

²⁵ http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/Hoyere_utdanning/kvalitetsreformen.html?id=1416

For å opprettholde og helst videreutvikle og styrke Norges status som kunnskaps- og forskningsnasjon, er det av grunnleggende betydning å fremstå med troverdighet internasjonalt. Det dreier seg om legitimitet. Når Østergren (2008) peker på at sektoren beveger seg fra fag- og partsstyre mot økt grad av samfunnsstyre, er dette også et uttrykk for endret legitimitet i sektoren.

Denne oppgavens design tar direkte utgangspunkt i problemstillingen. Som en oppsummering kan man si at det teoretiske fundamentet for oppgaven på ulike måter relateres til de tre paradigmene. Det er imidlertid viktig å understreke at formålet med oppgaven ikke er å drøfte forklaringskraften i de ulike paradigmene opp mot hverandre. Derimot er formålet å sette teoriene inn i en større sammenheng slik at man lettere forstår helheten når de presenteres nærmere i den empiriske fremstillingen. Før oppgavens empiriske materiale presenteres, beskrives oppgavens metodiske fundament og de hensyn som er tatt for å sikre et valid og reliabelt datagrunnlag.

3. Metodisk forankring

Når man skal gjennomføre en datainnsamling, kan man i grove trekk velge mellom kvantitative eller kvalitative metoder. Kvantitative undersøkelser baserer seg som regel på innsamling av data fra et større antall respondenter, for eksempel ved hjelp av spørreundersøkelser. Man er avhengige av et stort antall respondenter for å kunne trekke troverdige slutninger i forhold til den aktuelle problemstillingen. Kvalitative undersøkelser baserer seg i motsetning til de kvantitative på innsamling av data gjennom ulike typer observasjon eller ved hjelp av intervju av respondenter. Det skilles gjerne mellom ekstensive og intensive opplegg for datainnsamling (Grimen 2000:192). I et ekstensivt forskningsopplegg jobbes det med mange enheter og få variabler, mens det intensive preges av få enheter og mange variabler. Når man i enkelte tilfeller benytter begge metodene, betegnes det som en metodetriangulering. I tillegg til de kvalitative og kvantitative metodene benyttes også dokumentstudier til innsamling av data. I kvantitative undersøkelser opererer man som regel med hypoteser og relativt klare kausalsammenhenger mellom uavhengige og avhengige variabler, altså forholdet årsak – virkning. I en kvalitativ undersøkelse er dette problematisk. Denne oppgaven opererer derfor med en problemstilling. I figuren som fremstiller oppgavens design (se figur 2) benyttes derfor begreper som ”design” og ”faktorer”.

Problemstillingen er av grunnleggende betydning i forhold til hvilken metodisk tilnærming man velger. Dersom problemstillingen er formet som en hypotese der man ønsker å identifisere sammenheng mellom ulike faktorer, er det normalt å benytte kvantitative metoder. Dette innebærer at man ønsker å verifisere eller falsifisere en hypotese. Når man utformer denne typen problemstillinger, er det spesielt viktig at man identifiserer avhengige og uavhengige variabler. Slike variabler indikerer hvilke kausalsammenhenger man forventer – hvilke faktorer som forklarer og henger sammen med andre. Kvantitative undersøkelser benyttes i sammenhenger der man ønsker seg et bredt informasjonstilfang, som for eksempel i undersøkelser av politiske preferanser i form av partioppslutninger. Poenget med bruk av kvantitative undersøkelser her er å sørge for at man med så stor grad av sikkerhet som mulig kan slå fast hva de politiske preferansene på et gitt tidspunkt er. Dette fordrer høy signifikans, gjerne på 95 % eller mer, noe som innebærer at man har 95 % sjanse eller mer for å få samme resultat dersom man gjennomfører undersøkelsen på nytt. Reliabilitet (nøyaktighet) og validitet (gyldighet) er uansett sentrale begreper og representerer hensyn som må ivaretas

gjennom datainnsamlingen. I kvantitative undersøkelser vektlegges validitet, ettersom gyldighet er spesielt viktig, mens reliabiliteten gjerne er noe lavere.

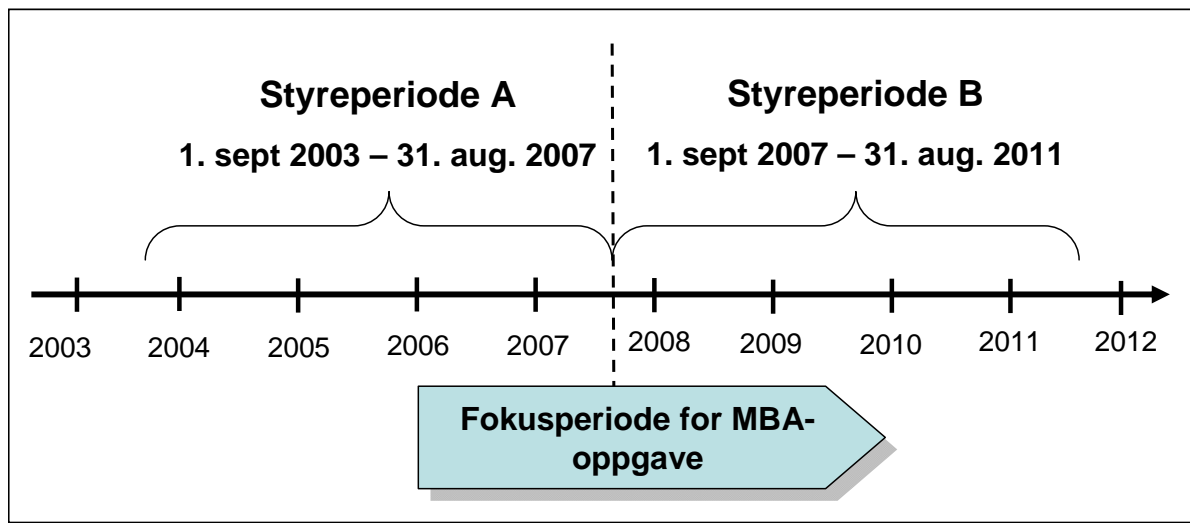
Kvalitative problemstillinger er formulert på en annen måte. Da Riksrevisjonen gjorde sine undersøkelser rundt styring og ledelse av universitetene, opererte man med 3 ulike problemstillinger som alle ble stilt som spørsmål med formuleringen ”I hvilken grad...”. Dette er en vanlig måte å formulere kvalitative problemstillinger på. Problemstillingen for denne oppgaven er formulert på samme måte. Når en kvalitativ tilnærming er valgt i denne sammenhengen, har det flere årsaker. For det første er den valgte problemstillingen av en slik karakter at statistiske data ikke er nødvendig ettersom man opererer med problemstillinger og ikke hypoteser. En kvalitativ undersøkelse med et utvalg respondenter skal være tilstrekkelig med tanke på å oppnå høy reliabilitet. Dernest er det viktig å understreke at oppgaven ikke har som målsetting å trekke slutninger om andre institusjoner enn HBO. Problemstillingen er formulert på en slik måte at deltaker-perspektivet (Grimen 2000:200) står sentralt:

”Samfunnsvitenskapene studerer mennesker og menneskelige handlinger i deres naturlige kontekster. Mennesker handler på grunnlag av det de tror på, det de vet, hvilke kategorier de har for å ordne sine erfaringer, hvilke verdier og idealer de og lignende. (...). Kategorisering, tankemodeller, menneskebilder, verdier, trosoppfatninger og lignende henger ofte sammen i mer eller mindre sammenhengende systemer, med sin egen indre logikk, og intensiv fortolkningsaktivitet er ofte nødvendig for å få fatt i logikken i systemet. Når det gjelder slike spørsmål, er ofte kvantitative forskningsopplegg til liten nytte.”

Hvis formålet hadde vært å få oversikt over hvordan de to styringsordningene fungerer ved alle universiteter og høyskoler, kunne man utarbeidet en spørreundersøkelse rettet mot hele populasjonen. I denne oppgaven rettes analytisk fokus mot nivået organisasjon, og dermed er kvalitativ metode det naturlige valget. Dersom man ønsker reliable data om situasjonen ved andre, tilsvarende institusjoner, må dette kartlegges gjennom egne studier, og kanskje ved hjelp av utvidede metodiske verktøy. Til sist er det grunn til å nevne at en kvantitativ undersøkelse er relativt arbeidskrevende selv om man distribuerer den elektronisk, og at det er en faktor som spiller inn. Dersom problemstillingen hadde vært relatert til sammenhengen mellom utøvelse av FoU-ledelse og hvilke forskningsresultater en institusjon oppnår, kunne man sendt ut en undersøkelse til alle faglig ansatte via e-post. Kort oppsummert kan man altså si at man gjennom det valgte metodiske konseptet vektlegger og ønsker høy reliabilitet fremfor generell validitet.

Datainnsamlingen baserer seg i tillegg på dokumentanalyser. Styreprotokollene fra og med 2006 til og med 2009 danner et viktig faktamessig bakgrunnsmateriale. Sakene vil bli gjennomgått, kategorisert og kvantifisert slik at man får en oversikt over de mer konkrete aspektene av styrets arbeid. Denne gjennomgangen vil si noe om antall saker, utvikling med tanke på sakstyper og behandling. I tillegg vil lovgivning fra 1989, 1995 og 2005 være viktig som bakgrunnsmateriale. Flere NOU'er fra samme periode vil være sentrale sammen med Riksrevisjonens gjennomgang av universitetenes styringsstruktur fra 2005.

Bruk av kvalitative metoder innebærer intervjuer med en rekke respondenter. Sammen med dokumentstudiene vil funnene i oppgaven basere seg på samtaler med et antall interne og eksterne personer. Disse er valgt med tanke på å oppnå størst mulig reliabilitet i forhold til problemstillingen. Intervjuene ble gjennomført ved hjelp av intervjuguide og ble dokumentert fortløpende. Utvelgelsen av intervjuobjekter var en av de største metodiske utfordringene.



Figur 3 Oppgavens fokus

For det første var det en sentral utfordring å velge intervjuobjekter som kunne uttale seg om begge periodene. Det komparative aspektet er det kanskje mest problematiske ved en problemstilling som tar sikte på å sammenligne styrets arbeid før og etter ny styringsordning. Dersom man kun velger intervjuobjekter som hadde eller har roller i den ene eller andre styreperioden, vil man ikke kunne sammenligne i henhold til problemstillingen. Med dette som utgangspunkt ble intervjuobjekter med ulike roller i og for de ulike styrene valgt. Til sammen 9 personer ble intervjuet som del av datainnsamlingen. Sju av disse har hatt roller i eller nært styret i begge styreperiodene, enten som styremedlemmer eller som ledere ved institusjonen. Dernest var det utfordringer knyttet til representativ utvelgelse av

styremedlemmer. Både administrativt ansatte, eksterne representanter, interne representanter og studenter skulle være representert i datainnsamlingen. I tillegg skulle de velges ut ifra at de hadde hatt funksjoner i eller overfor styret i begge periodene. Flere av intervjuobjektene har for øvrig erfaring fra styrearbeid i andre store private og offentlige institusjoner, og burde således ha et generelt referansegrunnlag med tanke på hvordan de ulike styrene fungerer. Ettersom intervjuer og intervjuobjekter i de fleste tilfeller har møttes ved gjentatte anledninger og har jobbet tett sammen over lengre tid, er det grunn til å tro at det eksisterer et gjensidig tillitsforhold. Dette forholdet kan selvfølgelig ha innvirkning på intervjuobjektets uttalelser, men det er like sannsynlig at tilliten resulterer i ærlige svar på spørsmålene. Dette bidrar etter alt å dømme til å styrke reliabiliteten i datamaterialet. Intervjuers kjennskap til mange av intervjuobjektene aktualiserer også spørsmål knyttet til subjektivitet og objektivitet. De to siste intervjuobjektene har tilknytning til politisk og administrativ ledelse. Det ene har lang erfaring fra stortingets Kirke-, Utdannings- og Forskningskomité (KUF-komiteen) mens det andre har en lederposisjon i relevant seksjon i Kunnskapsdepartementet.

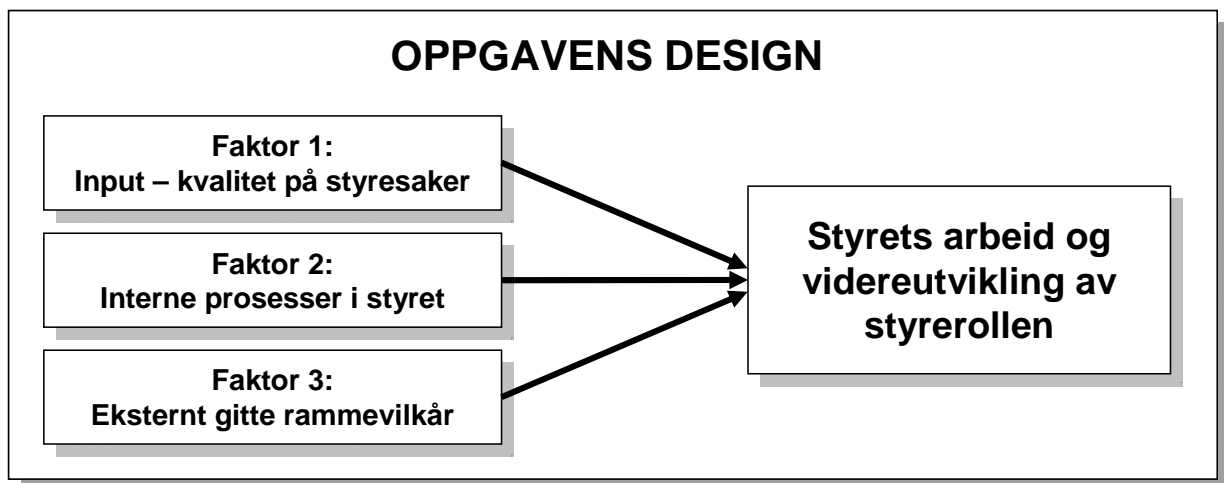
Med et begrenset utvalg var det til sist knyttet utfordringer til hvordan anonymitet skulle behandles. Under normale omstendigheter stiller kvalitative undersøkelser av denne typen spesielle krav til hvordan intervjuobjektene krav om anonymitet ivaretas. Ettersom mange av de spurte har hatt såpass avgrensede roller og det ikke er mange med samme funksjon, er det potensielt relativt lett å finne ut hvem som har kommet med hvilke uttalelser. På den ene siden er det selvfølgelig viktig at intervjuobjektene føler at de kan uttale seg uten å bli direkte sitert. I den grad sitater gjengis, vil det alltid være en målsetting at man ikke skal kunne se av uttalelsen hvem som har uttalt hva. På den annen side er det liten grunn til å tro at de som intervjues, anser egne roller som truet som følge av opplysninger som gis i intervjuene. Intervjuene ble dokumentert både elektronisk og skriftlig underveis. Alle respondentene mottok oversikt over sitater som var ønsket benyttet i oppgaven og godkjente denne bruken. I intervjuene ble også intervjuguide med temaer benyttet. Guiden var identisk for alle personer med tilhørighet til styre A eller B mens en egen guide ble benyttet for de to siste personene.²⁶

Det kunne vært interessant å intervjuere representanter fra NTNU for å få en vurdering av de erfaringene man har fra det eneste av dagens universiteter som praktiserer noe annet enn ”normalordningen”. Når dette ikke gjøres, er det begrunnet i at man i så fall må gjennomføre

²⁶ Se Appendiks 1 og 2 (side 68-70).

flere intervjuer for å oppnå ønsket reliabilitet. Ett intervju fra én institusjon er langt fra nok til å danne seg et reliabelt bilde av hvilke konsekvenser ny styringsordning har fått. Det vil likevel bli trukket paralleller til NTNU. I 2008 gjennomførte Rökkansenteret (Hope, Ringkjøb og Rykkja; 2008) en evaluering av styring og ledelse ved institusjonen. Denne dekker blant annet styret og dets arbeid og gir således et godt innblikk i en annen institusjon i sektoren og dermed et godt komparativt grunnlag. Gjennom intervjuet med representanten fra Kunnskapsdepartementet får man både generelle betraktninger om styreordningene og mer spesifikke syn på det som etterspørres i problemstillingene, og som er direkte knyttet til hvordan styrearbeid og styringsordning ved Høgskolen i Bodø betraktes fra eiers ståsted. En del av de samme spørsmålene ble også stilt til de to eksterne intervjuobjektene, men her med en vridning mot sektoren generelt og HBO spesielt.

Foruten kvalitativ metodebruk baserer oppgaven seg også på brede dokumentanalyser. Det dreier seg om lovgivning og offentlige utredninger samt interne styrevedtak og andre relevante dokumenter utarbeidet som del av prosessen ved HBO. I tillegg vil Riksrevisjonens evaluering av virksomhetsstyringen av universitetene være sentral²⁷. Rökkansenterets evaluering av NTNUs styring og ledelse som ble gjort i 2008, er også et viktig referansedokument i analysene og vil danne et interessant komparativt materiale for funnene som gjøres i forbindelse med intervjuene ved Høgskolen i Bodø.



Figur 4 Oppgavens design

I det følgende fokuseres det på de ulike relevante faktorene som forventes å påvirke styrets arbeid og styrerollen ved Høgskolen i Bodø. Disse er fremstilt visuelt i figuren ovenfor.

²⁷ Riksrevisjonens dokument 3:3 (2004-2005)

4. Faktorene som påvirker styret ved Høgskolen i Bodø

De ulike reformene og endringene som har preget utviklingen i sektoren generelt, har også selvfølgelig påvirket utviklingen ved det som i dag er Høgskolen i Bodø. Reformen som innebar sammenslåinger av flere institusjoner innen høyere utdanning, førte til at Høgskolen i Bodø ble etablert i 1994. Den nye institusjonen bestod av flere miljøer med til dels lange faglige tradisjoner. Nordland Sykepleierskole ble etablert så langt tilbake som i 1920. Lærerskolen i Bodø hadde utdannet lærere i nesten 60 år. I tillegg hadde man Høgskolesenteret i Nordland med et relativt stort samfunnsfaglig miljø og et forskningsmiljø innen akvakultur, i tillegg til Siviløkonomutdanningen i Bodø. Gjennom sammenslåingen ble alle disse miljøene samlet på Mørkved, ei drøy mil utenfor Bodø sentrum. De ulike fagmiljøene nevnt ovenfor, utgjør det som nå er grunnstammen i Høgskolen i Bodø og dens fire fakulteter; Fakultet for Biovitenskap og Akvakultur, Fakultet for Samfunnsvitenskap, Handelshøgskolen i Bodø og Profesjonshøgskolen.



Figur 5 Høgskolen i Bodø

Endringer i lovgivningen førte også til at man raskt så mulighetene som lå i utviklingen av det juridiske handlingsrommet. Høgskolen i Bodø formulerte i løpet av 1997 en målsetting om å etablere 4 ulike doktorgradsutdanninger og kvalifisere seg til å bli universitet. Som en konsekvens av dette har man fått godkjent doktorgradsutdanninger i bedriftsøkonomi (2000), sosiologi (2005), studier i profesjonspraksis (2009) og akvakultur (2009). Utvikling av egne doktorgradsutdanninger har stått sentralt for å øke inntjeningen på forskningssiden – både i form av økte resultatbaserte bevilgninger og som eksterne inntekter. Søknaden om å bli akkreditert som universitet ble oversendt NOKUT høsten 2009. I april 2010 var universitetskomiteen på besøk. Man avventer videre innstillinger og styrebehandling i NOKUT i løpet av forsommer/ tidlig høst 2010.

I henhold til de føringer som kom gjennom lovgivningen, ønsket Høgskolen i Bodø gjennom sak om styringsordning å få vurdert om institusjonen var tilpasset de ledelsesmessige behov og utfordringer man stod overfor. I løpet av årsskiftet 2005/2006 ble en prosess igangsatt som innebar gjennomgang av institusjonens styringsordning. Bakgrunnen for dette ligger blant annet i det faktum at den nye loven trådte i kraft 1. august 2005, samtidig som styreperioden løp til og med 31. august 2007. Prosessen innbefattet høringer med både avdelingene²⁸ og organisasjoner, og det ble gjennomført åpne møter. I desember skulle høgskolestyret vedta styringsordningen for Høgskolen i Bodø. I styrepapirene til det aktuelle møtet finner man en saksutredning som i stor grad var i tråd med de tilbakemeldingene man hadde fått fra store deler av organisasjonen, med en innstilling som innebar at institusjonen skulle følge ”normalordningen”. I grove trekk innebar dette at rektor skulle velges, og at vedkommende skulle være styreleder med prorektor som rektors stedfortreder. Hver avdeling skulle ledes av en tilsatt dekan (sammen med to prodekaner), og ordning med avdelingsstyre skulle opprettholdes. Det eneste kontroversielle punktet i denne sammenhengen var tilsetting av dekan, men siden man skulle velge rektor og ha vedkommende som styreleder og samtidig beholde avdelingsstyrene, var forslaget akseptabelt for de fleste. Resultatet av styrets behandling av saken ble imidlertid ikke som forventet og endte med et benkeforslag som gikk ut på tilsetting av både rektor og dekaner, i tillegg til avskaffing av de lokale avdelingsstyrene. Dette innebar dermed at Høgskolen i Bodø fikk ekstern styreleder, og at man gikk så langt bort fra ”normalordningen” som det var mulig å gå. Forslaget ble vedtatt med åtte mot tre stemmer. Vedtaket skapte sterke reaksjoner da det ble kjent, uten at det kunne endre det faktum at rektor og de fire første tilsatte dekanene ved Høgskolen i Bodø tiltrådte 1. august 2007. Få andre vedtak har skapt mer debatt og konflikt enn nettopp denne beslutningen²⁹.

Høgskolen i Bodø har gått gjennom en omfattende utvikling de siste årene. Styret ved institusjonen har hatt det overordnede ansvaret for det som har skjedd i perioden fra institusjonen ble etablert på 90-tallet. I det følgende presenteres og analyseres de ulike faktorene og deres innvirkning på styrets arbeid og styrerollen.

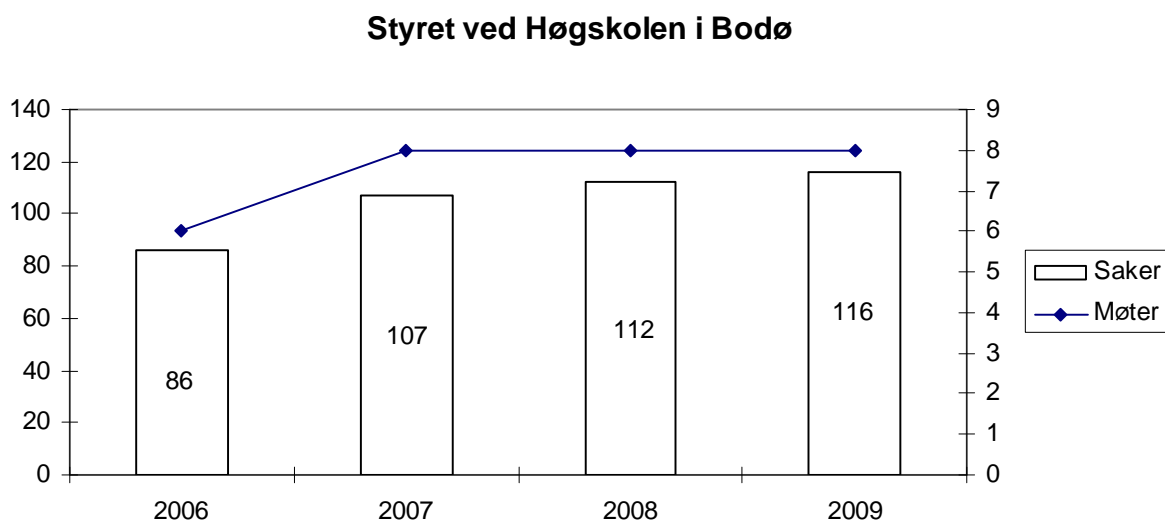
²⁸ I forbindelse med overgang til ny styringsordning gikk man over fra avdelings- til fakultetsmodell.

²⁹ Styresak 51/2006 (vedtakssak)

4.1 Input – styrets saksgrunnlag

For en offentlig institusjon som Høgskolen i Bodø utgjør styret uten tvil et ledelsesmessig svært viktig organ. I lovgivningen er det nedfelt at styret skal drøfte og fastsette institusjonens overordnede og strategiske linjer, fastsette mål- og resultatkrav og føre tilsyn med organisasjonens virksomhet. Av dette ser man at kontroll- og strategifunksjonene er uthevet og understreket. Det er derfor interessant å se nærmere på hvordan styret helt konkret arbeider. Som nevnt i metodekapitlet, er dette gjort ved en gjennomgang av alle styreprotokollene fra perioden 2006 til 2009. En rekke spørsmål ble stilt i denne gjennomgangen. Hvor ofte møttes styret? Hvor mange saker ble tatt opp til styrebehandling? Hvilke typer saker ble behandlet? Hva preget selve behandlingen? I det følgende besvares disse spørsmålene.

Styret ved Høgskolen i Bodø har i perioden fra og med 2006 til og med 2009 arbeidet som vist i figuren nedenfor. Det første av årene i undersøkelsen ble det gjennomført 6 møter, mens det alle de tre årene etterpå har vært gjennomført 8 møter pr år. Man ser også at saksmengden økte fra 86 til pluss/minus 110 de tre neste årene. Dette innebar at høgskolestyret til hvert møte i gjennomsnitt har i underkant av 15 saker til behandling.



Figur 6 Styrets arbeid 2006 - 2009

De sakene som ble behandlet av styret er av høyst forskjellig karakter. I analysene av styrets arbeid ble det blant annet stilt spørsmålstegn ved om det har skjedd endringer med tanke på hvilke type saker som ble vektlagt. For å få frem en klar oversikt, har sakene blitt gruppert i

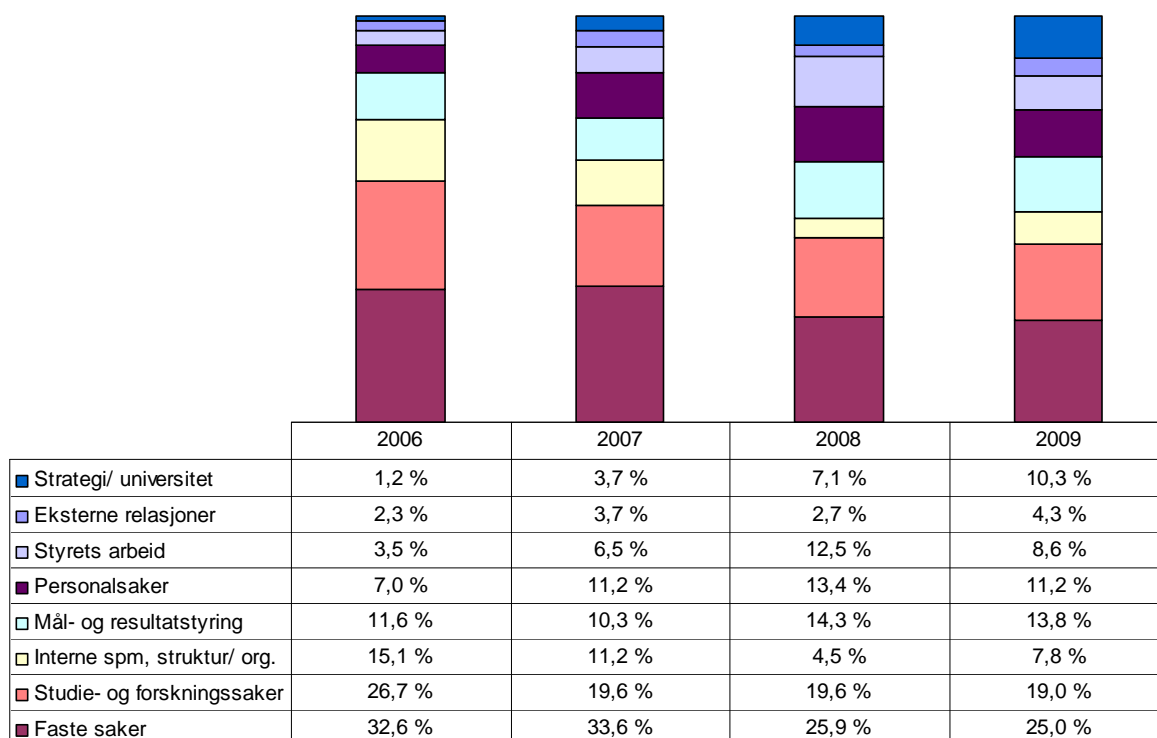
åtte kategorier. Oversikten nedenfor viser en tallmessig fordeling av alle sakene i perioden 2006 til 2009.

	2006	2007	2008	2009
Eksterne relasjoner	2	4	3	5
Faste saker	28	36	29	29
Interne spørsmål, struktur og org.	13	12	5	9
Mål- og resultatstyring	10	11	16	16
Personalsaker	6	12	15	13
Strategi/ universitet	1	4	8	12
Studie- og forskningssaker	23	21	22	22
Styrets arbeid	3	7	14	10
	86	107	112	116

Det sier seg egentlig selv hva som ligger i den første kategorien med betegnelsen ”faste saker”. Her finner man godkjenning av protokoll, referatsaker, orienteringssaker og eventuelt. Derne har man en relativt liten, men likevel viktig kategori saker som i denne sammenhengen er definert som eksterne relasjoner. Det dreier seg om saker relatert til høgskolens randsoner, det vil si eierskap i selskaper som Nordlandsforskning AS og Senter for Innovasjon og Bedriftsøkonomi AS. I tillegg omfatter kategorien saker hvor styret oppnevner styremedlemmer til styrene i andre virksomheter og selskaper. Den tredje og kanskje mest omfattende kategorien er uten tvil studie- og forskningssaker. Her finner man saker knyttet til høgskolens studieportefølje (etablering av studier, nedleggelse av studier, utsettelse av sensurfrister og diverse saker knyttet til forskrifter og reglementer), markedsføring/rekruttering og forskning (herunder kreering av PhD’er og inngåelse av partnerskapsavtaler med andre institusjoner). Derne kommer en gruppe som inneholder saker relatert til interne spørsmål, herunder struktur og organisering. Dette er en omfattende kategori som blant annet omfatter organisering av virksomheten på alle nivåer, utvalgs- og nemndspørsmål, alle typer spørsmål knyttet til kvalitet, kartlegginger og analyser av arbeidsmiljø. Kategorien mål- og resultatstyring inkluderer en rekke saker som blant annet omfatter alle indikatorer innen forskning og studier i tillegg til alle ulike typer økonomisaker (budsjett, budsjett/regnskap, økonomirapportering). Den neste gruppen omfatter alle typer personalsaker som behandles av høgskolestyret. Dette gjelder blant annet utlysning av sentrale faglige og administrative lederstillinger. I tillegg behandler styret opprykkssaker og utlysninger relatert til

dosentstillinger og professorater. Den nest siste kategorien er saker relatert til overordnet strategi og universitetsatsing. I den åttende og siste gruppen finner man saker som berører styret og dets interne arbeid. Dette omfatter ikke bare formelle spørsmål som instruksjer, valgereglement/ valgstyre og roller i styret, men også styrets interne arbeid som egenevaluering og planlegging av dagsorden på kort og lang sikt.

Fordeling av saker



Figur 7 Fordeling av styresaker 2006 - 2009

Oversikten ovenfor viser en prosentmessig fordeling av alle sakene i perioden fra 2006 til 2009. En annen kategori som har økt i omfang, er saker som omhandler styret og dets interne arbeid. Fra å være en relativt begrenset sakspost i 2006 har denne kategorien saker fått en helt ny plass. Saksposten ”langtidsdagsorden”, som omhandler styrets egen planlegging av saksbehandling flere møter frem i tid, har blitt en fast post på dagsorden og kunne således også vært innordnet i kategorien ”faste saker”.

Det er vanskelig å trekke konklusjoner vedrørende kvaliteten på det saksgrunnlaget som legges frem med bakgrunn i objektive kriterier. De ulike intervjuobjektene gir imidlertid tilbakemeldinger som tyder på at styrets input holder høy kvalitet. De administrative

fremhever at man bruker mye tid og ressurser på saksforberedelser, og at man bestreber seg på å gi styret så godt beslutningsgrunnlag som mulig.

”Det er ingen tvil om at vi har et kravstort styre. Man sitter med følelsen av at man må forbedre saker hele tiden. Selv om det er veldig sjelden det skjer, vil jeg nesten anta at flere saker trekkes nå enn tidligere på grunn av styrets krav til kvalitet i enkeltsakene. I tillegg må det være flere saker nå enn i forrige periode.”

Det er interessant å registrere at 4 og 2 saker ble trukket i henholdsvis 2008 og 2009 fordi styret mente de ikke hadde et godt nok grunnlag til å treffe en beslutning. Blant de ulike styremedlemmene bekreftes det også at styret generelt har hatt et godt beslutningsgrunnlag. Følgende uttalelse kom fra et intervjuobjekt som fulgte styrets arbeid på nært hold i begge periodene:

”Det har å gjøre med at det er mindre krevende å forberede kontrollsaker enn strategisaker. Ingen saker blir bedre enn det administrasjonen forbereder. På akkurat det punktet er Høgskolen i Bodø veldig dyktig.”

Det er også vanskelig å ta stilling til om fordelingen av saker er riktig eller ikke. Ett av styremedlemmene uttrykte følgende synspunkt:

”Mye har forbedret seg gjennom mål- og resultatstyringen, men vi opererer med veldig mange måltall og indikatorer. Det blir egentlig altfor lite fokus på overordnede spørsmål relatert til portefølje innen forskning og utdanning i et fremtidsperspektiv. Tallene er fortid mens strategi representerer fremtid.”

Selv om dette synspunktet kommer frem i undersøkelsene, er det også viktig å huske at styret implisitt har lagt en langvarig fag- og forskningsplattform gjennom å ha valgt fire ”søylar” i universitetssatsingen³⁰. Disse har stått fast gjennom hele perioden og kan være noe av årsaken til at styret i så liten grad har behandlet spørsmål relatert til faglige satsingsområder. For øvrig har omfanget av rapportering knyttet til saksgruppen mål- og resultatstyring økt relativt kraftig den siste tiden selv om antallet saker i seg selv ikke er dramatisk endret. Grunnen til dette ligger i at man rapporterer på et langt større antall indikatorer, og at selve rapporteringen således er blitt mer kompleks. Flere av de spurte har uoppfordret trukket frem temaet forskning som noe fraværende i styret. Av oversikten over alle styresakene fremgår det også at styret egentlig bare ved én anledning har hatt en forskningssak av tematisk karakter til

³⁰ Med ”søyle” menes her fagområder som skulle utvikles som fundament opp mot ett doktorgradsprogram.

behandling. Det skjedde da styret i 2008 behandlet en sak som omhandlet forskningsplattformen ved Fakultet for Biovitenskap og Akvakultur.

Som oppsummering bør det være dekning for å hevde at Høgskolen i Bodø treffer sine beslutninger på grunnlag av et meget godt materiale. Administrasjonens saksfremlegg holder generelt høy kvalitet samtidig som styret er bevisst at man skal ta beslutninger med utgangspunkt i gode saksfremlegg. Kombinasjonen av et kravstort styre og en kvalitetsbevisst administrasjon gir gode forutsetninger for høy kvalitet på input. I gjennomgangen ble alle sakene fordelt i de åtte kategoriene. Sakskategoriene ble deretter vurdert opp mot hverandre med tanke på prosentmessig fordeling de siste årene. Høgskolestyrets behandling av saker har utviklet seg noe i løpet av de siste fire årene. Det er viktig å understreke at det her ikke er snakk om omfattende og store endringer. Likevel er enkelte av disse av en slik karakter at det bør kommenteres. Saksmengden knyttet til kategorier som eksterne relasjoner og mål- og resultatstyring er jevne og uten de store endringene. Samtidig ser man at prosentandelen av saker relatert til overordnede strategier og universitetssatsing har økt jevnt. Dette er et naturlig utslag av at institusjonen har nærmet seg tidspunktet for oversendelse av universitetssøknad.

4.2 Interne prosesser – egenskaper ved styret

Styret må anses som en strategisk beslutningsgruppe, et team kjennetegnet ved at det kontinuerlig utvikler sin egen interne kultur (Huse 2007:130). I overskriften benyttes begrepet ”interne prosesser”, men dette kan også forstås i lys av kulturbegrepet slik det ble definert i teorikapitlet. Når det snakkes om intern dynamikk, må det forstås parallelt med dette. Huse (2007) og Forbes og Milliken (1999) trekker frem kognitive konflikter blant styremedlemmene, forberedelser og engasjement, åpenhet og sjenerøsitet, samhørighet i styret, kreativitet og kritiske og selvstendige vurderinger som parametre som på en god måte beskriver styret, og som samtidig vil si svært mye om hva som kjennetegner de interne prosessene i styret. Styrets plassering i forhold til disse parametrene kan også betraktes som egenskaper ved dets kultur. De samlede egenskapene styret har på disse områdene, må forventes både å skape, utgjøre og påvirke styrets samlede effektivitet som organ ifølge Morten Huse. I det følgende vil disse begrepene i større eller mindre grad bli benyttet for å analysere den interne dynamikken i styret ved Høgskolen i Bodø.

Høgskolestyret består av et lovfestet antall medlemmer i henhold til § 9-3 i Universitets- og høgskoleloven:

(1) Styret har elleve medlemmer og består av styreleder, tre medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene og fire eksterne medlemmer. Hvis rektor er valgt etter § 10-1, er rektor styrets leder. Hvis rektor er ansatt etter § 10-4, 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.

Denne gruppen kan deles inn i tre (antall representanter i parentes): interne representanter (5), eksterne representanter (4) og studentrepresentanter (2). Styresammensetningen ved Høgskolen i Bodø fulgte de retningslinjene som ble gitt i § 9-3 ved overgang til ny styringsordning. I den tidligere ordningen var rektor ett av de interne medlemmene og samtidig styreleder. Med nytt styre og ny styringsordning ble dette endret. Det nåværende styret består fortsatt av 4 eksterne representanter, 5 interne representanter (tre medlemmer fra undervisnings- og forskningspersonalet, ett medlem fra midlertidig ansatte fra undervisnings- og forskningspersonalet og ett medlem fra teknisk/ administrativt personale) og 2 studentrepresentanter. Forskjellen er at én av de eksterne representantene nå er styreleder.

Huse (2007:127) fremhever at ”dersom et styre skal fungere, er det nødvendig med samarbeid og tillit mellom styremedlemmene (...)”. Det er selvfølgelig ikke mulig innenfor rammene av denne oppgaven å gi en uttømmende oversikt over hva som har preget den interne dynamikken i høgskolestyret gjennom de siste fire årene. I løpet av denne perioden har også store deler av styret blitt byttet ut, slik at sammensetningen nå er helt annerledes enn den var tidligere. Eventuelle kognitive konflikter blant styremedlemmer er ett av aspektene som påvirker de interne prosessene. Spørsmålet vil her blant annet være hvilke forskjeller man har med tanke på hvordan styremedlemmene forstår roller og ansvar. Hvis man skal peke på en endring fra det forrige til det nåværende styret, så kan det se ut som at rolleforståelsen har dreid noe, og at styremedlemmene i noe større grad enn tidligere opptrer som styremedlemmer og ikke som tillitsvalgte for en konkret gruppe. De spurte er faktisk nokså samstemte på dette punktet og understreker at dette har resultert i en mer profesjonelle tilnærming til styrerollen. Dette ser ut til å styrke den funksjonen man ønsker at styret skal utøve. Nåværende rektor gir følgende analyse av de ulike gruppene av styremedlemmer:

”Jeg ser i utgangspunktet ingen forskjeller i hvordan de ulike gruppene av styremedlemmer forstår sine roller og ansvar. Styret opptrer etter min mening som styre og ikke som enkeltrepresentanter. I enkeltsaker kan kanskje representanter forfekte syn og ha preferanser som preges av daglig virke, med det er også en berikelse for styret. Av og til er styremedlemmenes meninger forutsigbare, men alle fremstår likevel som likeverdige styremedlemmer. Den forrige rektor og styreleder vil nok mene at man i det forrige styret hadde mer utpregede representanter for enkeltgrupper.”

Dette er et inntrykk som bekreftes av flere av intervjuobjektene med tilknytning til både forrige og nåværende styre. Ansvar er en annen viktig del av dette. Morten Huse (2007) trekker frem styrets strategioppgaver, styrets kontrolloppgaver og styrets serviceoppgaver. Fokuset i dette ligger implisitt i ansvaret for styret – både individuelt og kollektivt. Han mener at kontrolloppgavene er sentrale ut ifra et eierperspektiv og serviceoppgavene ut ifra et ledelsesperspektiv, mens strategioppgavene er sentrale både for ledelse og eiere (2007:24). Kontrolloppgavene anses gjerne som de klassiske oppgavene i et styre og knyttes til økonomisk og budsjettmessig kontroll i virksomheten. For statlige virksomheter innebærer dette at driften er i henhold til de forventninger og pålegg som foreligger fra sentralt hold, og som man er forpliktet til å følge. Strategioppgavene er nært knyttet til *”... utvikling, vedlikehold og styring av et selskaps kjernekompetanse for å oppnå langsiktige resultater og overlevelse”* (Huse 2007:72). Strategien vil blant annet være relatert til virksomhetens forretningsidé, visjon og misjon. Styrets serviceoppgaver er således i liten grad vektlagt, mens styret i stor grad ser ut til å fokusere på strategi og kontroll. En av respondentene formulerer det på følgende måte:

”Servicefunksjonen er ikke framtrædende. Etter min mening opptrer styret svært balansert i forhold til både det strategiske og kontrollmessige.”

På spørsmål om servicefunksjonen er fraværende, er det interessant at tidligere styreleder bemerker at de eksterne styremedlemmene i stor grad bidrar med tanke på servicefunksjonen. Den strategiske erfaringen de eksterne bringer inn i styret, betegnes som et viktig servicebidrag. Totalt sett synes det store flertallet av de spurte å være enige om at styret balanserer de ulike rollene på en god måte.

Årsaken til og prinsippet bak deling i tre ulike grupper i styret er at ingen gruppe alene skal ha flertall i styret. Dette åpner for en del interessante problemstillinger med tanke på motsetninger i form av blokkdannelser internt i styret. Dersom man skal trekke frem en gruppering i det forrige styret som synes å ha vært i en viss opposisjon til de øvrige, så er det

de interne representantene. Studentrepresentanten sier at de ofte samarbeidet bedre med de eksterne representantene enn de interne. Dette kom blant annet til uttrykk i styresaken som ledet frem til endring av styringsordning. Da så man en slags allianse mellom studenter og eksterne.

”Vi gjør en jobb i styret til beste for institusjonen uavhengig av hvilken gruppe man tilhører. Av og til får man litt følelsen av at enkelte interne representanter undervurderer studentrepresentantene. De undervurderer våre nettverk og politiske erfaringer.”

Som det fremgår av sitatet, ser man ifølge studentrepresentanten fortsatt visse spor av små motsetninger mellom dem og de interne, men ingen gir inntrykk av at det er snakk om noe som skaper problemer. Fra studenthold understrekes det også at styret hele tiden har vært veldig opptatt å få studentenes synspunkter på ulike saker, og at de er viktige for de beslutningene som fattes.

Funnene var delvis sammenfallende i undersøkelsene som ble gjennomført ved NTNU. Forskjellen er imidlertid at frontene synes skarpere og motsetningene mye sterkere. De som gjennomførte evalueringen, mente at det var klare forskjeller mellom ulike styremedlemmers rolle- og oppgaveforståelse ved NTNU. De eksterne var mer opptatt av strategiske spørsmål, og de interne representantene fokuserte på interne spørsmål og så seg selv som tillitsvalgte. Sistnevnte gruppe fremhevet også at de kjente organisasjonen bedre enn de øvrige. I evalueringen i regi av Rokkansenteret kom det også frem at de interne styrerepresentantene ønsket større innflytelse på saker som ble besluttet i rektorat og fellesadministrasjon. Dette skapte spenninger mellom institusjonens ledelse og de interne medlemmene i styret. Her avdekket man større forskjeller enn det som synes å være tilfellet ved Høgskolen i Bodø. Styrene ved både HBO og NTNU synes hver for seg å være preget av ulik rolle- og ansvarsforståelse blant styremedlemmer og - grupper, men med den viktige forskjell at dette ser ut til å ha preget styret og dets arbeid på en negativ måte ved sistnevnte institusjon.

Styrkeforholdet mellom de ulike grupperingene i styret er en annen av sidene ved den interne dynamikken i styret det er svært interessant å få et bilde av. Respondentene gir et klart inntrykk av at styrkeforholdet mellom ulike grupperinger i styret har endret seg i den nåværende styreperioden sammenlignet med den forrige.

”Det interne styrkeforholdet mellom ulike grupper av styrerepresentanter har helt klart endret seg som følge av styringsordningen. De eksterne representantene har fått en mer fremtredende posisjon på bekostning av de interne styrerepresentantene. Dette ser man først og fremst i debattene og diskusjonene i styret, der de interne holder seg mer tilbake mens de eksterne er tydeligere.”

Flere av de spurte sier at styret i enda større grad enn tidligere preges av balanse mellom gruppene. Det er i denne sammenhengen interessant å observere at undersøkelsen ved NTNU helt konkret sier at *”spenningen mellom de interne og eksterne styremedlemmene oppleves som en betydelig utfordring”*. Det som likevel fremholdes av HBOs styremedlemmer, er at styret er kjennetegnet av det enkelte intervjuobjekter betegner som en enstemmighetskultur.

”Det er viktig å understreke at styret ved Høgskolen i Bodø har en kollegial kultur og at det er sjeldent at styret deler seg i beslutninger. Man har et prinsipp om å beslutte enstemmig så langt det lar seg gjøre. Bare i saker der det er svært viktig å markere noe, fraviker man fra dette prinsippet.”

For mange vil begrepet ”enstemmighetskultur” være negativt ladet. Poenget i denne sammenhengen er verken at man nødvendigvis er enige i alt eller blir diktert til å mene det samme, men gjennom den interne prosessen bestreber seg på å oppnå beslutninger som alle kan stille seg bak. På den måten får styrets beslutninger også viktig og nødvendig legitimitet ved at styret samlet evner å stille seg bak dem. Når begrepet ”enstemmighetskultur” benyttes i denne sammenhengen, må det forstås som at styret er preget av en kultur der det å oppnå konsensus er viktig. Flere understreker betydningen av at et samlet styre kan stille seg bak de beslutningene som treffes. Dette bekreftes av oversikten over styresaker som ble presentert under 4.1. Her fremgår det at man har hatt voteringer i et fåtall saker. Til sammen dreier det seg om 10 saker over en fireårs periode. I 2006 hadde man 5 saker, i 2007 og 2008 2 saker og i 2009 1 sak med intern votering. Årsaken til det relativt høye antallet i 2006 er relatert til valg av styringsordning. For øvrig har man hatt voteringer på svært ulike saker. Styret har votert over spørsmål knyttet til personal, studie og forskning, og over spørsmål knyttet til interne spørsmål, struktur og organisering. En overdreven kultur for enstemmighet eller konsensus kan i enkelte sammenhenger ha en svært negativ effekt på det arbeidet som skal gjøres. Janis’ (1971) analyse av den interne prosessen i Kennedy-administrasjonen, som ledet frem til beslutningen om å gå inn militært i Grisebukta på Cuba, er kanskje det mest kjente eksemplet på negative effekter av gruppetenkning. I etterkant ble det stilt spørsmålsteget ved hvordan en så stor samling av presumptivt intelligente mennesker kunne treffe en beslutning som i ettertid viste seg å være så til de grader basert på feilslutninger og gale vurderinger. Når man trekker

frem enighetskultur som et kjennetegn ved høgskolestyret, må ikke det under noen omstendigheter forstås som en parallell til nevnte eksempel. Som nevnt ovenfor er konsensus sannsynligvis et mer treffende begrep enn enstemmighet.

De spurte fremholder at det nye styret har en større grad av åpenhet i behandlingen av sakene enn det man hadde tidligere. Dette er en viktig egenskap ved styret og dets interne kommunikasjon. Ett av intervjuobjektene formulerer denne endringen på følgende måte:

”En del spørsmål var mer tabubelagt i det forrige styret. I dette styret diskuteres absolutt alt og sånn sett har noe endret seg.”

Samtidig får man ikke inntrykk av at det er snakk om store forskjeller sammenlignet med det forrige styret. Eventuelle årsaker er det heller ikke lett å sette fingeren på. I intervjuene ble det trukket frem at den interne styrerollen kanskje fikk andre interne styremedlemmer til å binde seg slik at interne kritikkverdige forhold ikke kom til overflaten og skapte en følelse av at man hadde tabubelagte saker. På den andre siden nevnes det også at rektor uansett er til stede på styremøtene selv om rollen nå er endret. Forklaringen ligger sannsynligvis i personsammensetningen i styret før og nå.

I denne sammenhengen er det verken relevant eller aktuelt å se på saksgrupper som skulle hatt mer eller mindre oppmerksomhet. Det er heller ikke interessant å skulle peke på enkeltsaker hvor man kan stille spørsmålstegn ved styrets vedtak. Derimot har alle intervjuobjektene med tilhørighet til styret blitt spurt om saker de mener har vært utfordrende for styret. Dette bidrar til å belyse styrets holdning til å treffe beslutninger i vanskelige saker. Her er det interessant å registrere at helt ulike saker og saksgrupper trekkes frem som vanskelige. En av respondentene formulerte det på følgende måte:

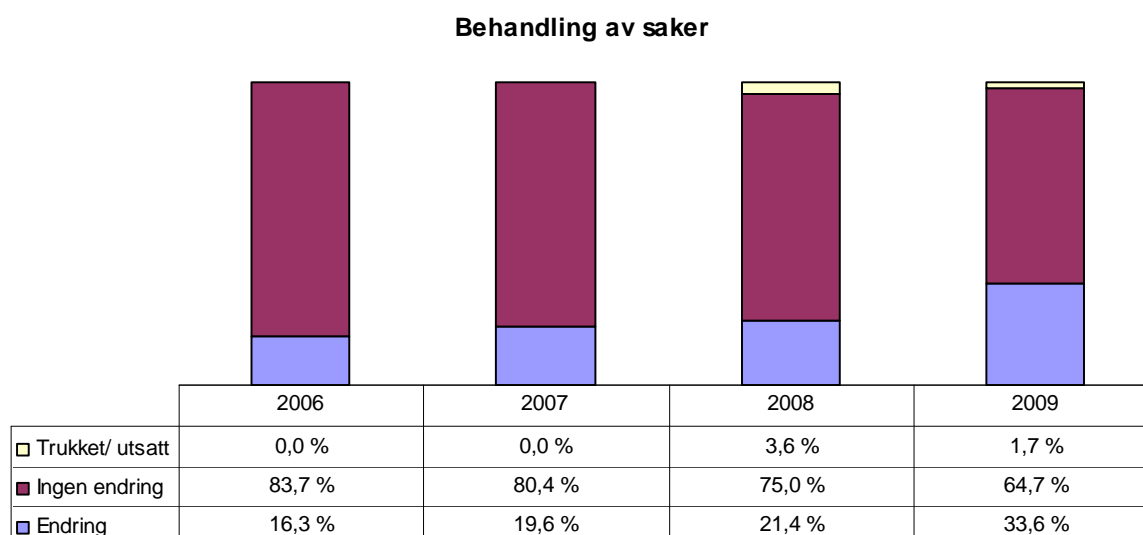
”Spørsmålet er om man med ”vanskelig” sikter til saker som er innholdsmessig kompliserte eller saker som er konfliktfylte.”

En del saker og sakstyper ble trukket frem av flere. Saker som omfatter enkelte typer personalspørsmål kan være både innholdsmessig kompliserte og konfliktfylte. Det samme kan sies om relasjoner til andre institusjoner, noe som har vært spesielt relevant den siste tiden³¹. Valget mellom normalordningen og alternativ styringsordning er også en sak som trekkes

³¹ Stjernø-utvalget la frem sin innstilling for en tid tilbake. 27. januar 2010 kom også Østensjø-utvalget med sin Nordlandsutredning, som foreslår en restrukturering av tilbudet om høyere utdanning i Nordland.

frem som vanskelig. Dette er et klart eksempel på en sak som ikke først og fremst var innholdsmessig komplisert, men konfliktfylt. Vedtaket som innebar alternativ styringsordning vakte sterke reaksjoner og ble oppfattet av enkelte styremedlemmer som direkte belastende. For tiden behandler styret en sak om ny visuell identitet. Denne trekkes frem av mange intervjuobjekter som innholdsmessig komplisert. Over en lengre periode er det naturlig at styret får seg forelagt saker som er vanskelige. Det man generelt kan si, er at disse gjennomgår en god og grundig behandling i høgskolens øverste organ før vedtak fattes.

Selve behandlingen av sakene kan man delvis analysere ut ifra det foreliggende kvantitative materialet. I gjennomgangen av alle styresakene fremgår det i protokollene i hvilken grad innstillingene har blitt endret i sakene som følge av debatter og diskusjoner under møtene. I tillegg fremgår også om saker av ulike årsaker har blitt trukket. Med utgangspunkt i oversikten nedenfor ser man noen klare utviklingstrekk.



Figur 8 Behandling av styresaker 2006 - 2009

	2006	2007	2008	2009
Trukket/ utsatt	0	0	4	2
Ingen endring	72	86	84	75
Endring	14	21	24	39
	86	107	112	116

Man ser en klar utvikling med tanke på hvor mange saker som endres eller får tilføyelser som følge av styrets interne behandling. I 2006 dreide det seg om 16,3 % av sakene mens den

samme prosentandelen i 2009 er kommet opp i 33,6. Dette innebærer en prosentmessig dobling. I 2006 ble 14 av 86 saker endret som følge av styrets behandling. Det tilsvarende tallet i 2009 er 39 av 116. Det er altså grunn til å tro at kommunikasjonen internt i styret har endret seg i det nye styret sammenlignet med det forrige. En av respondentene formulerer det på følgende måte.

”Da man hadde rektor som styreleder, styrte han kollegiet på en annen måte. Han var også en klar representant for de interne og samlet hadde denne gruppen på mange måter full kontroll. (...). Dagens styreleder er også flink til å inkludere alle og vil gjerne ha alles mening. Man har etter min mening en bredere og bedre dialog og kommunikasjon internt i styret nå enn det som var tilfellet tidligere. Styret kjennetegnes av balanse.”

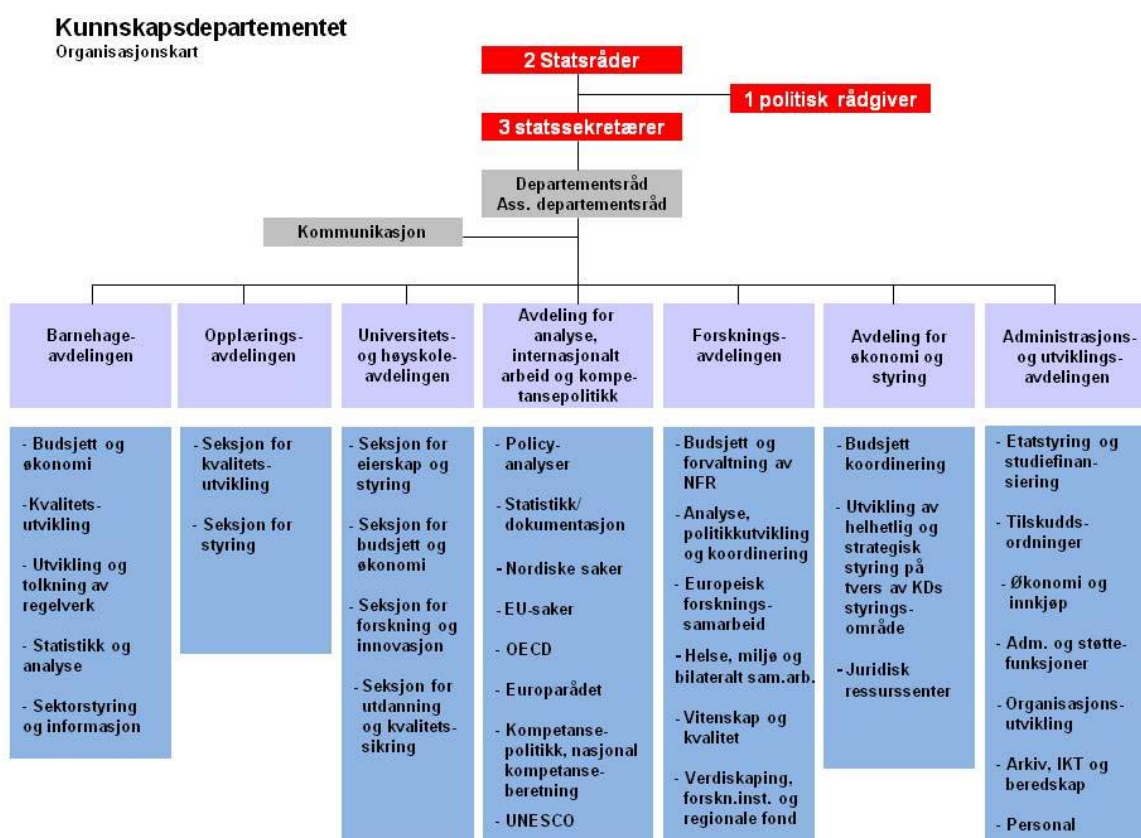
Kort oppsummert synes de interne prosessene i styret å være en faktor med stor relevans. Høgskolestyret preges av balanse på en rekke sentrale områder: det synes å være få kognitive konflikter blant styremedlemmene, styret kjennetegnes generelt av engasjement, åpenhet og sjenerøsitet, man har en kollegial kultur preget av samhørighet i styret og man oppmuntrer til kritiske og selvstendige vurderinger. Samlet sett fokuseres det på at styremedlemmene skal se seg selv som individer i et kollegium og ikke som representanter for en bestemt gruppe. Huse (2007) peker på at et styre vil utvikle en egen intern kultur. Dette er utvilsomt ett kjennetegn ved styret og kan blant annet identifiseres gjennom den sterkt utviklede enstemmighetskulturen som så å si alle intervjuobjektene eksplisitt fremhever. En annen sterk egenskap ved styret er utvilsomt at det hersker en type åpenhet der man kan stille alle typer spørsmål og ta opp saker som kanskje oppfattes som tabubelagt. Flere av de nevnte egenskapene kjennetegnet også det forrige styret. Mye tyder på at det nåværende styret har tatt med seg de gode egenskapene ved det forrige styret og i tillegg har videreutviklet deler av den interne kulturen der det var rom for forbedringer. Som Janis (1971) påpeker, er det grunn til å være oppmerksom på at en godt utviklet enstemmighetskultur ikke nødvendigvis bestandig er positiv. Når en slik kultur ikke synes negativ for styret ved HBO, er det på grunn av at prosessene i forkant av vedtakene er preget av generell åpenhet og ønske om at alle synspunkter skal frem før vedtak fattes. Det er imidlertid viktig at styret har kontinuerlig fokus på å vedlikeholde disse egenskapene slik at gruppetenkning som fenomen ikke får fotfeste.

Flere ulike forhold kan ha ført til at dialog, kommunikasjon og balanse i styret synes styrket, men to er mer fremtredende enn andre. På den ene siden antydes det at dette har med

styreleder å gjøre. Den forrige styrelederen var intern mens den nåværende er eksternt. Naturlig nok vil to ulike individer også utøve styrelederrollen og lede møtene ulikt. På den andre siden har nye individer kommet inn. Ny personsammensetning innebærer nødvendigvis ny personkjerne. Til sammen er disse to forholdene sentrale.

4.3 Eksterne rammevilkår - handlingsrom

Kunnskapsdepartementet eier institusjonene i universitets- og høyskolesektoren. Departementet er organisert som vist i figuren nedenfor. Spesielt sentralt står Universitets- og høyskoleavdelingen (én av sju avdelinger i KD) som blant annet har seksjoner for eierskap og styring og for budsjett og økonomi.



Figur 9 Kunnskapsdepartementet

Styrene for universitetene og høyskolene opererer innenfor de rammene som gis av Kunnskapsdepartementet. Innledningen synliggjør en utvikling som har skapt både muligheter og utfordringer for universiteter og høyskoler med tanke på både det strategiske og det

kontrollrelaterte området. Spesielt viktig har rammene på juridisk og økonomisk område vært. På den ene siden kan institusjonene med utgangspunkt i universitets- og høyskoleloven selv velge hvilken styringsform de ønsker å praktisere. Endringer i nevnte lovgivning har kommet som følge av politiske vedtak i Stortinget. På den andre siden utøver Kunnskapsdepartementet eierskap i sektoren. Disse to faktorene, som til sammen utgjør de eksternt gitte rammevilkårene, vil i det følgende bli analysert nærmere med tanke på hvordan faktorer utenfor styret innvirker på styret, og hvilke konsekvenser dette har. Generelt kan forholdet mellom departement og institusjoner representert ved deres styrer ses som førstnevntes utøvelse av eierstyring – enten det er snakk om juridisk eller økonomisk handlingsrom. I det følgende (både 4.3.1 og 4.3.2) benyttes agentteorier som utgangspunkt. Supplerende teoretiske tilnærminger vil bli trukket inn.

4.3.1 Ny styringsordning = nye rammer for styrearbeid?

Med utgangspunkt i problemstillingen som ble presentert i innledningen, er et teoretisk rammeverk som belyser forholdet mellom eier og underordnet enhet spesielt relevant. Et slikt analytisk verktøy finner man i agentteorien, som har tilknytning til økonomisk organisasjonsteori. Utgangspunktet er at bestemte endringer i en organisasjon skal føre til økt effektivitet i form av bedre resultater. Agentteoriene tar utgangspunkt i forholdet mellom den som gir oppdraget (en prinsipal) og den som får og skal utføre oppdraget (en agent). I tillegg står selvfølgelig oppdraget sentralt. Utgangspunktet for agentteoriene var hvordan det grunnleggende kontrollproblemet håndteres i en organisasjon sett ifra eiernes og de sentrale interessentenes synspunkt (Hatch 2001, Huse 1990). Ulike former for kontrakter trekkes frem som styringsverktøy. Disse kontraktene kan være innrettet mot både atferd og resultat, alt ettersom om målet for virksomheten – det som sikrer legitimitet – er forankret i det å yte gode tjenester eller andre og mer direkte former for effektivitet. Det sentrale spørsmålet i denne sammenhengen er altså om tiltakene fører til de endringene man ønsker seg, og om disse endringene totalt sett fører til et bedre resultat for virksomheten (Rolfen 2000).

Innen agentteoriene fokuseres det derfor på hvilken kontraktsform som eksisterer mellom prinsipal og agent. Det sentrale spørsmålet i denne sammenhengen er altså hvordan forholdet mellom prinsipal og agent med tanke på styrings- og ledelsesformer arter seg, og om dette fører til et bedre/ønsket resultat for virksomheten (Rolfen 2000). Selv om agentteoriene opprinnelig ble knyttet til private virksomheter hvor maksimering av profitt var målsetting,

har disse teoriene i stadig større grad blitt overført til også å omfatte offentlige virksomheter. Denne utviklingen kan ses i sammenheng med at styringsprinsipper relatert New Public Management i løpet av de to-tre siste tiårene har utviklet seg til å prege de fleste deler av offentlig sektor. Dette har sammenheng med stadig økte forventninger om at offentlige virksomheter skal fremstå som gode tjenesteytere og skape målbare resultater som bevis på sin effektivitet.

I en offentlig virksomhet kan prinsipalen være alt fra styret, eierne, politisk ledelse, administrativ ledelse til samfunnet som helhet. Prinsipalen kan befinne seg på mange nivåer. I enkelte tilfeller kan prinsipalen være på lokalt/regionalt nivå, andre ganger befinner den seg på regionalt eller fylkeskommunalt nivå og i atter andre tilfeller vil det være snakk om et departement eller annet nasjonalt styringsnivå. Christensen et al (2009:158) trekker frem strukturell fristilling som ett av de viktigste kjennetegnene ved utviklingen de siste årene. Her skiller det grovt sett mellom tre ulike tilknytningsformer mellom offentlige organisasjoner og politiske og administrative myndigheter. Det kan være snakk om statlige stiftelser, statlige selskaper og statlige forvaltningsorganer. Man kan således se alt fra interkommunale avfallsselskaper, flyplasser, statlige tilsynsmyndigheter, barnehager, sykehus, helseregioner til høgskoler og universiteter i lys av agentteoriene. Agenten vil være leder for virksomheten og dermed den som sitter med forventningen om å oppnå en eller annen form for resultat på vegne av sine offentlige eiere. Utgangspunktet for agentteorien ligger i forholdet mellom oppdragsgiver/eier og oppdragsutfører. Universitets- og høgskolesektoren inngår i denne gruppen, sammen med Norges forskningsråd, og trekkes ofte frem som eksempler på institusjoner med en noe friere stilling enn andre forvaltningsorganer. Men som styringsprinsipp er Kunnskapsdepartementet prinsipal overfor nevnte institusjoner innen høyere utdanning og forskning på samme måte som Helse- og Sosialdepartementet er eier av helseforetakene. Styret ved Høgskolen i Bodø vil være agent. Dette innebærer at agentene forventes å handle helt og fullt på vegne av prinsipalene og ikke ut i fra egne interesser når beslutninger treffes.

Det er flere årsaker til at Høgskolen i Bodø valgte å gå over fra normalordningen til den alternative styringsordningen. Interessant nok oppgav flere av intervjuobjektene nokså ulike årsaker til at vedtaket ble gjort. For det første ble hensynet til universitetsstrategien nevnt. Det var rett og slett viktig for styret å sikre en ledelsesmessig kontinuitet for å realisere institusjonens strategiske målsetting. Dernest trakk man frem behovet for å sikre sterke

forbindelser til omgivelsene. Det var altså viktig å sikre at institusjonen fortsatt skulle være samfunnsorientert. Til sist hadde man den kanskje viktigste årsaken. For mange var en styringsform der rektor også er styrets leder, uheldig med tanke på roller. En avklart rollefordeling med en ekstern styreleder som institusjonens daglige ledelse i form av rektor og direktør forholder seg til, var dermed den foretrukne modellen for å sikre gode linjer og avklarte ansvarsforhold. Som nevnt under kapittel 1.1.2, ble det inngått et kompromiss i universitets- og høgskoleloven som åpner for at institusjonene selv kan velge sin styringsform. Dette kompromisset er nedfelt i § 10-1 Rektor og 10-4 Ansettelse av rektor. I førstnevnte paragraf finner man følgende formulering:

(1) Rektor er styrets leder. Rektor har på styrets vegne det overordnede ansvar for og ledelse av institusjonens virksomhet og fører tilsyn med denne. Rektor, og i dennes sted, prorektor, har rett til å delta i møter i alle institusjonens styrer og utvalg.

Som følge av kompromisset, er imidlertid også følgende nedfelt:

(1) Styret kan vedta at rektor skal ansettes på åremål. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst to tredeler av styrets medlemmer. Styret selv foretar utlysning og ansettelse av rektor. Ansettelsesprosessen må sikre at rektor har faglig og ledelsesmessig legitimitet, og at studentene og de ansatte blir hørt. Styret bestemmer om det skal foretas innstilling, og hvem som skal innstille.

(3) Ansatt rektor er sekretær for styret og skal, i samråd med styrets leder, forberede og gi tilråding i de faglige og administrative saker som legges frem for dette. Ansatt rektor har rett til å delta i møter i alle institusjonens styrer, råd og utvalg.

Med dette sikrer man altså at rektor ikke sitter i en dobbeltrolle og fungerer parallelt både som daglig leder og styreleder for en institusjon. Samtidig innebærer det at høgskoledirektøren ikke lenger har en formell rolle overfor styret ettersom rektor sitter med det samlede faglige og administrative ansvaret. Spørsmålet er hvilken innvirkning styringsordning kan ha på styret og dets arbeid.

De to styringsordningene representerer to ulike prinsipper i denne sammenhengen. Den forrige rektoren og styrelederen ved Høgskolen i Bodø var, i henhold til Wilhelm von Humboldts modell³², valgt av og blant de ansatte. Idealet for von Humboldt var foruten dette også uavhengighet fra samfunnet omkring. Universitetet skulle være en uavhengig instans i samfunnet. I tillegg var den såkalte frie forskningen et av de absolutt grunnleggende

³² <http://no.wikipedia.org/wiki/Universitet#Universitetsidealer>

elementene i den såkalte humboldtske tradisjonen, med lik tid avsatt til forskning og undervisning. Dermed kan man se rektor som den overordnede prinsipalen i institusjonen. Med overgang til ny styringsordning fikk man ekstern styreleder og en rektor som var tilsatt og ikke valgt blant de ansatte. Dette er ikke i tråd med den tradisjonelle humboldtske styringen. Med utgangspunkt i agentteoriene kan dette forstås som et spørsmål om hvordan styrerepresentantene forstår sin egen rolle. Spørsmålet er hvordan det påvirker representantene i styret – gjør de en jobb for Kunnskapsdepartementet eller for Høgskolen i Bodø? Styrets medlemmer fungerer formelt sett som agenter for prinsipalen Kunnskapsdepartementet og som prinsipal for agentene, altså de ansatte ved Høgskolen i Bodø. Det er vanskelig å gi et utfyllende svar på hvordan rollene vektlegges av de enkelte. Etter alt å dømme forstår også styrerepresentantene sine roller noe forskjellig på dette punktet. Om styreleder sies følgende av en av de spurte:

”Styreleder er nok svært bevisst på at han er departementets representant ved Høgskolen i Bodø. Han utøver en styreleders rolle ut ifra ønsket om den kvalitet og de føringer som Kunnskapsdepartementet har uttalt.(...) Styreleder er veldig opptatt av at vi skal være medspiller og ikke motspiller i forhold til departementet.”

Samtidig uttaler flere at styreleder er ”institusjonens mann”. Alt tyder således på at styreleder balanserer sin rolle mellom å være agent for KD på den ene siden og overordnet prinsipal for institusjonen på den andre – og i større grad enn de øvrige styremedlemmene. Fokus er uansett rettet mot å gjøre en god jobb for institusjonen. Oppfatningen synes å være at man på denne måten også implisitt gjør en god jobb for eier. En av styrerepresentantene formulerer det på følgende måte:

”Meg bekjent har det ikke noen gang vært snakket om hvem vi er eid av. Kunnskapsdepartementet står i liten grad i fokus.”

Totalt sett ser det ut til at styret i første rekke forstår seg selv som prinsipal overfor agentene – de ansatte ved Høgskolen i Bodø. Fra departementets side påpekes det at man gjennom utviklingen de siste årene har lagt til rette for styrer som skal fremstå som selvstendige og ikke som deres forlengede arm. På dette området har man neppe hatt de store endringene før og etter innføringen av ny styringsordning. Forståelsen av at Kunnskapsdepartementet er prinsipal og styret dets agent, er til stede, men i betydelig mindre grad. Det kan også se ut som om at denne forståelsen er noe større blant de eksterne medlemmene enn de øvrige.

Med utgangspunkt i agentteoriene som analytisk rammeverk ser ikke overgangen til ny styringsordning ut til å ha medført store endringer i hvordan styret som helhet forstår sin egen funksjon. Agentteoriens relevans synes i denne sammenhengen å være begrenset. Som nevnt under 4.2, er det imidlertid klart at den eksterne gruppen har fått en mer fremtredende rolle i styret etter at styreleder nå tilhører denne gruppen. Dette ble analysert som del av de interne prosessene i styret, men må også ses på som den kanskje viktigste konsekvensen av at man har innført ny styringsordning. På den måten har ny styringsordning bidratt til nye rammer for styrearbeidet.

I denne sammenhengen kan et annet og delvis beslektet analytisk rammeverk benyttes for å belyse hvordan valg av styringsordning påvirker det overordnede styrearbeidet. I sin artikkel ”Hybride styrings- og ledelsesformer ved universitetene – skaper det nye utfordringer?” presenterer Katarina Østergren (2008) tre ulike styringsmodeller. Den første av disse er samfunnsstyret, den andre er fagstyret og den siste er partsstyret. Samfunnsstyret er basert på utdanningsinstitusjonene som offentlige og dermed underlagt den allmenne påvirkningen som andre tilsvarende organer opplever. Implisitt innebærer det også at UoH-sektoren er underlagt samfunnets generelle behov og skal bidra til å løse de utfordringer samfunns-, nærings- og arbeidsliv står overfor med tanke på forskning og utdanning. Fagstyret er forankret i behovet for formell kompetanse på et gitt nivå for å legitimere ledelse av en institusjon. Partsstyret er basert på ulike grupper av ansatte og deres medbestemmelse i en institusjon. Utgangspunktet for Østergrens tre nevnte styringsmodeller ligger på den ene siden i en evaluering gjort av Kvalitetsreformen (Bleiklie mfl. 2006a; Bleiklie mfl. 2006b) og på den andre siden i governance-litteraturen som tar utgangspunkt i endringer innen offentlig sektor og organisasjoner (Jørgensen og Vrangbæk 2004). Med dette som utgangspunkt peker Østergren på følgende trend innenfor styring og ledelse i sektoren:

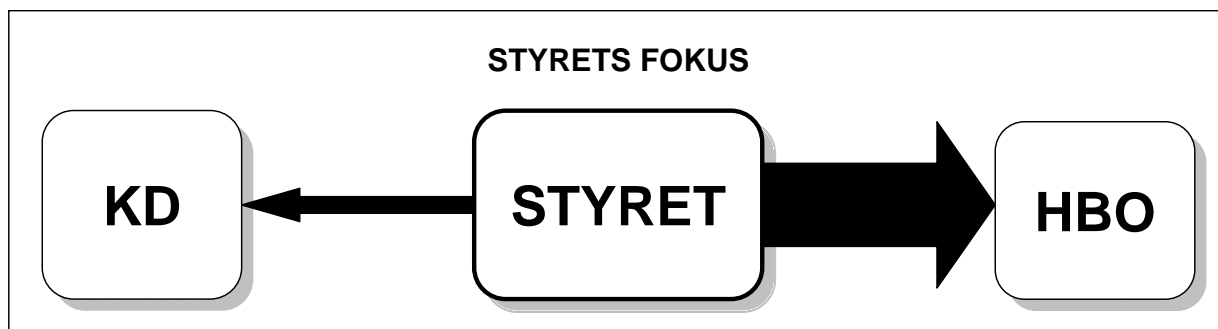
”Det har vokst frem en større miks mellom de ulike styringsformene – en hybrid. Dette har utfordret partsstyret og tradisjonell faglig ledelse innenfor rammene av regler og forskrifter. Faglig ledelse ventes nå å være strategisk orientert mot insentivordningene som sikrer inntjening. I hvor stor grad denne tenkningen har fått gjennomslag, ser ut til å variere, og de tradisjonelle styre- og ledelsesformene er i lavest grad svekket blant de største og eldste institusjonene. Det er likevel en rekke forhold som peker i retning av at institusjoner innen norsk høyere utdanning i økende grad blir underlagt sterkere samfunnsstyring der elementer av bedriftsstyring har fått økt kraft, samtidig som fagstyret har endret karakter.”

Funnene ved Høgskolen i Bodø passer godt inn i den situasjonen Østergren beskriver. Den nye styringsordningen synes å ha styrket samfunnsstyret og svekket fagstyret ved Høgskolen i Bodø sammenlignet med normalordningen. Formelt kommer det klart til syne ved at man ved innføring av ny styringsordning har fått ekstern styreleder. Selv om det ikke er snakk om store endringer, taler også endringen av gruppenes reelle innflytelse i styret, som beskrevet under 4.2, for at samfunnsstyret har blitt styrket ved Høgskolen i Bodø. Når man snakker om styrket samfunnsstyre i denne sammenheng, må det implisitt forstås som at samfunnets behov og krav gjennom politiske og administrative signaler fra henholdsvis storting og kunnskapsdepartement har blitt styrket.

”Motstanderne var redde for at markedet skulle overta institusjonen, men vi har alltid vært eksternt orientert og jeg tror ikke vi har sett noen store endringer. Det har ikke vært noen trussel mot akademia. Vi må ha gode forutsetninger for å samhandle med omgivelsene. Flere er med og det legitimerer våre beslutninger på en annen måte.”

Dette trekkes også frem som ett av de viktigste årsaksforholdene til at ledelsen ved Høgskolen i Bodø ønsket å gå over til ny styringsordning. I rapporten fra NTNU beskrives sterke motsetninger mellom de interne og de øvrige styrerepresentantene. Kanskje kan motsetningene forstås som et utslag av at fag- og partsstyret har blitt svekket til fordel for samfunnsstyret. Det kan virke som om styringsordningen har bidratt til å endre maktfordelingen i styret og at konfliktnivået i styret som et resultat av dette har økt. Dersom man i det hele tatt kan snakke om motsetninger i HBOs styre, har disse vært som ved NTNU mellom interne og øvrige representanter. Etter at ny styringsordning ble innført, har på mange måter parts- og fagstyret også her blitt svekket til fordel for samfunnsstyret. Det er imidlertid interessant å se at det ser ut til å ha ført til et mer balansert og samstemt styre.

Generell bruk av agentteori innen forskning og høyere utdanning er i utgangspunktet utfordrende. Den forholdsvis raske utviklingen relatert til New Public Management de siste årene er på mange måter i strid med det som anses som idealet for universitetene i Norge og Vesten for øvrig. Universiteter og høgskoler kjennetegnes ved mange verdier, tradisjoner og tankemåter som har historiske røtter tilbake til von Humboldts universitetsideal. Enkelte vil betegne det som ”den akademiske ånd”. Selznick brukte begrepet ”... infused with value”. Det ser ut til å passe godt på denne sektoren. De akademiske idealene har det til felles at de har få eller ingen fellesnevnerne med filosofien bak New Public Management. Det er en faktor som spiller inn med tanke på hvordan Kunnskapsdepartementet utøver sitt eierskap.



Figur 10 Styrets fokus

Konklusjonen vil dermed være at det juridiske eierskapet fra departementets side overfor institusjonene, slik det er fremstilt i et agent-prinsipal-perspektiv, generelt er svak. Ingen av partene ser ut til å tolke rollene sine i henhold til det teoretiske perspektivet. Kunnskapsdepartementet ser i begrenset grad seg selv som prinsipal i et eierskapsperspektiv, og medlemmene av høgskolestyret ved HBO ser seg selv mer som institusjonens ledelse enn departementets representanter ved HBO. Den juridiske bindingen i form av styringsordningen ser isolert sett ut til å ha liten grad av påvirkningskraft på styret og dets arbeid. Dersom man skal trekke frem en effekt, vil det være naturlig å peke på en større grad av balanse mellom ulike grupperinger i styret. Flere av intervjuobjektene med relasjoner til begge styrene beskriver det nåværende styret som mer balansert enn det forrige. Spesielt har de eksterne representantene fått større tyngde. Dette gir grunn til å hevde at samfunnsstyret i styret spesielt og institusjonen generelt er styrket som følge av endringene. Agentteoriene ser heller ikke ut til å ha stor relevans med tanke på forholdet mellom Kunnskapsdepartementet og styret. Styret ser i all hovedsak seg selv som institusjonens ledelse mer enn departementets forlengede arm i Bodø. Agent-prinsipal-forholdet mellom departementet og styret er således svakt, mens det er tilsvarende sterkt mellom styret og institusjonen. Dette faktum har i ikke endret seg med overgang til styreleder oppnevnt av eier. En forklaringsmodell som virker å ha større relevans, er et analytisk rammeverk som skiller mellom fag-, parts- og samfunnsstyre (Østergren: 2008). I intervjuene ble det som allerede nevnt, understreket av flere at høgskolen skal være eksternt orientert, og at styringsordningen er viktig for å videreføre denne tradisjonen ved institusjonen. Når det gjelder forholdet mellom Kunnskapsdepartementet og Høgskolen i Bodø, så har ikke det forandret seg nevneverdig som følge av endringene. Eier uttrykker imidlertid følgende med tanke på ny styringsordning:

”Det er fra departementets side viktig at institusjonene har frihet og ansvar for selv å kunne fastsette ledelsesmodeller som er tilpasset institusjonens egenart og utfordringer. En side ved den ledelsesmodellen Høgskolen i Bodø har valgt, er at departementet får en tydeligere

dialog med styret. Tilsynsfunksjonen og uavhengigheten av daglig ledelse er også tydeligere enn i en alternativ styringsmodell.”

4.3.2 Statlig eierstyring – klare rammer?

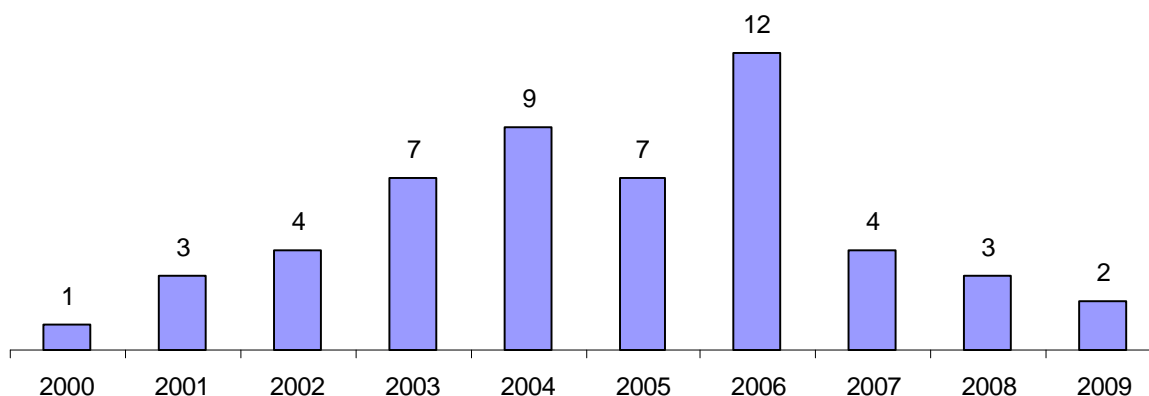
Selv om agentteoriene ser ut til å ha begrenset forklaringskraft i beskrivelsen av forholdet mellom departement og underordnet institusjon, slik det er regulert juridisk, trenger ikke det bety at agentteoriene er uegnet til å beskrive den mer generelle, ressursmessige eierstyringen. New Public Management utgjør et godt supplement i denne sammenhengen. Ifølge Vanebo et al (2001:27) består NPM av to hovedelementer eller søyler. For det første har man en søyle relatert til den liberalistiske markedsorienteringen hvor blant annet privatisering, konkurranseutsetting, fritt valg for forbruker og selektive lønnsincentiver står sentralt. Derneft har man en søyle relatert til organisering og ledelse. Her står ledelseskonsepter som Total Quality Management sentralt sammen med mål- og resultatstyring og bruk av incentivsystemer som støtter opp rundt dette. Svært mange av endringene som har funnet sted innen høyere utdanning og forskning i Norge de siste årene, passer godt inn her. Når man ser forholdet prinsipal – agent i lys av dette, er det liten tvil om den er en del av NPM. I Vanebo et al (2001:27) sies det også eksplisitt at den første søylen blant annet er relatert til nyinstitusjonell økonomisk teori som public choice og prinsipal-agent-teori.

De resultatbaserte målesystemene innen forskning og utdanning gir et mål på produksjon og effektivitet i en institusjon og belønner deretter. Med overdragelse av styringsrett til den enkelte institusjon får ledelsen ved universitetene og høgskolene det formelle ansvaret for å styre de interne tidsressursene mellom oppgaver og personer etter hva som forventes å gi de beste resultatene for hele institusjonen. Sist, men ikke minst, må utviklingen av lovverk for universiteter og høgskoler forstås som en forventning om økt fokus på mål- og resultatstyring. Den alternative styringsordningen følger samme prinsipper som vanlige aksjeselskaper i selskapsloven og kan dermed betraktes som et uttrykk for styring og ledelse etter markedsprinsipper. Det er derfor nærliggende å benytte New Public Management som utgangspunkt og rammeverk for analyser av de eksterne rammevilkårene som til sammen utgjør sektorens totale handlingsrom.

Bruken av et begrep gir en interessant pekepinn på hvorvidt det anses som relevant. Røvik (1998) benytter denne teknikken i en omfattende kartlegging av de tre

organisasjonskonseptene medarbeidersamtaler, målstyring og total kvalitetsledelse. Han peker på at ”det samlede volum av denne litteraturen, målt i antall publikasjoner, vil derfor være et relativt godt uttrykk for hvor mye interesse og oppmerksomhet et konsept påkaller.”

Bruken av begrepet "New Public Management" i artikler i Forskerforum i perioden 2000 - 2009



Figur 11 New Public Management

Begrepet New Public Management er godt innarbeidet i sektoren i debatter og diskusjoner i relevante fora. En måling av dette kan selvfølgelig gjøres på flere måter. Forskerforbundet er det største fagforbundet i universitets- og høgskolesektoren med sine vel 18 000 medlemmer³³. Fagforbundet gir ut fagbladet Forskerforum seks ganger i året. Dette distribueres bredt til medlemmer og relevante institusjoner med tilknytning til sektoren. Dersom man gjør et søk på ”New Public Management” på Forskerforums hjemmesider der alle nett- og papirutgavene ligger, får man 61 treff³⁴. Blant disse finner man seks stillingsannonser. De 55 artiklene ble publisert tidsmessig som vist i oversikten ovenfor.

Det er viktig å gjøre oppmerksom på at dette er én av mange kanaler. Begrepet er altså i aktiv bruk i ulike debatter og diskusjoner knyttet til sektoren. Senest i en artikkel i Forskerforum³⁵ gitt ut i 2010 stilles det spørsmålsteget ved et ekspertutvalg som er nedsatt av minister Tora Aasland. I den sammenheng uttaler SVs representant i Kirke-, Utdannings- og Forskningskomiteen, Aksel Hagen, at ”det er lett å lese sammensetningen og mandatet til dette ekspertutvalget som at ambisjonen er å videreføre og konkretisere New Public

³³ <http://www.forskerforbundet.no/Organisasjon/>

³⁴ http://www.forskerforum.no/module_info/sokside.php

³⁵ Forskerforum – tidsskrift for forskerforbundet, side 8, februar 2010, nummer 2 årgang 42.

Management – tilnærmingen til forskningen". Bruken av begrepet "New Public Management" i forbindelse med forskning synes altså å være relativt godt innarbeidet. Av oversikten ovenfor ser en imidlertid at begrepet var mest aktuelt i perioden 2004 til 2006. Det betyr ikke at New Public Management er mindre aktuelt eller relevant i 2010 enn i nevnte periode. Derimot er det grunn til å hevde at en del omdiskuterte omlegginger i sektoren skjedde i dette tidsrommet, og at artikler, debattinnlegg etc. i Forskerforum således gjenspeiler begrepets aktualitet og relevans. Dette forsterkes også av det faktum at representanten fra politisk hold ved gjentatte anledninger brukte begrepet New Public Management i intervjuet uten at det hadde blitt brakt frem som tema.

Den økte institusjonelle friheten fremstår på mange måter som paradoksal all den tid kontrollaspektet i universitets- og høyskolesektoren har blitt langt tydeligere i løpet av de siste årene. Disse to faktorene henger svært nøye sammen. I dokument 3:3 (2004-2005), Riksrevisjonens undersøkelse av virksomhetsstyringen ved universitetene, sies det i innledningen at *"universitetene er tildelt økt faglig, økonomisk og organisatorisk frihet de siste årene."* Formålet med dette er å gi institusjonene handlingsrom til å møte utfordringene de står overfor på en god måte. Samtidig påpekes det at *"fristilling av institusjoner øker kravene til god intern styring"*. Dette faktum er også et tydelig utviklingstrekk ifølge intervjuobjektene.

"Det er for øvrig en trend i sektoren at eier legger økte føringer. Dette gjelder også føringer fra Riksrevisjonen. Fra sentralt hold har man langt mer fokus på økonomiske forhold og ikke minst risiko. Dette har helt klart påvirket styret, men kan ikke relateres til den nye styringsordningen. Enkelte i styret vil nok mene at det blir for mye fokus på detaljert mål- og resultatstyring. Eierstyringen er uansett utviklet som følge av økt institusjonell autonomi. Økt frihet har ført til økte behov for rapportering og kontroll."

Som sitert fra Riksrevisjonens rapport fra 2004, medfører økt institusjonell frihet også større grad av kontroll. Det ser ut til å være en nokså nær sammenheng mellom grad av institusjonell autonomi og statlig kontrollbehov. I sine konklusjoner fra nevnte rapport påpeker Riksrevisjonen at det i liten grad er utviklet tilfredsstillende systemer for intern kontroll ved de norske universitetene. I Kunnskapsdepartementets oppfølging av Riksrevisjonens innspill nevnes en rekke tiltak (nettobudsjettering, resultatbaserte finansieringsmodeller, utarbeidelse av ny hovedinstruks og revisjon av retningslinjer for regnskapene) som kan bidra til å styrke institusjonenes mål- og resultatstyring. Styrets økte kontrollfokus kan ses i sammenheng med

Riksrevisjonens relativt klare tilbakemelding til Kunnskapsdepartementet om manglende styring i sektoren. Det er interessant at dette også for KD medfører visse problemer.

”Kunnskapsdepartementet er preget av et direkte politisk eierskap og Riksrevisjonen ansvarliggjør oss. Departementet ved politisk ledelse må stå direkte til ansvar for Stortinget for institusjonens resultater. Dette er departementet nødt til å forholde seg til. Sektoren har blant annet fått relativt mye oppmerksomhet knyttet til utfordringer i den administrative virksomheten. Dette er forhold departementet, som eier, har ansvar for å følge opp. Denne ansvarsposisjonen kan nok derfor medføre at det faglige aspektet noen ganger kan komme i bakgrunnen i dialogen mellom departementet og institusjonene.”

Fra Kunnskapsdepartementet understrekes det imidlertid at kontrollen ikke bare gjøres som resultat av Riksrevisjonens innspill. I § 9.2 i Universitets- og høgskoleloven er styrets oppgaver klart formulert. I KD hersker en oppfatning om at for mange styrer fokuserer for mye på strategi og faglig utvikling og for lite på å ha kontroll og oversikt over sin drift. Fra departementet trekkes dette frem som en av deres største utfordringer som eier.

”Når det gjelder vektleggingen av strategi og kontroll i styrene ved norske universiteter og høgskoler, så må man vel si at det å ta kontroll over alle sidene ved driften er en vesentlig utfordring. Administrativ virksomhet, og tilsyn med og utvikling av denne, er ikke alltid en prioritert oppgave i styrene. De fleste styrene har tydeligere fokus på den faglige virksomheten.”

Det er grunn til å tro at Høgskolen i Bodø ikke er blant disse institusjonene. Som eksempel kan nevnes at høgskolens årsrapporter, som er omfattende dokumenter på opp mot 200 sider, så sent som i 2008 ble benyttet som forbilde for andre institusjoner. Administrasjonen ved Høgskolen i Bodø har blitt invitert til å presentere hvordan man jobber med risikostyring og rapportering i forbindelse med de faste sektormøtene.

Eierstyring og balansen i denne er et tema de spurte synes å ha et nokså ambivalent forhold til. På den ene siden er det bred enighet om at departementet gir institusjonene autonomi og at dette er et gode for sektoren. En universitetsstrategi ville vært umulig uten de endringer som har skjedd på overordnet nivå siden 90-tallet, og da spesielt innen lovgivningen. Samtidig har friheten medført et økt kontrollfokus. En del av de spurte oppfatter Kunnskapsdepartementets tilnærming til institusjonene som lite strategisk og for fokusert på uviktige detaljer.

”I enkelte saker har man ikke funnet balansen. Når det er sagt; den gode siden er at departementet utøver lite styring i sektoren og det er en bra ting bortsett fra når spørsmålene

går utover det den enkelte institusjon kan beslutte. Når det gjelder spørsmål internt ved den enkelte institusjon, har man funnet en god balanse. Men som sagt, når man går utover den enkelte institusjon, blir det mer problematisk.”

Fra Kunnskapsdepartementet har man forståelse for dette synspunktet:

”Det er nok delvis riktig at Kunnskapsdepartementet i styringsdialogen med institusjonene har hatt fokus på kontroll, og at dette i mange tilfelle har gitt mindre vekt på institusjonenes strategi og hovedutfordringer. Samtidig mener jeg at Kunnskapsdepartementet etter Kvalitetsreformen har beveget seg i styringen av sektoren. Departementet bruker nå etatsstyringsmøtene mer til strategisk dialog enn til tilsyn.”

Sitatet ovenfor synliggjør en svært dagsaktuell utfordring sett fra en av institusjonene i sektoren. Spørsmål som går utenfor den enkelte institusjon har blitt ytterligere forsterket i det siste som følge av Stjernøutvalget. Som nevnt i innledningen anbefalte utvalget en rekke institusjoner å slå seg sammen. Som en konsekvens har flere institusjoner satt i gang, eller de forventes å sette i gang prosesser som leder til sammenslåing i tiden som kommer. Kunnskapsdepartementets respons har kommet i form av SAK (Samarbeid, Arbeidsdeling og Konsentrasjon). Likevel er og har departementets linje i saken vært å la institusjonene finne hverandre uten å bruke noen form for overstyring. Gjennom SAK stimulerer man i stedet institusjonene ved hjelp av økonomiske virkemidler til å finne gode løsninger som inkluderer flere institusjoner. Problemet er at tradisjonen for svakt forhold mellom prinsipal og agent som beskrevet under 4.3.1 synes å motvirke eller vanskeliggjøre denne typen endringer.

Svært mange av endringene man har sett i sektoren de siste årene, kan knyttes til New Public Management som konsept. Et interessant eksempel på dette ser man det faktum at styrenes rolle ser ut til å ha blitt oppjustert.

”Fra departementets side har man på mange måter oppjustert styrene og deres roller. De insisterer blant annet på å møte styrene. Tidligere skjedde ikke dette, da var det institusjonsledelsen³⁶ som møtte opp i etatsstyringsmøtene. Dette må ses som ledd i utviklingen innen eierstyring fra departementets side.”

Det nåværende styret har blitt skolert av Kunnskapsdepartementet. Dette må etter alt å dømme forklares ut ifra at departementet ønsker å bevisstgjøre styret om hvilket ansvar som tilligger organet med tanke på å bidra til å sikre ønsket utvikling ved institusjonen spesielt og sektoren generelt. Samtidig kan dette også forstås som et signal fra Kunnskapsdepartementet om hvem

³⁶ Rektor og administrasjon.

som eier sektoren. Man kan se opplæringen som et tiltak med det formål å bevisstgjøre styremedlemmene om at departementet tross alt er eier i denne sammenheng og at det stilles forventninger til at styremedlemmene forstår sine roller og ansvar. Som en generell trend tyder altså mye på at styrets rolle er oppjustert og tillagt mer strategisk vekt fra sentralt hold. Det er derfor grunn til å tro at utviklingstrekk innen eierstyring er et viktig rammevilkår for styret og dets arbeid. De siste årene har vært preget av stadig større institusjonell autonomi, balansert med et like jevnt økende fokus på kontroll fra departementets side. Det er fristende å hevde at det er et eksempel på Kunnskapsdepartementets utøvelse av eierstyring overfor sektor, og at det er en måte å styrke forholdet mellom prinsippal og agent på.

Spørsmålet om politisk og administrativ ledelses utøvelse av eierstyring i sektoren er for øvrig høyaktuelt. Det hersker stort sett generell enighet om at universitets- og høgskolesektoren har stor grad av autonomi i forhold til sin drift. Kunnskapsdepartementet har ingen tradisjon for sterk styring i forhold til universitetene og høgskolene. Endringene i lovgivningen som har blitt gjennomført fra 90-tallet og fremover, kan ses som en styrking av denne institusjonelle friheten. Dette har ført til etablering av nye universiteter og vitenskapelige høgskoler de siste årene. Uten økt autonomi i form av oppmykningen av lovgivning ville ikke dette vært mulig. De ulike intervjuobjektene er samstemte med tanke på dette punktet.

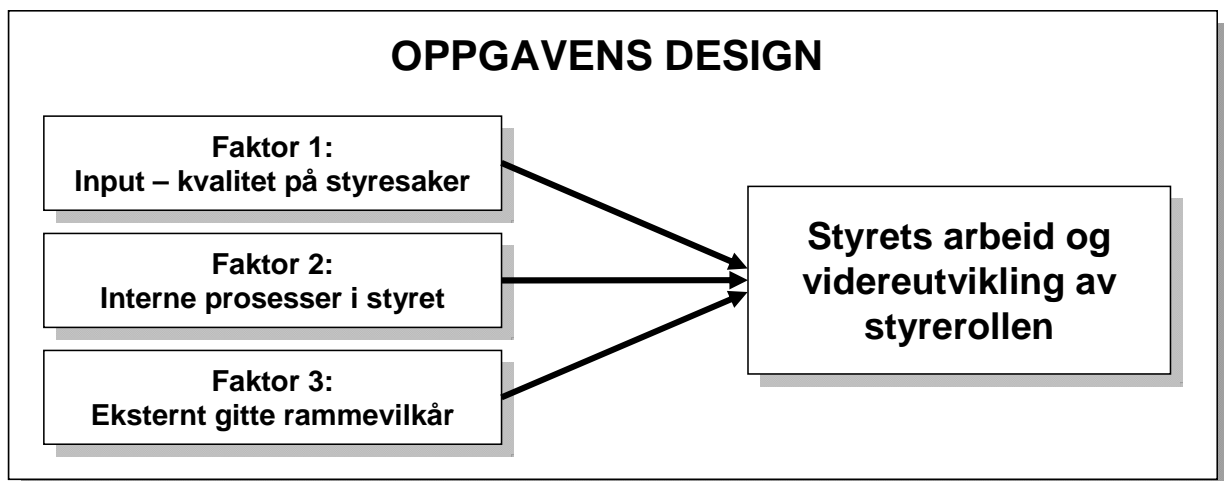
”De største utfordringene i eierstyringen innen UoH-sektoren ligger i balansen mellom de store viktige og strukturelle utviklingstrekkene og den mer detaljerte styringen. Fra Clemet via Djupedal til Aasland har frisleppet via lovgivningen som bakside av medaljen betydd en sterkere grad av kontroll.” I en sektor som har tradisjon for stor grad av selvstendig drift fremstår eierstyring som en generell utfordring.

Dette er en virkelighetsforståelse som også for det meste deles av Kunnskapsdepartementet. Bruk av insentivsystemer basert på tankegang med klare forankringer i New Public Management, har fått en sentral plass i sektoren. Nevnte teoretiske rammeverk forklarer mye av utviklingen innen eierstyring i likhet med store deler av øvrig offentlig sektor. I løpet av de to siste årene har det også blitt stilt spørsmål ved strukturen innen forskning og høyere utdanning. Forventningene til styrets rolle fra eier synes å bli større samtidig som kompleksiteten i styring og ledelse har økt. Det er etter alt å dømme årsaken til at styrene nå også skoles av Kunnskapsdepartementet. I tillegg møter representanter fra departementet nå også styremedlemmer når man gjennomfører etatstyringsmøter i sektoren.

Som en konklusjon kan man si at eierstyringen relatert til allokering av ressurser i sektoren, er svært tydelig. Denne delen av eierstyringen påvirker styret ved HBO langt mer i arbeidet enn det som kom til uttrykk gjennom det juridiske bindingsforholdet. Agentteoriene har altså sin absolutte relevans og forklaringskraft i denne delen av eierskapsforholdet mellom departement og institusjon. Sektoren har gått gjennom store endringer preget av New Public Management de siste to tiårene. Disse endringene har medført innføring av prinsipper for organisering som har fremmet prinsipalens posisjon i forhold til agent.

4.4 Hvordan påvirkes styret?

Input, interne prosesser i styret og eksternt gitte rammebetingelser er angitt som de tre faktorene som har den mest direkte virkningen på styret. Undersøkelsene som ligger til grunn for oppgaven, bekrefter at disse faktorene på ulike måter har påvirket og fortsatt påvirker styrets arbeid og styrerollen.



Figur 12 Oppgavens design

Denne oppgaven har hatt som målsetting å kartlegge styret de siste fire årene. Spørsmålene som skal besvares er altså flere. På hvilken måte har styrets arbeid og styrerollen utviklet seg? På hvilke måter påvirker de ulike faktorene styret? På hvilken måte belyser de teoretiske tilnærmingene styrearbeidet ved en institusjon som Høgskolen i Bodø? I det følgende vil de ulike spørsmålene bli forsøkt besvart. Den første delen tar for seg påvirkningen på styrets arbeid mens den andre delen tilsvarende beskriver styrerollen og utviklingen av denne.

4.4.1 Styrets arbeid

Hva forstår man egentlig med ”styrets arbeid”? I praksis vil det dreie seg om de prosessene som skjer internt i styremøtene og som leder frem til vedtak. Styrevedtakene kan således betraktes som det konkrete resultatet av styrets arbeid, altså dets output. I det følgende vil påvirkningen overfor styrets beslutningsprosesser og vedtak bli nærmere drøftet.

Funnene tyder på at Høgskolen i Bodø får seg forelagt input i form av saksfremlegg som holder høy kvalitet. Sakene er gjennomarbeidet og gir et kvalitetsbevisst styre et godt grunnlag for å treffe beslutninger. Input danner således et godt grunnlag for de videre prosessene. For øvrig er det interessant å legge merke til at styrets arbeid har økt i omfang med tanke på antall møter og saker. I tidsperioden som har stått i fokus for denne oppgaven, ser kvaliteten på input ut til å ha vært mer eller mindre konstant. Administrasjonen ved institusjonen har hele tiden hatt god kvalitet på sitt forberedende arbeid, og har kanskje endog styrket og videreutviklet denne for styret. Samtidig er det verdt å understreke at kvalitet på input synes å være en nødvendig, men ikke tilstrekkelig faktor for et styre.

De interne prosessene fremstår som det avgjørende leddet i beslutningsprosessen i styret og er av grunnleggende betydning for det arbeidet styret gjør. Undersøkelsene viser en klar trend på dette punktet. For det første har styret ved Høgskolen i Bodø hele tiden vært preget av en enstemmighetskultur. Med dette menes som nevnt at man har kultur for å søke konsensus i sakene som behandles. Denne egenskapen har man tatt med seg inn i det nåværende styret samtidig som man har videreutviklet intern åpenhet og dialog. Man har også lyktes i å utvikle styret som kollegialt organ med fokus på utvikling av institusjon og ikke forsvar av særinteresser internt. De ulike gruppene av styremedlemmer synes å ha en god dynamikk seg i mellom. Det institusjonelle paradigmet bidrar med vinklinger og teoretiske perspektiver som i stor grad er egnet til å analysere funnene. Kulturbegrepet, slik Selznick (1949), Bang (1995) og andre definerer det, er relevant for den empiriske tilnærmingen man har her. I henhold til problemstillingen kan man altså hevde at egenskapene styret har som strategisk beslutningsorgan, har en positiv effekt på det arbeidet det skal gjøre.

De eksternt gitte faktorene er mer kompliserte enn de to foregående og har en annen påvirkning. Dette er faktorer som i begrenset grad påvirker styrets arbeid i møter med enkeltsaker. Høgskolen i Bodø har gått over til alternativ styringsordning med økt balanse

internt i styret som resultat. Styrets arbeid (type saker, fordeling av saker, fokus etc.) preges ellers selvfølgelig av den generelle utviklingen i sektoren. Økt fokus på målstyring og rapportering av kvantitative størrelser i henhold til Kunnskapsdepartementets og Riksrevisjonens krav kan selvfølgelig trekkes frem, men det er mer naturlig å vektlegge dette i diskusjonen rundt styrerollen.

De siste årene har styret truffet en rekke strategisk viktige beslutninger relatert til universitetsstrategien. Det synes som om styret gjennom sin beslutningsevne har gitt svært viktige bidrag til institusjonens utvikling. Dette er et klart inntrykk også blant intervjuobjektene fra nasjonalt politisk og administrativt nivå.

4.4.2 Styrerollen – annerledes enn tidligere?

Styrerollen er en langt mer abstrakt størrelse enn ”styrets arbeid”. Spørsmålet er hva som ligger i styrerollen. Ansvar for kontroll og strategi er formelt nedfelt i styrerollen, men den inneholder også en del andre og mer komplekse elementer. Slik styrerollen er beskrevet av intervjuobjektene, knyttes det også en del egenskaper til det å sitte i styret ved HBO. Helheten i styrerollen vil bli forsøkt nærmere beskrevet i det følgende.

Input er den første faktoren i modellen som fremstiller design og rammevilkår. Et stadig økende antall saker med fokus på strategi ved Høgskolen i Bodø kan ha bidratt til å bevisstgjøre styremedlemmene og redefinere styrerollen i forhold til det strategiske fokuset institusjonen har. For øvrig er det liten grunn til å tro at input-faktoren som sådan har betydning for hvordan styremedlemmene forstår sine roller. Derfor vil denne ikke bli nærmere analysert. Derimot har de interne prosessene i styret innvirkning på hvordan styret forstår sine roller. Når det i styret utvikles en kultur som tilsier at man skal fremstå som et kollegium som opererer til beste for institusjonen, så får det konsekvenser for hvordan styremedlemmene tolker sine roller individuelt. Den tredje faktoren – de eksternt gitte faktorene – er mer komplisert og har en annen påvirkning på styrerollen. Dette er en faktor som ikke synes å påvirke styret i behandlingen av enkeltsaker, men som i større grad påvirker styrets overordnede fokus og de perspektivene som preger styrets helhetlige beslutningsprosess. Disse faktorene kan grovt grupperes inn i et juridisk handlingsrom og handlingsrom relatert til den generelle ressursstyringen i sektoren.

Institusjonenes juridiske handlingsrom har gjennomgått store endringer de siste årene. Sentralt står muligheten til selv å velge mellom normalordningen og den alternative styringsordningen, hvor HBO som kjent har valgt sistnevnte. Her må det understrekes at den juridiske bindingen til departementet er den samme enten man velger den ene eller den andre ordningen. Det faktum at styret har fått ekstern styreleder, har ikke endret styrets fokus nevneverdig. Styreleder er bevisst departementets eierskap, men synes ikke å utøve dette annerledes enn intern styreleder gjorde tidligere. Styrets fokus er rettet mot ledelse av egen institusjon, ikke departementets eierskap. Agentteorier med Kunnskapsdepartementet som prinsippal og høgskolestyret som agent synes således generelt å ha liten relevans og forklaringskraft enten det er snakk om forrige eller nåværende styringsordning. Det overordnede inntrykket er derfor at styringsordningen i liten grad har påvirket styrerollen. Derimot er mange av de spurte av den oppfatning at endringen har medført at de eksterne styremedlemmene har fått en tydeligere posisjon i styret på bekostning av de interne representantene, og at styret nå fremstår som mer balansert. Samtidig er det viktig å understreke at dette kanskje også kan forklares ut ifra at den nye styrelederen utøver lederrollen på en annen måte enn sin forgjenger, og at dette ikke har noe med den juridiske bindingen mellom KD og HBO å gjøre. En analytisk tilnærming som skiller mellom fag-, parts- og samfunnsstyre virker mer relevant enn agentteoriene. En konklusjon synes uansett å være at samfunnsstyret er styrket og parts-/fagstyret tilsvarende svekket som følge av omlegging til alternativ styringsordning. Følgende utsagn fra ett av styremedlemmene understreker det:

”Man har hatt klare forskyvninger fra fagstyre og partsstyre til sterkere innslag av samfunnsstyre. Det er i det hele tatt svært interessant å se hvordan styrets rolle nå fremstår. Det skal ikke være et faglig organ. Interne representanter med fagbakgrunn glemmer ofte at styret ikke skal være en arena for faglige spørsmål. Beslutninger på dette området skal fattes andre steder.”

Rollen som styremedlem ser med utgangspunkt i dette ut til å være i en viss endring, fra styret med det mer internt rettede fokuset til et mer samfunnsrettet engasjement.

Institusjonene som til sammen utgjør UoH-sektoren i Norge, har gått gjennom en relativt omfattende utvikling og har tatt inn i seg moderne styringsprinsipper inspirert av New Public Management. Dette understøttes både av dokumentanalyser og intervjuer. I all hovedsak har

man ikke sett de store endringene i eierstyringen i løpet av perioden. De fleste mener at Kunnskapsdepartementet fokuserer mer på kontroll enn på den strategiske utviklingen i sektoren, og at Riksrevisjonens rolle er for fremtredende og i noen tilfeller virker hemmende for faglig utvikling. Dette er en virkelighetsoppfatning som delvis støttes fra departementets side. Samtidig understrekes det fra departementet at fokus på strategiske spørsmål nå er større enn tidligere. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom skolering av styrene og det faktum at styrene nå inkluderes i etatstyringsmøtene. På noen viktige områder innvirker de eksternt gitte rammevilkårene i form av juridisk og ressursmessig handlingsrom på styret. Slike utviklingstrekk har ikke direkte innvirkning på utfall av enkeltsaker, men øker kompleksiteten i styrerollen. Følgende sitat beskriver på en treffende måte styrerollens økte kompleksitet:

”Essensen i styring av banker og andre kommersielle virksomheter er at resultater, mål og så videre har langt mer preg av å være endimensjonale. Styret vårt kan ikke bare lese indikatorer, måltall, budsjetter og regnskap. I tillegg til juridiske og økonomiske spørsmål har vi flere dimensjoner i vår drift. Det er således en vesensforskjell mellom kommersiell drift og utdanning/forskning. Hvordan dette preger styret er uten tvil et interessant spørsmål.

Dette sitatet kan ses i sammenheng med legitimitetsbegrepet slik det ble presentert i teorikapitlet. Styret må for det første være et effektivt organ med evne til å treffe beslutninger og styre institusjonens ressurser på en god måte. Man kommer ikke utenom behovet for en viss instrumentell og rasjonell legitimitet i forståelsen av styret. Derneft er den kulturelle legitimiteten viktig. Med utgangspunkt i den interne kulturen som preger prosessene frem mot beslutning, får vedtakene den nødvendige legitimiteten. Den mer generelle kulturen som preger UoH-sektoren, er en annen faktor som spiller inn. Til sist forventes det også at styret gjennom sitt arbeid bidrar til at Høgskolen i Bodø fremstår som en forsknings- og utdanningsinstitusjon preget av høy kvalitet overfor omgivelsene enten det er snakk om stortinget, Kunnskapsdepartementet, studenter, regionale aktører, næringsliv eller andre. Denne legitimiteten er svært viktig. De ulike tilnærmingene til legitimitet og spenningene mellom dem skaper til sammen det utfordrende og flerdimensjonale elementet som ligger i styrearbeidet og styrerollen ved en UoH-institusjon som Høgskolen i Bodø.

5. Konklusjoner

Styret har hatt og har en viktig funksjon med tanke på utnyttelse og forvaltning av det totale handlingsrommet som omgir Høgskolen i Bodø, enten det er av juridisk eller mer ressursmessig karakter, og det oppfyller etter alt å dømme sine oppgaver som formulert i § 9.2 i Universitets- og høgskoleloven.

Kunnskapsdepartementet oppgir kontrollfunksjonen som generelt nedprioritert sammenlignet med det strategiske fokuset ved institusjonene i sektoren. Styret ved Høgskolen i Bodø synes å være blant de som klarer å balansere kontroll- og strategifunksjonene på en fornuftig måte. Dette synspunktet kommer til uttrykk fra både høgskolens styre og administrasjon og departementet. Følgende sitat tjener som en god oppsummering med tanke på hvordan styret ved institusjonen ivaretar sin rolle og sitt ansvar:

”Totalt sett vil jeg si at det nåværende styret preges av mer balanse og færre faglige omkamper enn det forrige. Ut ifra et helhetssyn vil jeg si at styret nå fungerer bedre som organ. Styret har et grunnleggende fokus internt på at man utgjør et fellesskap og at man gjør en jobb for institusjonen Høgskolen i Bodø. Jeg vil hevde at det er et godt styre.”

Det er ikke bare uproblematisk å finne den riktige balansen i styret. I evalueringen av NTNUs styring og ledelse fra 2008 understrekes alle oppgavene som lovmessig er lagt til styret. Likevel har man her hatt en lengre debatt om hvilke saker som skal behandles av styret. Rollen som institusjonens strategisk overordnede organ utheves og understrekes, mens den kontrollerende delen er lite vektlagt. Det kan synes som man i større grad enn ved Høgskolen i Bodø har slitt med å finne en god balanse. Dette gjelder på den ene side vurderingen av hva administrasjonen ivaretar og hva styret skal blandes inn i, og på den andre siden balansen mellom strategisk og kontrollerende fokus. Man har riktignok hatt diskusjoner internt i styret ved Høgskolen i Bodø om styrets roller, og hvilke saker man skal fokusere på og hvilken dybde man skal ha i disse sakene, men de preger ikke styret på noen måte. Uansett er det viktig at styret finner en god balanse mellom sin rolle som strategiutvikler og som kontrollerende organ. Dersom styret i for stor grad vektlegger saker av strategisk karakter, står man i fare for å fjerne seg fra organisasjonen. Undersøkelsene ved NTNU bemerket også det:

”Styret fungerer som et overordnet strategisk institusjonsstyre, men jeg synes ikke styret bare skal ha den overordnede strategiske oppgaven... Svakheten er at de sakene som vi tar stilling til delvis er så overordna og komplekse at dette begrenser styrets reelle innflytelse.”

I undersøkelsen fra NTNU ble det også påpekt at manglende fokus på kontroll og drift fra styrets side medfører at daglig ledelse, i dette tilfellet rektor, får større makt og innflytelse enn det som egentlig var intensjonen.

Fra sentralt politisk og administrativt hold er det enighet om at Høgskolen i Bodø kan vise til en positiv utvikling de siste årene både med tanke på strategi og kontroll. Fra departementets side oppfattes valget av alternativ styringsordning som positivt og et bidrag til bedre styringslinjer mellom eier og institusjon. Departementets fortløpende eierstyring gjøres dermed lettere. I et eierperspektiv er styrets og institusjonens strategiske innsats enda tydeligere. Høgskolen i Bodø har over flere år jobbet mot målsettingen å bli akkreditert som universitet. Både administrativ og politisk ledelse sentralt har merket seg dette.

”Fra departementet side ser man en ledelse og styring som er visjonær, proaktiv og strategisk i forhold til sine universitetsplaner. Det har helt klart preget dagsorden. Dette har nok på mange måter medført at institusjonen har hatt et tydeligere strategisk fokus på utviklingen av institusjonen enn det som er tilfellet ved institusjoner som ikke har hatt tilsvarende målsettinger.”

Representanten fra Kirke-, Utdannings- og Forskningskomiteen uttrykker at man har gjort en svært god innsats ved Høgskolen i Bodø de siste årene i forbindelse med strategisk utvikling. Fra eiersiden er det således all grunn til å konkludere med at styret ved høgskolen har gjort jobben sin som institusjonens øverste beslutningsorgan.

<p>Faktorer som påvirker styrets arbeid og hvordan disse har bidratt til å videreutvikle styrerollen ved Høgskolen i Bodø</p>
--

Hvis man skal trekke noen enkle konklusjoner ut av undersøkelsene i forhold til problemstillingen ovenfor, må det være følgende:

- Det hersker en generell oppfatning om at administrasjonen ved Høgskolen i Bodø leverer input i form av styresaker som holder høy kvalitet, og at denne utgjør en grunnleggende rammefaktor for styrets evne til å utføre sitt arbeid innen kontroll og strategi. Styresaker med tilknytning til strategi har nok hatt en viss innvirkning på styrerollen i institusjonen, men ellers er det ingenting som tyder på at denne faktoren bidrar til å videreutvikle styrerollen.

- De interne prosessene i styret har stor betydning både for styrets arbeid og for utviklingen av styrerollen. Styret kjennetegnes av positive kulturelle egenskaper som høy grad av åpenhet, god kommunikasjon, evne til kritisk tenkning og vel utviklet enstemmighetskultur. Styrets fremste egenskap er etter alt å dømme en svært god indre balanse som har blitt ytterligere styrket de siste årene, blant annet som følge av ny styringsordning. De tre gruppernes (eksterne, interne og studenter) forståelse av roller og ansvar bidrar til dette. Det nye styret har videreutviklet flere av de nevnte egenskapene og har på den måten bidratt til at styrets arbeid har gode vilkår. Dette har også innvirket positivt på styrerollen. Institusjonelle teorier relatert til kulturbegrepet, er viktige i forståelsen av disse egenskapene.
- De eksternt gitte faktorene har hatt en mer indirekte effekt på styret. Både den alternative styringsordningen og Kunnskapsdepartementets eierstyring har bidratt til å profesjonalisere styrerollen. Totalt sett ser det ut til at de eksterne faktorene har ført til at det stilles større krav til forståelsen av det totale ansvaret som ligger i rollen som styremedlem ved en institusjon i UoH-sektoren. I en fase preget av utvikling og endring både i sektoren og ved Høgskolen i Bodø, har skolering og bevisstgjøring av styret fra Kunnskapsdepartementets side vært gode tiltak for å sikre helhetlig, balansert og godt styrearbeid, og dermed også forståelse av kontroll- og strategioppgavene som tilligger styrerollen.

Høgskolens styre har vært en positiv kraft med grunnleggende betydning for institusjonens utvikling de siste årene.

6. Teoretiske og praktiske implikasjoner for videre forskning

Styrearbeidet i norske forsknings- og utdanningsinstitusjoner vil sannsynligvis stå overfor ytterligere utfordringer i årene som kommer. Utfordringene vil være av både økonomisk og strukturell karakter. I disse finner man også en rekke spennende områder for videre forskning.

Det er stort sett relativt uproblematisk å analysere offentlig styrearbeid generelt og styrer for universiteter og høyskoler spesielt ved hjelp av Huses styreteorier (2007). Hans analytiske rammeverk er i denne sammenhengen like relevant for private som offentlige styrer. Dette er svært relevant for mange av de utfordringene institusjonene står overfor. Agentteorien fremstår som interessante i beskrivelsene av forholdet mellom eier og underordnet enhet innen høyere forskning og utdanning. Utfordringen er at man ikke finner det agent – prinsippal – forholdet mellom departement og UoH-sektoren som man finner i andre deler av offentlig virksomhet. For eksempel arter Helse- og omsorgsdepartementets eierskap av regionale helseforetak seg helt annerledes enn det man parallelt ser innen høyere utdanning. Dette gjelder også teorier som analyserer styring og ledelse ved universiteter og høyskoler ved hjelp av begrepene fag-, parts- og samfunnsstyre.

I spenningsfeltet mellom juridisk og ressursmessig handlingsrom finner man generelt en rekke spennende områder med tanke på videre forskning. En klar utfordring er uten tvil knyttet til sektorens fremtidige økonomiske handlingsrom. Knut Olav Åmås hevder i en artikkel offentliggjort i Aftenpostens nettutgave 6. september 2009 at norsk forskning og høyere utdanning klager over manglende tilførsel av ressurser samtidig som resultater, ressursbruk - og styring ikke synes å være god nok³⁷. Følgende sitat og avslutningsspørsmål i kultur- og debattredaktør Åmås' artikkel treffer dermed i kjernen av det som danner utgangspunkt for problemstillingen:

”Universitets- og høyskolesektoren trenger å kartlegge ressursbruken og hvor midlene ender i egne institusjoner. Det er deres ansvar å utnytte de offentlige milliardene best mulig. Leder de sine uoversiktlige kjempeinstitusjoner godt nok?”

Kunnskapsdepartementet trekker kontrollansvaret frem som noe styrene i for liten grad fokuserer på. Ett av intervjuobjektene sa det slik:

³⁷ <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentatorer/aamaas/>

”Hvis jeg var politiker, ville jeg sagt at sektoren har seg selv å takke for all kontrollen man utsettes for.”

Det påpekes at sektoren i dag tilføres rundt 40 milliarder kroner årlig, men at man fortsatt har en lang vei å gå i forhold til OECD-snittet for investering i FoU³⁸. I samme artikkel trekkes også en del konkrete tiltak frem. På den ene siden tas det til orde for å gjøre universitetene og høyskolene mer selvstendige med tanke på ansvar for strategi, ansatte og resultater. I lys av de endringene som har blitt gjennomført de siste årene med overdratt styringsrett, resultatbaserte bevilgningssystemer og endringer i lovgivning har institusjonenes strategiske ansvar uten tvil økt. På den annen side foreslås det at man ikke skal tilføre sektoren nye, friske midler før universitetene og høyskolene har gjennomgått sin ressursbruk og sitt byråkrati grundig. I lys av de endringene sektoren har gått gjennom de siste årene, kan dette fremstå som paradoksalt. Sektoren deler ikke oppfatningen av å være overfinansiert og med romslige rammer. Høsten 2009 nedsatte forskningsminister Tora Aasland det såkalte Handlingsromutvalget³⁹. Bakgrunnen for dette utvalget er sektorens grunnleggende paradoks. Sektoren har opplevd en betydelig vekst i bevilgningene til forskning og høyere utdanning de siste årene. Fra sektorens side har man ikke opplevd noe som tilsier økt handlingsrom – til tross for økte bevilgninger. Målet for utvalget har derfor vært *”... å peke på muligheter og begrensninger for at universitetene og høyskolene kan utforme og realisere egne strategier og prioriteringer”*. En av faktorene det pekes på, er en for detaljert styring fra myndighetsnivået. I rapporten formuleres det på følgende måte:

”På det strategiske området vil en for detaljert styring fra departementets side svekke handlingsrommet for universiteter og høyskoler på to måter. For det første vil deres ansvar for selv å vedta prioriteringer bli svekket. For det andre vil detaljerte krav og rapporteringssystemer kunne oppfattes som at det er begrenset tillit til universitetene og høyskolenes evne til å realisere egne strategier. Resultatet kan bli at institusjonene i liten grad blir opptatt av å utforme strategiske prioriteringer, noe som for øvrig er et krevende arbeid.”(side 39)

Det er foreløpig for tidlig å si hva resultatet av utvalgets arbeid vil bli. Det eneste som synes sikkert, er at resultat- og incentivbaserte budsjettmodeller har kommet for å bli. Da rapporten ble lagt frem, uttrykte forskningsministeren en viss forståelse for sektorens misnøye med detaljert kontroll, men påpekte at man også i fortsettelsen måtte innstille seg på at driften ved

³⁸ <http://www.oecd.org/dataoecd/9/44/41850733.pdf>

³⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/nyheter/2009/universitetene-og-hoyskolenes-handlingsr.html?id=575359>

institusjonene skal gjøres i henhold til Riksrevisjonens krav. Nærmere studier av Riksrevisjonens kontrollerende rolle og effektene av denne kunne være interessant.

Generelt danner det nyinstitusjonelle paradigmet og dets legitimitetsbegrep et godt analytisk rammeverk for den utviklingen sektoren som helhet har gjennomgått. Svært mange av utviklingstrekkene de siste 10-15 årene kan direkte relateres til New Public Management. Forskningsfokus kan også rettes mot hvordan tilsvarende sektor utvikler seg i andre land. 23. mars 2010 ble den såkalte autonomiutredningen offentliggjort i Sverige. I dette dokumentet tas det til orde for økt frihet til institusjonene. Spørsmålet er om utgangspunktet er det samme som i Norge, og hvilket institusjonelt handlingsrom man har hatt tidligere. Det er ikke sikkert man starter med samme utgangspunkt. En komparativ studie av eierstyring innen høyere utdanning i Norge, Sverige og eventuelle andre land i et nyinstitusjonelt perspektiv vil uten tvil være spennende.

Høgskolen i Bodø vil også stå overfor konkrete utfordringer relatert til økonomisk handlingsrom. Som del av universitetsstrategien har institusjonen mottatt store tilskudd fra offentlige og private aktører med regional tilknytning. Man forventer at strategien blir realisert og at Høgskolen i Bodø får universitetsakkreditering og blir omdøpt til Universitetet i Nordland i løpet av 2010. Etter at institusjonens store målsetting er nådd, vil det være viktig å sikre fortsatt høye eksterne inntekter. De finansieringskildene som er direkte knyttet til universitetsstrategien, vil naturlig nok kunne forsvinne. Videre faglig utvikling vil være avhengig av at man klarer å skape et økonomisk handlingsrom gjennom eksterne inntekter. Dette vil være en viktig utfordring for styret. Handlingsrommet må også ses i sammenheng med den forventede veksten i antallet studenter. Fra sektorens side snakker man om et behov for 30 000 nye studieplasser i årene som kommer. Høgskolen i Bodø må ha et mål om å sikre seg en andel av disse. Kunnskapsdepartementet sier om denne saken:

”For universitets- og høyskolesektoren vil håndtering av de nye massene av studenter og de demografiske utfordringene vi står overfor være en av fremtidens store utfordringer. Det blir høyst sannsynlig en stram budsjettssituasjon i årene som kommer. Man må dermed også fokusere på effektiv drift i form av SAK i et ressurs- og effektivitetsperspektiv for å opprettholde kvaliteten.”

Stikkordet SAK er også sentralt i det som etter alt å dømme kommer til å bli en sentral utfordring i årene som kommer. Etter at Stjernøutvalget la frem sine innstillinger, har det

skjedd en voldsom restrukturering innen UoH-sektoren preget av både gjennomførte og flere planlagte sammenslåinger. Høgskolen i Bodø er en av institusjonene som kan stå overfor institusjonelle endringer på dette området. I løpet av 2010 vil Høgskolen i Bodø etter all sannsynlighet bli akkreditert som universitet, samtidig som man får avklart om Universitetet i Nordland også skal bestå av høgskolene i Narvik og Nesna. Som en mulig konsekvens av dette vil styret stå overfor nye utfordringer der en av disse sannsynligvis vil være den interne dynamikken i styret. Gjennom generell styreteori og andre teamrelaterte teoretiske tilnærminger finner man for øvrig relevant teori som på en god måte beskriver den interne dynamikken og utfordringer her som kan relateres til et styre og dets arbeid. Mulighetene for større interessenmotsetninger er til stede i fremtiden. Der man tidligere har operert med eventuelle motsetninger mellom studenter, interne og eksterne representanter, vil man også få inn en geografisk dimensjon. Egne undersøkelser kan eventuelt kartlegge hvilke konsekvenser eventuelle fusjoner vil ha for styret ved det fremtidige Universitetet i Nordland. Styret og dets arbeid vil dermed potensielt bli mer utfordrende. Synet på strategiske veivalg vil etter alt å dømme bli mindre enhetlig, og man kan også oppleve større utfordringer med tanke på utøvelse av kontrollrollen for institusjonen.

For å få et bredere bilde av styrets arbeid og selve styrerollen, kan forskningsfokus ha mange ulike vinklinger. Man kan gjøre ytterligere studier av samme institusjonsstyre, men med nye rammevilkår som ny institusjonsstruktur, ny sammensetning etc.. Man kan også sammenligne styret ved ulike institusjonstyper (universiteter, høgskoler og private institusjoner), og man kan utvide det komparative aspektet og sammenligne utviklingen i flere ulike land.

7. Referanser

Litteraturliste

- Bang, H. (1995): *Organisasjonskultur*, TANO
- Bernt, J. F (2006): *Universitets- og høyskoleloven av 2005 - med kommentarer*, Fagbokforlaget
- Bleiklie, I. (2005a): "Academic Leadership and Emerging Knowledge Regimes". I: I. Bleiklie & M. Henkel (red.) *Governing Knowledge: a study of continuity and change in higher education*. Dordrecht: Springer.
- Bleiklie, I. (2005b): "Political dimensions of evaluation and managerialism: university organizations and changing knowledge regimes" I: *Managerialism and Evaluation in Higher Education: Collected papers of the First Regional Research Seminar for Europe and North America* (Paris: UNESCO, 2005).
- Bleiklie, I., M. Tjomsland & K. Østergren (2006a): "Ledelse og styringsformer ved universiteter og høyskoler". I: S. Michelsen & P.O. Aamodt (red.) *Kvalitetsreformen møter virkeligheten*. Evaluering av Kvalitetsreformen, Delrapport nr. 1, Oslo-Bergen: NFR, Rokkansenteret, NIFU STEP.
- Bleiklie, I., H.E. Ringkjøb & K. Østergren (2006b): Nytt regime i variert landskap – Ledelse og styring av universitet og høyskoler etter Kvalitetsreformen. Delrapport 9. Evalueringen av Kvalitetsreformen. Oslo-Bergen: NFR, Rokkansenteret, NIFU STEP.
- Busch, T., Johnsen E., Klausen, K. K. og J. O. Vanebo (red.) (2001): *Modernisering av offentlig sektor – New Public Management i praksis*, Universitetsforlaget
- Carlsson, Y. (1984): "Du skal ikke stå på krava." Arbeidsnotat nr. 226, Institutt for sosiologi, Universitetet i Oslo
- Christensen, T. (1991): *Virksomhetsplanlegging – myteskaping eller instrumentell problemløsning?* TANO
- Christensen, T., P. Læg Reid, Paul G. Roness og K. A. Røvik (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte* Oslo, Universitetsforlaget
- Deming, W. E. (1982): *Quality, Productivity and Competitive Position*. Boston, MIT: Center for Advanced Engineering Study
- Drucker, P. (1954): *The practice of management*, Harper and Row, New York
- Egeberg, M. (1989): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling – Bidrag til en anvendt statsvitenskap* TANO
- Fayol, H (1916/1950): *General and Industrial Management*. London, Pitman

- Forbes, D. P. and F. J. Milliken (1999): "Cognition and corporate governance: Understanding boards of directors as strategic decision-making groups". *Academy of Management Review*, 24, 489-505.
- Grimen, H. (2000): *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*, Universitetsforlaget
- Hall, R. H. (1987): *Organizations. Structures, Processes and Outcomes* Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall
- Hatch, M. J. (2001): *Organisasjonsteori – Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*, Abstrakt forlag
- Hellevik, O. (1997): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Universitetsforlaget
- Hofstede, G. (1993): *Kulturer og organisasjoner*. Oslo, Bedriftsøkonomens forlag
- Hope, K. L., H.- E. Ringkjøb og L. H. Rykkja: Evaluering av styring og ledelse ved NTNU, Rapport 4 2008, Rokkansenteret
- Huse, M. (2007): *Styret: Tante, barbar eller klan?* , Fagbokforlaget
- Huse, M. (1990): Introduksjon i agentteori, working paper no 14113/90, Nordlandsforskning og Siviløkonomutdanningen i Bodø
- Jacobsen, D. I og J. Thorsvik (1997): *Hvordan organisasjoner fungerer*, Fagbokforlaget
- Janis, I. L. (1979): "Groupthinking" i Kolb, D. A., Rubin, I. M. og McIntyre, J. M. (red.) 1979: *Organizational Psychology*, New Jersey, Prentice Hall
- Kaplan R. S. og D. P. Norton (1996): *The balanced scorecard. Translating strategy into action*. Harvard Business School Press, Boston
- Rolfsen, M. (red) (2000): *Trendenes tyranni – produksjon og arbeid i et nytt århundre*, Fagbokforlaget
- Roos, von Krogh og Roos (2005): *Strategi – en innføring*, Fagbokforlaget
- Røvik, K. A. (1998): *Moderne organisasjoner – Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet* Fagbokforlaget
- Selznick, P. (1957): *Leadership in Administration* University of California Press Berkley
- Skarstein, S. og Toska, J. A. (2003): *Det umuliges kunst? Kritiske faktorer i ledelse og strategi ved satsing på fleksibel utdanning/læring ved et norsk universitet* SOFFs skriftserie 4/2003
- Taylor, F. W. (1911): *The Principles of Scientific Management*. New York. Harper.
- Weber, M. (1971): *Makt og byråkrati - Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag
- Øien, P. R. (2000): "Ting tar tid – en studie av videregående skoler i omstilling" Hovedfagsoppgave, Tromsø: Institutt for statsvitenskap, UiTø

Østergren, K. (2008): Hybride styrings- og ledelsesformer ved universitetene – skaper det nye utfordringer? side 46-65 i Magma – tidsskrift for økonomi og ledelse 2008:4

Øvrige dokumenter

Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer 2009
Handlingsrom for kvalitet – rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert handlingsrommet i universitets- og høyskolesektoren
Høgskolen i Bodøs universitetssøknad
Høgskolen i Bodøs overordnede strategidokument
NOU 2000:14 Frihet med ansvar – om høgre utdanning og forskning i Norge (Mjøs-utvalget)
NOU 2003:25 Ny lov om universiteter og høyskoler (Ryssdal-utvalget)
NOU 2008:3 Sett under ett – ny struktur i høyere utdanning (Stjernø-utvalget)
Protokoller fra alle styremøtene fra perioden 2006 - 2009
Regeringens proposition 2009/10:149 En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor
Riksrevisjonens dokument 3:3 (2004-2005)
Riksrevisjonens oppfølging av dokument 3:3 (dokument 3:1 (2008-2009))
Stortingsmelding nr 20 (2004-2005) Vilje til forskning
Stortingsmelding nr 13 (2006-2007) Et aktivt og langsiktig eierskap
Stortingsmelding nr 13 (2007-2008) Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning
Stortingsmelding nr 30 (2008-2009) Klima for forskning
Universitets- og høyskoleloven med kommentarer

Internettadresser

Aftenposten: www.aftenposten.no
Forskerforbundet: www.forskerforbundet.no
Forskerforum: www.forskerforum.no
Høgskolen i Bodø: www.hibo.no
Høgskoleverket (det svenske svaret på NOKUT): www.hsv.se
Magma (vitenskapelig tidsskrift): <http://www.sivil.no/magma.asp>
Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet: www.ntnu.no
Norsk Organ for Kvalitet i Utdanningen (NOKUT): www.nokut.no

OECD: www.oecd.org

Regjeringen: www.regjeringen.no

Regeringskansliet i Sverige: www.regeringen.se

Riksrevisjonens: www.riksrevisjonen.no

Rokkansenteret: <http://rokkan.uni.no>

Stortinget: <http://www.stortinget.no>

Universitets- og høgskolerådets: www.uhr.no

Universitets- og høgskoleloven: www.lovdata.no/all/nl-20050401-015.html

Universitetet i Oslo: www.uio.no

Universitetet i Tromsø: www.uit.no

Universitetet i Stavanger: www.uis.no

Universitetet i Agder: www.uia.no

Universitetet i Bergen: www.uib.no

Universitetet for Miljø- og Biovitenskap: www.umb.no

Wikipedia: www.wikipedia.no

Appendiks 1: Guide til intervjuer med representanter fra styre, ledelse og administrasjon

<p><i>Faktorer som påvirker styrets arbeid og hvordan disse har bidratt til å videreutvikle styrerollen ved Høgskolen i Bodø</i></p>

Navn:

Stilling/ posisjon:

1. For styret er den kanskje mest konkrete endringen med tanke på ny styringsordning sannsynligvis at rektor har trått ut av styret og formelt har overtatt høgskoledirektørens rolle som sekretær og at institusjonen har fått en ekstern styreleder. Har det skjedd en reell overføring av makt og myndighet fra direktør til rektor, og til rektor til ekstern styreleder som følge av den nye styringsordningen?
2. Man skiller gjerne mellom service-, kontroll- og strategiorienterte styrer. Hvordan vil du beskrive vektleggingen mellom de nevnte oppgavene i styret før og etter innføring av ny styringsordning?
3. Hva var slik du ser det de viktigste årsakene til at man innførte ny styringsordning ved Høgskolen i Bodø?
4. Ser du noen forskjeller i det beslutningsgrunnlaget som legger frem til styret før og etter ny styringsordning? Settes nye saker settes på dagsorden og gis andre og mer detaljerte styringsdata sammenlignet med tidligere?
5. Har fokus på for eksempel måltall, styringsdata og indikatorer endret seg med innføringen av ny styringsordning? Ser du noen endringer med tanke på proaktiv tenkning?
6. Har man slik du ser det oppnådd det man ønsket ved innføring av ny styringsordning? Hvilke faktorer mener du eventuelt har motvirket den effekten man ønsket å oppnå gjennom innføring av ny styringsordning?
7. Er de statlige eierinteressene fra politisk og administrativ ledelses side etter din mening mer eller mindre fremtredende som følge av styringsordning med ekstern styreleder?
8. Ser du forskjeller i hvordan de ulike gruppene av styremedlemmer (studenter, interne og eksterne) forstår sine roller og ansvar? Fremstår eventuelle forskjeller som hemmende eller fremmende med tanke på å gjøre styret til et funksjonelt ledelsesorgan?
9. Har de ulike gruppene i styret forskjellig forståelse av betydningen av og innholdet i mål- og resultatstyring?

10. Er det interne styrkeforholdet mellom ulike grupper av styrerepresentanter (studenter, interne og eksterne) endret som følge av den nye styringsordningen?
11. Oppfatter du noen form for blokkdannelser i styret?
12. Skiller institusjonene med alternativ styringsordning seg på noen måte fra institusjonene som praktiserer "normalordningen"?
13. Hva er etter din mening de største utfordringene med tanke på eierstyring innen UoH-sektoren?
14. Har man etter din mening i dag funnet en god balanse mellom sentral styring og oppfølging fra politisk og administrativ ledelse på den ene siden og lokal/institusjonell uavhengighet på den andre?

Appendiks 2: Guide til intervjuer med representanter fra KD/ KUF-komité

Faktorer som påvirker styrets arbeid og hvordan disse har bidratt til å videreutvikle styrerollen ved Høgskolen i Bodø

Navn:

Stilling/ posisjon:

1. Hvordan vil du beskrive vektleggingen av strategi og kontroll i styring av norsk UoH-sektor?
2. Ifølge Handlingsromutvalget har man ikke funnet den optimale balansen mellom sentral styring og institusjonell autonomi. Hvilken oppfatning har du?
3. Hva er etter din mening de største utfordringene i UoH-sektoren i tiden som kommer?
4. ”For et styre er det alltid lettere å kontrollere enn å være strategisk. Det samme er nok tilfellet med Kunnskapsdepartementet.” Hva synes du om dette?
5. Hvordan balanserer styrene rollene som representant for eier på den ene siden og institusjonens ledelse på den andre?
6. Er de statlige eierinteressene fra politisk og administrativ ledelses side etter din mening mer eller mindre fremtredende som følge av styringsordning med ekstern styreleder?
7. Skiller institusjonene med alternativ styringsordning seg fra de som praktiserer normalordningen på noen måte?
8. Hva er ditt inntrykk av Høgskolen i Bodø og dens styre?

Notater