



OsloMet - storbyuniversitetet

Ina Tandberg

Nasjonalt organ for kvalitet sin rolle i vurderingen av universitetsstatus ved Nord universitet.

Masteroppgave i Styring og ledelse

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2020

Forord

Siden jeg fikk smaken på studentlivet i 2005 har jeg vært lidenskapelig opptatt av forsknings- og høyere utdanningspolitikk. For meg har studier i statsvitenskap og et mangeårig engasjement som studentpolitiker gitt meg unike utkikksposter til hvordan universitets- og høyskolesektoren fungerer og endres. Fusjoner og universitetsambisjoner har fulgt meg både som høyskolestudent ved Høgskolen i Buskerud, universitetsstudent ved Universitetet i Tromsø og som siste leder av Studentenes Landsforbund (som stiftet Norsk Studentorganisasjonen sammen med Norsk studentunion i 2010). Det har også preget mitt arbeidsforhold ved OsloMet – storbyuniversitetet, særlig i tiden jeg var prosjektleder for universitetssatsningen.

Det erfaringsbaserte masterstudiet i «Styring og ledelse» har gitt rom for faglig refleksjon over egne erfaringer fra universitets- og høyskolesektoren, og det har vært spennende å lære mer forskningsfeltet som rommer studier av reformer, styring og ledelse.

«Direktorisering» er et spennende fagbegrep innen «governance»-forskningen, som fikk fornyet relevans og interesse etter flere direktorater ble opprettet under Kunnskapsdepartementet (KD). Det har også representert noe nytt at fusjoner kunne innebære risiko for universitetsstatus. Derfor har jeg vært nysgjerrig på om «direktorisering» kan gi et teoretisk utgangspunkt for å forstå mer av rollen NOKUT har hatt i vurderingene av universitetsstatus ved Nord universitet (NU).

Arbeidet med denne oppgaven kunne ikke skjedd uten den kyndige og tålmodige veilederen Agnete Vabø. Jeg vil rette en stor og uforbeholden takk til henne for tankevekkende, reflekterende og inspirerende veiledningssamtaler. I tillegg vil jeg få takke informantene, som med stor velvilje satte av tid til å dele erfaringer og kunnskaper om prosessene ved NU. Det har gitt dybde til oppgaven, og jeg er takknemlig for den åpenheten og tilliten de har vist.

Min gode kollega, Sigfrid Arneberget Øien, har brukt av sin kompetanse og fritid til å lese korrektur, og det har vært til stor nytte. OsloMet har strukket seg langt og lagt godt til rette

for at jeg kunne skrive denne oppgaven i tillegg til min daglige jobb. Min familie har også vært tålmodige, særlig i sluttspurten av dette arbeidet, og gitt meg tid og rom til å bli ferdig. Det er mange som fortjener takk og ros for sitt bidrag, og jeg vil understreke at jeg alene er ansvarlig for alle eventuelle svakheter oppgaven måtte ha.

God lesning!

Ina Tandberg

Råholt, juni 2020

Sammendrag

1.januar 2016 ble Nord universitet etablert. Nasjonalt organ for kvalitet i høyere utdanning (NOKUT) sendte før universitetet var etablert, et varsel om et innledende tilsyn med universitetsstatus. Det er første gang NOKUT på formelt grunnlag sår tvil om akkrediteringsgrunnlaget for et norsk universitet eller høyskole.

NOKUT er et mellomliggende statlig organ, underlagt KD og med myndighet ovenfor blant annet universiteter og høyskoler. NOKUT har fått myndighet til å gjennomføre tilsyn og akkreditering ved universiteter og høyskoler. «Direktorisering» er en styringstrend innenfor reformbølgene av New Public Management, og er aktualisert etter universitetene har fått flere direktorater å forholde seg til. Dette lager et godt utgangspunkt for å kunne forstå hva som er på spill i prosessene ved universitet, og hvilken rolle NOKUT har hatt. Derfor er hovedspørsmålet: *Hvordan har NOKUTs tilsyns- og akkrediteringsrolle betydning for vurderingen av universitetsstatusen til Nord universitet?*

Den metodiske tilnærmingen er dokumentanalyse og dybdeintervjuer. Det er gjennomført dokumentanalyse av et rikholdig skriftlig kildemateriale og intervjuer av sentrale aktører og en forsker i prosessene. Det skriftlige kildematerialet bidrar til å utfylle og begrunne sentrale beslutninger og vurderinger. Analysen drøfter datamaterialet i instrumentelle og institusjonelle organisasjonsteoretiske perspektiver.

Mine hovedkonklusjoner er knyttet NOKUTs faglige uavhengighet, mangel på koordinering og fragmentering av statlig myndighetsutøvelse i prosessene. Vurdering av institusjonsakkreditering kan sies å fortsatt være både forvaltning og politikk i Norge, til tross for betydelig innsats i å gjøre det til et rent forvaltningsmessig ansvar.

Abstract

The 1st of January 2016 North University was established. The Norwegian Agency for Quality Assurance in Education (NOKUT) sent a letter in December 2015 to alert an preliminary audit regarding accreditation as a university. That is the first time NOKUT on formal grounds sows doubts about the foundation for a Norwegian university or university college.

NOKUT is an intergovernmental agency, owned by The Royal Ministry of Education and Research. They have been delegated authority to accreditate and audit universities and university colleges. "Agencification" is a governance trend within the reform waves of New Public Management, and this has risen new actuality for the universities and university colleges in Norway after reorganization into a few larger agencies. This forms a good starting point to understand what is at stake in the processes at North university, and the role of NOKUT has undertaken. That is why I ask: How has NOKUT`s role in audit and accreditation had importance for the assessments of status as a university for North University?

The methodological approach is analysis of formal documents and semi-structured interviews. The written material at hand is comprehensive and helps to trace the processes and supplement and assess key decisions. Elite interviews have been conducted with key actors in the case, and a researcher on the field of higher education reforms and management. The analysis discusses the findings within the scope of instrumental and institutional organizational theoretical perspective.

My main conclusions are related to the independent role of NOKUT, and how a lack of coordination and fragmentation in authority between NOKUT and the ministry characterizes the processes at hand. Institutional accreditation in Norway can still be said to be both political and administrative, despite the efforts to make it a unmitigated administrative endeavor.

Innhold

Forord	I
Sammendrag	III
Abstract	IV
1 Innledning.....	1
2 «Direktorisering» og fragmentering av statens styring	3
2.1 Den endrede dynamikken mellom staten og universitetet.....	4
2.2 Begrepsavklaringer	4
2.3 Utfordringer og muligheter gjennom direktorisering	5
2.4 Teoretiske perspektiver og antakelser om direktorisering.....	7
3 Metodisk tilnærming	9
3.1 Tema, problemstilling og forskningsspørsmål	9
3.2 Valg av case og kombinert metodisk design	9
3.3 Dokumentanalyse	10
3.4 Dybdeintervjuer	12
3.5 Bruk av data.....	19
3.6 Vurdering av andre metodiske tilnærminger	19
4 Presentasjon av datamaterialet	21
4.1 NOKUTs formelle roller og ansvar	22
4.2 NOKUTs rolle i det internasjonale og nasjonale forvaltningssystemet	24
4.3 Strukturreformen og kravene til universitetsstatus	27
4.4 Fire år med vurderinger av akkreditering som universitet	29
5 En analyse av funnene.....	43
5.1 Prosessene ved Nord universitet i et rasjonelt-økonomisk perspektiv	44
5.2 Prosessene ved Nord universitet i et institusjonelt perspektiv	49
6 Konklusjon og veien videre.....	58
7 Litteraturliste	1

8	Vedlegg	8
8.1	Vedlegg 1: Meldeskjema til NSD.....	8
8.2	Vedlegg 2: NSD sin vurdering	13
8.3	Vedlegg 3: Intervjuguide	17
8.4	Vedlegg 4 Informasjonsskriv og samtykkeerklæring.....	18

Figurliste

Figur 1 Utvikling i antall direktorater fra 1947 til 2020 (Kilde: NSDs forvaltningsdatabase)	26
Figur 2 Tidslinje over prosessene ved Nord universitet fra 2015-d.d	42

Tabelliste

Tabell 1 Oversikt over tildelinger av SAKS-midler til Nord universitet (Kilde: Kunnskapsdepartementet)	33
--	----

1 Innledning

1.januar 2016 ble NU etablert, og var et resultat av fusjon mellom Universitetet i Nordland (UiN), Høgskolen i Nord-Trøndelag (HiNT) og Høgskolen i Nesna (HiNe). Noen uker før hadde det universitetet mottatt brev fra Nasjonalt organ for kvalitet i utdanning (NOKUT). Det ble gitt uttrykk for bekymring for om universitetet oppfylte gjeldende kriterier for universitetsstatus, og det ble varslet om et innledende tilsyn. Det er første gang NOKUT på formelt grunnlag sår tvil om grunnlaget for institusjonsakkreditering ved et norsk universitet eller høyskole.

Strukturreformen (Meld.St.18 (2014-2015) Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren) skulle omstille norsk universitets- og høyskolesektor for fremtiden. 33 statlige universiteter og høyskoler har blitt til 21. Mange høyskoler er fusjonert inn i universiteter, og noen er fusjonert til større høyskoler. Målet med reformen har vært å få institusjoner som kan håndtere økte krav og forventninger til kvalitet i utdanning og forskning og utvikling. Tidlig i arbeidet med reformen ble det avklart om det var grunnlag for ett eller to universiteter i Nord-Norge (Kunnskapsdepartementet, 2014). Universitet i Nordland mente Nord-Norge burde ha to universiteter, med hovedsete i henholdsvis Tromsø og Bodø, selv om Universitetet i Tromsø over tid hadde ville ha ett samlet universitet for landsdelen. Kunnskapsdepartementet (KD) vurderte derfor situasjonen slik at det var grunnlag for to universiteter i landsdelen.

Fusjonen mellom Universitet i Nordland, Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Nord-Trøndelag har gjort mulig tap av universitetsstatus til en aktuell og ny norsk problemstilling. NU består av institusjoner som alle har fått erfaringer med ulike tilsyns- og akkrediteringsprosesser med NOKUT siden 2003. Det gjelder både kvalitetssystemer, akkreditering av master- og doktorgradsstudier og akkrediteringen som universitet.

Et sentralt utviklingstrekk for det nordiske systemet for høyere utdanning er at universiteter har fått økt grad av autonomi fra staten. Dette har resultert i ulike funksjoner som skal ivareta behov for resultatmålinger, ansvarliggjøring og standardisering.

Kvalitetssikringsorganer som NOKUT spiller en nøkkelrolle i å forstå hvordan denne dynamikken er endret, og kan sies å utfordre universitetenes organisasjonsmessige grenser (Beerkens, 2011). Kunnskapsdepartementet (KD) har, som eier og øverste myndighet, likevel fortsatt et stort ansvar og engasjement i kvalitetsutvikling ved institusjonene. Dette gir ulike styringslag og -nivåer i den statlige styringen av universiteter og høyskoler.

På bakgrunn av dette spør jeg: *Hvordan har NOKUTs tilsyns- og akkrediteringsrolle betydning for vurderingen av universitetsstatusen til Nord universitet?*

Neste kapitel vies det analytiske rammeverket for oppgaven, som har sitt utgangspunkt «direktorisering» som styringstrend innenfor reformbølgene av New Public Management. Dette lager et godt utgangspunkt for å kunne forstå hva som er på spill i prosessene ved NU, og NOKUTs rolle i dette, som også vil analyseres i lys av instrumentelle og institusjonelle organisasjonsteoretiske perspektiver.

I metodekapitlet presenteres oppgavens forskningsdesign, hvordan jeg har innhentet relevante data og hvilke etiske refleksjoner som er gjort underveis i arbeidet. Intervjuene og det skriftlige materiale gir relevante og viktige funn om hvordan tilsynsprosessene ved NU har foregått, og hvilke roller NOKUT har hatt ovenfor NU i vurderingen av universitetsstatus. Dette fremstilles i kapitlet etter.

I analysekapitlet vil det argumenteres for hvordan prosessene ved NU gjennom ulike lagvise styringsregimer i staten kan forstås, og hvordan NOKUTs rolle i sektoren og faglige uavhengighet har vært utløsende og agendasettende for vurderingen av universitetsstatus ved NU.

2 «Direktorisering» og fragmentering av statens styring

For å forstå og undersøke NOKUTs rolle i vurderingen av universitetsstatus ved NU er det nyttig med et teoretisk rammeverk med utgangspunkt i hvordan det statlige styringssystemet kan forstås. Vestlige stater har blitt mindre hierarkiske og mer fragmentert siden 1980-årene (Christensen og Lægred, 2001). De siste tiårenes statlige reformer har vært preget av ideene fra New Public Management, og det har endret hvordan staten er organisert og styrer offentlige oppgaver. Universitetene og høyskolene har fått økt autonomi og handlingsrom, og myndighetenes behov for å balansere den økte friheten har innebåret en delegasjon av en rekke regulerende mekanismer til mellomliggende statlige organer. Dette innebærer desentralisering av statlig myndighet, og gjort det mulig for departementene å rendyrke en mer tydelig rolle som politisk sekretariat for politisk ledelse (Maartens, 2008).

Hvordan statlige institusjoner, som departementer, tilsynsorganer, direktorater og universiteter, organiserer seg har betydning for aktørenes strategier, perspektiver og identitet (March og Olsen, 1989). Forskningsfeltet på «governance» er rikholdig og kompleks. Uten å foregripe en helhetlig gjennomgang av et stort forskningsfelt, vektlegges et strukturelt perspektivs betydning for organisasjon og styring som er hentet fra «governance»-litteraturen (Pierre og Peters, 2000: 15-27).

Antakelsen er at oppgaver som ikke lenger skal løses av departementet, blir løst annerledes av «agencies», som er vertikalt spesialisert og mer fristilte statlige organer (Gulick, 1937), for eksempel gjennom kontroll, tilsynsorganer eller direktorater. Departementene utfører ikke tjenester selv, men delegerer oppgaver til underliggende etater og styrer disse gjennom regulering (Majone, 1997). Direktoratene skal sikre mer uavhengige ekspertvurderinger og dermed styrke statens faglige beslutningsgrunnlag, og dermed bidra som et strukturelt premiss for økt resultatsstyring i offentlig sektor (Egeberg og Trondal, 2009). Hovedutfordringene som belyses innenfor forskningsfeltet er knyttet til fragmentering, økt behov for koordinering og «tap av politisk styringskapasitet» (Beerens, 2011)

2.1 Den endrede dynamikken mellom staten og universitetet

Ett av flere kjennetegn ved direktorater er at de er en del av det statlige myndighetsapparatet, men at det er gitt utvidet autonomi og faglig uavhengig i en eller flere av sine roller. Autonomi kan være gjennom formell autonomi, juridisk, finansiell autonomi og «reell» autonomi (Christensen og Lægread, 2005: 6). Hvordan NOKUT oppfatter sin autonomi vil også kunne påvirke universitetenes egenopplevde autonomi, og derfor vil graden av autonomi være påvirket av NOKUTs interaksjon med NU over mange år.

«Diagonal styring» er et relevant begrep for å beskrive departementets indirekte styring av universiteter og høyskoler gjennom NOKUTs ansvar og oppgaver (Stensaker og Marheim-Larsen, 2010: 148-149). På en annen side skal også NOKUTs være autonome i forholdet til universiteter og høyskoler de fører tilsyn med, for å unngå at styringen av NOKUTs tilsyn kommer fra universitetene og høyskolene selv (regulatory capture).

2.2 Begrepsavklaringer

I forskningslitteraturen, som i hovedsak er engelskspråklig, brukes terminologien «agencies» og «agencification» om direktoratenes rolle i statens styringssystem. Begrepet er mangfoldig og inneholder flere ulike dimensjoner ved en offentlig organisasjon.

Forskningslitteraturen viser til noen kjennetegn ved et «agency». Det er semi (eller kvasi) autonomt, hybridorganisasjoner, statlig organisasjon underlagt et departement og delegert myndighet. En mer spisset definisjon er at det er strukturelt en disaggregert organisasjon, formelt atskilt fra departementet, har faste oppgaver på nasjonalt nivå, har offentlig ansatte, er finansiert i hovedsak over statsbudsjettet og er underlagt forvaltningsregler (Pollit et al 2004, Pollit og Talbot 2004). Det er forskjeller på tvers av land, organisasjonskulturer, politiske og kulturelle systemer hva et «agency» er og gjør.

Et «agency» kan oversettes til et sentraladministrativt organ underlagt et departement, en statlig etat eller som et mellomliggende statlig forvaltningsorgan. I organisasjonslitteraturen vil ofte organisasjoner som er «vertikalt spesialisert og horisontalt fristilt» være «agencies».

Regulerende «agencies» er mellomliggende myndighetsorganer underlagt departementene, med hovedoppgaver som å kontrollere makt i markedet, sikre rettferdig konkurranse, beskytte forbrukere og innbyggere ved å veilede og implementere politiske reguleringer.

I Norge har Direktoratet for forvaltning og IKT (heretter forkortet DIFI) definert statlige virksomheter som formelt er opprettet som statlige forvaltningsorganer som «direktorater». NOKUT er inkludert i Difis oversikt over direktorater, sammen med flere andre tilsyns- og kontrollorganer (Difi, 2013). Noen norske organisasjonsforskere har også oversatt «agencification» til «direktorisering» for å forklare utviklingstrekk nettopp i universitets- og høyskolesektoren (Gornitzka, 2020) Det er også derfor denne oppgaven vil bruke begrepene «direktorat» og «direktorisering» som oversettelse av de nevnte engelske begrepene.

2.3 Utfordringer og muligheter gjennom direktorisering

Ved opprettelse av direktorater i Norge vil øverste leder av direktoratet være ansvarlig ovenfor statsråden, og skandinaviske land har lange tradisjoner med sterkt autonome direktorater. Norge har i motsetning til for eksempel Sverige likevel en sterkere politisk styring av direktoratene, gjennom modellen med ministerstyre (Grønlie, 2004). Likevel er opprettelsen av klagenemnder og formell avskjæring fra å gripe inn i enkeltsaker virkemidler som reduserer rapportering til og ansvarlighet ovenfor statsråden, slik loven eksempelvis gjør ved å understreke NOKUTs faglige uavhengighet i tilsyns- og akkrediteringsarbeid.

Siden offentlig sektor har et bredt formål med ulike hensyn å ivareta vil det være viktig å vurdere effekter og virkning av direktorisering gjennom flere dimensjoner som: ansvarliggjøring, legitimitet og maktfordeling. Det er noen viktige studier av effekt, implikasjoner og utfordringer med direktorisering, men denne måten å organisere statlige ansvar og oppgaver på har ofte lovet mer enn det har vært mulig å dokumentere av resultater (Christensen og Lægreid, 2005:18).

Et velkjent utviklingstrekk i offentlig sektor er hvordan vekst i offentlige tjenester også skaper oppdeling, spesialisering og flere enkeltsaksorganisasjoner. Ved å gå bort fra en

integrert statlig styringsmodell reduseres den sentrale politiske styringskapasiteten, og koordineringsutfordringer øker. Dette kan gi underskudd på ansvarliggjørende mekanismer, og i siste instans utgjøre et reelt demokratisk problem ved for eksempel om Stortinget ikke kan føre kontroll med oppgaver og ansvar som er lagt til direktorater. Dette kan kompenseres ved at direktoratene må stå mer til ansvar ovenfor brukere og befolkningen. (Christensen og Læg Reid, 2005:19-21)

Mangel på vertikal ansvarliggjøring kan skape utfordringer med legitimitet. Samtidig kan direktoraters autonomi sikre forutsigbarhet, langsiktighet og profesjonalisering av beslutninger på en annen måte enn politisk styring representerer. Det er derfor en viktig utfordring å sørge for at autonomi og legitimitet er komplementære og ikke konkurrerende verdier.

Ideen bak innføring av autonome direktorater er å skille politikk og forvaltning tydeligere fra hverandre. Dette kan være vanskeligere i praksis enn tenkt, og derfor skilles det ofte mellom formell og reell autonomi. Den reelle autonomien kan bli satt på prøve gjennom politikere som vil påvirke gjennom uformelle kanaler (for eksempel ved en krise). I tillegg kan sterkt autonome direktorater bli preget av «byråkratisk drift», hvor direktoratet får gjennom et utfall av en sak som ikke er ønsket av overordnet myndighet. Offentligheten, lobbygrupper, media og interesseorganisasjoner kan også løfte opp saker som er flyttet fra den politiske arenaen til forvaltningsarenaen. Derfor kan man argumentere for at direktoratisering ikke først og fremst avpolitiserer, men i realiteten flytter saker til andre arenaer enn tidligere (Christensen og Læg Reid, 2005: 22)

Opprettelse av direktorater kan altså innebære en omfordeling av makt. Makt som tidligere har ligget hos politikere flyttes ut i autonome direktorater, og statsråden er likevel ansvarlig. Dette kan gi direktorater betydelig mer makt uten å bli mer ansvarliggjort (Christensen og Læg Reid, 2005: 23).

2.4 Teoretiske perspektiver og antakelser om direktoratisering

Christensen og Lægreid (2005) fremmer følgende relevante teoretiske perspektiver om direktoratisering for å forstå hvordan direktorater fungerer, utøver myndighet og opptre i relasjon til andre statlige organisasjoner. De organisasjonsteoretiske perspektiver utgår fra i instrumentell og institusjonell teori, og vektlegger både uformelle og formelle sider ved direktoratisering.

2.4.1 Det rasjonelle økonomiske perspektivet

Hovedfokus blir rettet inn mot interesser, intensjoner og forutsetter rasjonelle aktører med klare, konsistente, stabile og logiske mål. Det innebærer at det opprettes underliggende myndighetsorganer med autonomi, ansvar for å gjennomføre regulering og ansvarlige for å øke statens effektivitet. Opprettelse av direktorater begrunnes i at dette er den mest effektive organisasjonsformen, og kan være en motkraft til politisk usikkerhet ved å skape organisatoriske barrierer for innblanding fra Regjeringen og Stortinget. Utgangspunktet for en revurdering av universitetsstatus i dette perspektivet vil være at det vil bidra til å oppfylle politiske mål, og at den mest effektive måten å sørge for at NU forstår og oppfyller disse målene er gjennom tilsynsprosessene til NOKUT. Behovet for koordinering er lavt siden aktørene har konsistent og stabile mål.

For NOKUT igjen vil det derfor gjennom dette perspektivet kunne forventes at de gjennomfører tilsyn og vurdering av studie- og institusjonsakkreditering uavhengig av politisk styring, og at revurdering av universitetsakkreditering dermed blir en forvaltningsmessig øvelse gjennomført på en armlengdes avstand fra Kunnskapsdepartementet. Det vil være unaturlig for Regjeringen KD å gripe inn i prosessene på en måte som kan påvirke utfallet, eller gi uformelle styringssignaler til NOKUT eller NU underveis. Muligheten for å miste universitetsstatus er i dette perspektivet et avpolitisert tema.

2.4.2 Det institusjonelle perspektivet

Det institusjonelle perspektivet utfordrer den rasjonelle tilnærmingen, og står som et konkurrerende perspektiv gjennom vektlegging av normer, identitet, passende-logikk som styrende for handlingsalternativer og atferd hos aktørene. Perspektivet har en kulturell tilnærming, og kulturene kan være både internt i institusjonene og mellom institusjonene. Historiske tradisjoner og stivhengighet er viktig for å forstå hvordan aktørene agerer og samhandler, for agendasetting og hvordan situasjonen oppfattes hos de ulike aktørene. Forståelse av NOKUTs roller vil være betinget av historiske tradisjoner for kvalitetssikring, regulering av utdanningsvirksomheten og erfaringer med NOKUT.

Institusjoner som KD, NOKUT og universitetene kan selv gjøre valg som er mer begrunnet i institusjonens verdier, tradisjoner, oversettelse av ideer, myter og historiske betingelser enn som resultat av den formelle styringskjeden i staten. Dette kan i revurdering av universitetsstatus ha betydning for utvalg av institusjoner til tilsyn, eller hvordan kriterier for universitetsstatus blir gitt en skjønnsmessig dimensjon. Dette kan igjen bidra til hvordan NU oppfatter situasjonen de er i og hvilke valg de gjør underveis, fordi de over lang tid har gjort seg erfaringer med statens ulike former for styring. I NOKUTs vurderinger av NU kan det ligge motsetninger i hvordan informasjon fortolkes, gjennom at det sees gjennom verdier og myter om hvordan institusjonene som inngår i NU har prestert tidligere.

Oppsummert kan man derfor si at instrumentell og institusjonell teori belyser komplementære sider ved det statlige styringssystemet, og kan dermed bidra til å forklare ulike situasjoner og sammenhenger. Forskningen på «direktorisering» viser også sentrale tendenser for hvilke fordeler og ulemper man kan vente med bruk av denne måten å organisere statlige ansvar og oppgaver på. I neste kapittel beskrives det hvordan datamaterialet er bygd opp, begrunnet og innhentet, og hvordan det skal struktureres før det presenteres kap 4.

3 Metodisk tilnærming

3.1 Tema, problemstilling og forskningsspørsmål

Tematisk handler denne oppgaven om NOKUTs rolle i vurderingen av universitetsstatus ved NU. Problemstillingen er: *Hvordan har NOKUTs tilsyns- og akkrediteringsrolle betydning for vurderingen av universitetsstatusen til Nord universitet?* Forskningsspørsmålene dette har gitt er: Hvilken rolle er det meningen at NOKUT skal ha? Hvorfor er denne rollen utfordrende?

3.2 Valg av case og kombinert metodisk design

For å undersøke rollen til NOKUT har jeg brukt NU som enkeltcase. Valget av NU som case er fordi de er første institusjon hvor NOKUT har innledet tilsyn med universitetsstatus.

Universitetsstatus er «det høyeste nivået for akkreditering», og tilsyn innebærer at NOKUT har godkjent universitetsstatus og vil ettergå på et senere tidspunkt om vilkårene er oppfylt.

Casestudiet er empiristyrkt, og problemstillingen og valg av case gjør at det er nødvendig med et kombinert metodisk design. Det er en enkeltcase med flere analyseenheter. Både NOKUT, NU og Kunnskapsdepartementet er analyseenheter. Det er ulike kilder som vil være relevante, både skriftlige og muntlige. De skriftlige dokumentene belyser hvordan de formelle prosessene har foregått, og hvilke vurderinger som er vurdert og vektlagt i fattede beslutninger. De muntlige kildene, gjennom aktørintervjuene, forteller hvordan de som sentrale beslutningstakere og representanter for sine virksomheter har deltatt i og opplevd både de formelle og uformelle prosessene. Skillet mellom det formelle og uformelle tas også opp i det teoretiske perspektivet som anlegges.

Det er foretatt aktørintervjuer med sentrale aktører fra NOKUT, KD og NU i tillegg til ett ekspertintervju med en forsker, og sentrale styringsdokumenter fra myndighetene og sentrale beslutningsdokumenter ved NU er gjennomgått og analysert. Studien er godkjent av NSD (se vedlegg 1 og 2).

I tillegg ble det tidlig i arbeidet gjort søk etter medieartikler i A-tekst på søkeordene «universitetsstatus», «miste universitetsstatus» og «universitetsstatus Nord universitet» for å få oversikt over hvilke deler av tilsynsprosessene som har skapt medieoppmerksomhet og debatt. Det bidro, sammen- med dokumentasjon fra NOKUTs tilsynsprosesser, i arbeidet med å utvikle en intervjuguide og i forberedelser til intervjuene.

3.3 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse vil brukes for å sette ulike skriftlige kilder i sammenheng. Det er i hovedsak to forskjellige type skriftlige kilder jeg har benyttet i denne oppgaven: offentlige dokumenter (som lover, forskrifter, stortingsmeldinger, NOUer, tildelingsbrev, strategier, styresaker, rapporter korrespondanse mellom offentlige aktører) og ulike medieartikler (nyhetsartikler, kronikk og leserinnlegg).

Skriftlige kilder kan være primær- eller sekundærkilder (Dalland, 2007: 77), og dokumentene som er valgt ut primærkilder for det de beskriver. Offentlige dokumenter, som stortingsmeldinger, lover og lover, defineres i denne oppgaven som «nøkkeltekster». Dette er dokumenter som har stor påvirkningskraft for andre dokumenter, og som andre dokumenter henter begreper og analyser fra. For eksempel er Strukturreformen og universitets- og høgskoleloven dokumenter som viser hva som er det gjeldende politiske paradigme for ønsket utvikling i høyere utdanning i en viss tidsperiode, og utgjør dermed «konstituerende tekst» (Hitching et al, 2011: 120) Begrepsbruk og rammene for utvikling av tilsyn og utvikling av universitetet utgår fra nøkkeltekster, slik som Strukturreformen og lover og regler. Definisjonen av nøkkeltekst kunne vært bredere og annerledes, siden begrepsbruk og analyser av utvikling og tiltak for reformer i høyere utdanning kan sies å ha mange likheter både gjennom ulike tidsperioder etter den store veksten i studentmassen fra 1970-tallet. Eksempler på dette er offentlige utredninger, Høgskolereformen og Kvalitetsreformen. Det ville gitt oppgaven en mer historisk og langt bredere tilnærming, og er heller ikke så relevant for å undersøke problemstillingen. For å hente ut informasjon og data til oppgaven fra dokumentene har jeg fulgt samme temakategorier som for intervjuer, og dette bidrar til å beskrive prosesser og ulike måter for NOKUT å utøve sin rolle på.

Strukturreformen for universiteter og høyskoler kommer til uttrykk gjennom flere ulike dokumenter, der det mest sentrale dokumentet er stortingsmeldingen for reformen. Det er likevel ytterligere dokumenter som er relevante for problemstillingen, og vil følgende dokumenter være gjenstand for analyse:

- Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til NU i perioden 2015-2019, derav også utviklingsavtalen
- Korrespondanse mellom Kunnskapsdepartementet og NU, både direkte fra statsråden og fra embedsverket
- Nyhetsartikler hvor politisk ledelse uttaler seg om universitetsstatus eller saker som inngår i tilsynsprosessene om dette

NOKUTs rolle er regulert gjennom lov, tildelingsbrev og reformens mål- og virkemidler, i tillegg til hvordan de selv opptrer gjennom egne virkemidler. Derfor er følgende dokumenter relevante

- NOKUTs strategi
- Evalueringer av NOKUT
- NOKUTs korrespondanse med og vurdering av NU
- Nyhetsartikler hvor NOKUT uttaler seg om tilsynet ved NU
- Nyhetsartikler om tilsyn av universitetsstatus for NU

For å vurdere hvordan prosessene rundt universitetsstatus forstås og håndteres ved NU:

- Fusjonsplattformen
- Styresaker om studiestedsstruktur, kompetanseplan, tilsynsprosesser, budsjettmessige konsekvenser av tilsynsprosessene og om fordeling av SAKS-midler

Disse dokumentene er viktige og relevante fordi det fremgår hvordan NOKUTs

tilsynsprosesser inngår i KDs eierdialog og NUs strategiske og faglige prioriteringer.

Dokumentene som legges til grunn for datainnsamlingen er primærkilder, i den forstand at dokumentene bidrar til å belyse situasjonen hvor NOKUT vurderinger av universitetsstatus.

3.4 Dybdeintervjuer

3.4.1 Utvalg

For å finne ut hvem som skulle intervjues ble det foretatt et strategisk utvalg av sentrale aktører som er tett på prosessene gjennom sin posisjon og sin deltakelse i prosessene. Disse har vært i lederroller sentralt plassert ved NOKUT, KD og NU, og har sentrale og ulike roller i prosessene rundt vurderingene av universitetsstatus ved NU. Det har vært viktig å intervjuer aktører som innehar posisjoner på relevant nivå for problembestillingen. Aktørene har posisjoner som gjør at de er offisielle representanter og talspersoner for sine virksomheter, og de har ansvar for å treffe de mest avgjørende beslutningene, og dermed avgjøre retningsvalg, i prosessene.

Jeg benyttet også de første intervjuene til å få tips til andre informanter (snøballmetoden), med formål om å bidra med relevante erfaringer og perspektiver fra prosessene. De første intervjuene ble gjennomført med en forsker, tilsynsdirektør i NOKUT, styreleder ved NU og en representant for departementet som har vært sentral i arbeidet med Strukturreformen. Deretter ble det gjennomført intervjuer med rektor ved NU. Utvalget er på fem personer, og jeg vil nedenfor redegjøre for hvorfor det er et tilstrekkelig utvalg.

Tilsynsdirektøren har for eksempel både kunnskap om innholdet i alle tre tilsynsprosessene, i tillegg til at han har ansvar for hvordan prosessene er organisert og gjennomføres. For å vurdere NOKUTs rolle er dette viktigere enn for eksempel å intervjuer medlemmer i de sakkyndige komiteene, som har en løstere tilknytning til NOKUT som virksomhet.

Tilsynsdirektøren inngår i NOKUTs øverste ledergruppe, og har en strategisk.

For å få et intervju med en informant fra departementet var det nødvendig å gi høyere grad av anonymitet enn til de øvrige aktørintervjuene, men det er samtidig vurdert som viktig for å få svart på problemstillingen å også få perspektiver fra KD. Grunnet graden av anonymitet og at det er spørsmål departementsansatte ikke har anledning til å svare på, er det lagt til grunn rikelig med skriftlige kilder for å belyse større deler av departementets aktivitet tilknyttet NUs tilsynsprosesser. Det ville muligens vært nyttigere med flere intervjuer med byråkrater med lederroller i KD, men jeg har dessverre ikke lyktes med å få i stand flere intervjuavtaler

enn det ene. Det er likevel begrenset hvor mye mer andre relevante informanter på samme nivå ville kunne gi om departementets offisielle vurderinger. De skriftlige kildene som benyttes for å belyse departementets offentlige vurderinger og aktiviteter er rikholdige, og jeg har derfor vurdert det totale kildegrunnet som både omfangsrikt og tilstrekkelig for å kunne besvare problemstillingen.

Både styreleder og rektor ved NU har hatt sentrale roller i relasjonen til og oppfølgingen av NOKUTs prosesser ved universitetet, både gjennom styrearbeid og daglig ledelse av universitetet. Begge uttaler seg på vegne av NU når det er tatt beslutninger, og begge har deltatt på øverste nivå i prosessene. Det ga nyttig informasjon om prosessforløpet og hvordan de som sentrale aktører har forstått utfordringene og situasjonen som har oppstått. Det var nyttig med to intervjuer særlig ved NU, fordi det har vært utskiftninger i ledelsen underveis.

I tillegg har jeg har ekspertintervju med en sentral forsker på problemstillinger knyttet til reformer, styring og ledelse i universitets- og høyskolesektoren, for å kunne bidra til å forstå prosessene i et lengre og mer internasjonalt perspektiv. NOKUTs ulike roller kan være komplekst, uoversiktlig og derfor vanskelig å forstå i dybden, og forskerintervjuet har derfor bidratt til å belyse prosessene ved NU gjennom faglige perspektiver. Intervjuene med forskeren har også vært en av mine strategier for å nyansere egen subjektivitet, og det bidrar også med faglig distanse og kritisk blikk på de ulike aktørenes rolle.

Målet med utvalget har vært å få forståelse for hvordan NOKUTs rolle og situasjonen og prosessene ved NU forstås. Informantene har naturligvis ikke husket alt i detalj, men utgangspunktet er at prosessene fortsatt pågår og er relativt nære i tid. Aktørintervjuene vil derfor kunne bidra med forståelse av hva som har vært mest sentralt for prosessene. Det er viktig at utvalget er relevant og kan bidra til å styrke studiens validitet. Forskeren har bidratt med viktig kunnskap om utviklingstrekk, lengre og internasjonale perspektiver, og hvordan disse prosessene henger sammen med resten av styrings- og ledelsessystemet for høyere utdanning. I tillegg har jeg også forsøkt etter beste evne å gjøre datainnsamlingen gjennomførbar innenfor rammene for masteroppgaven. Utvalgets omfang har gjort det mulig å gå i dybden på prosessene med kunnskap og perspektiver for å besvare

problemstillingen, og det som kan være svakheter ved utvalgets størrelse styrkes gjennom et rikholdig skriftlig kildegrunnlag.

3.4.2 Gjennomføring av intervjuene

Intervjuene var satt opp til å vare 45 min, og det er forsøkt så langt det er praktisk mulig å gjennomføre intervjuene der informantene har sitt daglige virke. Intervjuet med en av forskeren og styrelederen og rektor ved NU ble gjennomført over telefon. Intervjuene varte mellom 35 og 65 minutter, og det har hatt betydning for lengden på intervjuet hvor omfattende informantene har vært i sine refleksjoner.

Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte dybdeintervjuer, og det ble oppgitt temaer for intervjuet i forkant gjennom en oversendt intervjuguide (se vedlegg 3) og et informasjonsskriv og samtykkeerklæring (se vedlegg 4). Informantene har godkjent samtykkeerklæringen, og informanten fra KD og forskeren endret graden av anonymitet i samtykkeerklæringen. Temaene i intervjuguiden ga større frihet til å stille relevante oppfølgings spørsmål underveis, samtidig som det ga en ramme for at intervjuene omhandler de samme temaene. I forkant av intervjuene fikk informantene oversendt en intervjuguide og en samtykkeerklæring.

Intervjuene ble transkribert og godkjent i etterkant, og alle sitater som er brukt i oppgaven er også særskilt godkjent av informantene. Det er viktig at informantene opplever at deres integritet er ivaretatt gjennom studien. Det er spesielt viktig å være oppmerksom på dette også i slutfasen av et kvalitativt forskningsopplegg, hvor prosjektet vil justeres og spisses. Intervjuene var muntlig og ledige i sin form, noe som gjorde at intervjuobjektene har fått mulighet til å fjerne eller redigere utsagn både i intervjusituasjonen og ved godkjenning av transkripsjonen og sitatbruk. Godkjenningsrunden har først og fremst bidratt til språklig finpuss, og har ikke endret substansen i verken sitater eller intervjuene. Det ble gjennomført et intervju med en forsker til, men jeg har ikke fått svar eller godkjenning av transkripsjon eller sitat innen frist for innlevering, og dette intervjuet er derfor tatt ut av datamaterialet.

Informantene har selv valgt hvor anonyme de ønsker å være, både av hensyn til deres integritet, men det viktigste har vært å få relevante personer til å stille opp i studien. Jeg har hatt et mål og ønske om størst mulig grad av åpenhet rundt hvem som har deltatt i studien, siden informantene besitter helt spesielle, offentlige roller og ansvarsområder. Dette er særlig relevant for informantene fra NOKUT og NU, siden de representerer institusjoner med særskilt uavhengighet. Det gjør det også tydelig og åpenbart at det er gjennomført intervjuer med informanter som deltatt på samme nivå i prosessene.

For å undersøke problemstillingen fikk alle innledende og åpne spørsmål som de tok utgangspunkt i for å fortelle hvordan de opplevde NOKUTs rolle, prosessene ved NU og KDs rolle i dette arbeidet. Det finnes ulike måter å stille spørsmål på, og delta i intervjuet som forsker. Siden jeg både gjennomførte ansikt-til-ansikt intervjuer og intervjuer over telefon, var det viktig for meg å være fleksibel i hvordan jeg kunne skape en tillitsfull atmosfære. Felles for alle intervjuene er at jeg brukte en oppmuntrende tilbakemelding, også kalt prober, ved at jeg ga korte responser som «mhm». Jeg stilte oppfølgingsspørsmål når dette var relevant, og ba om utdypninger når det virket nødvendig. Ved noen anledninger benyttet jeg også teknikken med å fortolke spørsmål gjennom å gjenfortelle svaret slik jeg hadde hørt det og spørre om det er slik det var ment. Det var særlig nyttig etter lengre refleksjoner og intervjuer over telefon (Thagaard, 2011:91-92). Mitt utgangspunkt for intervjuene var at formelle sider ved prosessen, slik som datoer og informasjon fra sakspapirene og fattede vedtak, lar seg gjenfinne i den skriftlige dokumentasjonen jeg har innhentet, og at diskusjoner og deler av prosessen som informantene ikke husker antakelig ikke var avgjørende eller viktig for prosessen slik intervjuobjektet opplevde det. Det var også viktig å kryssjekke om opplevelser og dokumentasjon er sammenhengende og utfyllende, slik at datafunn i materialet ikke kun har sitt utgangspunkt i for eksempel enkeltstående sitater (Tansey, 2007).

Intervjuene tok litt ulike retninger underveis, og det ble vurdert som en styrke ved intervjuformen at informantene selv kan gi retning til intervjuet gjennom sine vurderinger og opplevelser. Det var viktig å komme gjennom alle temaene i intervjuguiden, og jeg hadde også på forhånd laget noen spørsmål som gikk igjen i alle intervjuene. Dette ble gjort for å bidra til noe struktur, og dermed også bidra til å styrke studiens reliabilitet.

Begrunnelsen for å ta utgangspunkt i informantenes opplevelser er todelt. For første handler det om intervjuobjektene integritet som deltakere i en prosess. I datainnsamlingen er jeg avhengig av at de både vil la seg intervju, og at de får rom til å fortelle fra sine erfaringer og kunnskaper slik de har opplevd den. For det andre handler det også om at prosesser er kontekstuelle og påvirkes av aktørenes begrunnelse for sine valg og vurderinger, og for å kunne se flere sentrale aktørers valg og vurderinger i sammenheng med andres er deres egen forklaring en forutsetning.

Datamaterialet fra ekspertintervjuer er godt egnet til å kartlegge aktører og prosess og vil kunne gi «tykke» beskrivelser. Datamaterialet er ikke generaliserbart, og det er heller ikke et mål for oppgaven (Tansey, 2007). Situasjonen ved NU er foreløpig unik, samtidig som denne masteroppgaven kan være et bidrag til forståelse av direktoratets rolle i universitets- og høyskolesektoren.

3.4.3 Om å intervju elite

Valget av ekspert- og aktørintervjuer byr på noen muligheter og utfordringer som skiller seg fra andre intervjuer. Ekspert- og aktørintervjuer gjør det mulig med «process-tracing», og er spesielt godt egnet for å utdype og bekrefte annet kildemateriale. Det gjør det mulig å etablere hva eksperter og aktører tenker, kan gi ny informasjon og gir forskeren en mer fleksibel inngang til temaet. I tillegg blir det enklere å beskrive hvordan en prosess har foregått, særlig hvis kompleksiteten er høy. Offisielle dokumenter vil ofte være komplementære kilder, men kan være mindre fullstendige og mangle informasjon om f.eks hvordan alternativer ble vurdert. Det er viktig at informantene har direkte tilgang i prosessene som undersøkes, for å kunne gi verdi (Tansey, 2007:5-6). For å besvare en problemstilling om NOKUTs rolle i vurderingen av universitetsstatus, har det vært nødvendig med informanter som innehar roller på tilstrekkelig nivå ved NOKUT, KD og NU til å kunne si noe mer om disse prosessene enn det som allerede er kjent.

Det er viktig å være oppmerksom på at primærkilder som eksperter og aktører kan fremstille sin egen rolle som mindre eller mer relevant enn det var, ufullstendig, dekker over

informasjon som setter de i et dårlig lys. Det er derfor viktig at funnene som brukes fra denne type intervjuer også kan stadfestes fra andre kilder, enten det er andre informanter eller fra skriftlig dokumentasjon. Dette vil gi intervjuene større reliabilitet. For å vurdere reliabilitet i intervjuer av eliter, som i denne oppgaven både er eksperter og aktørene i prosessene, er det viktig å vurdere utvalget og bruk av intervjuene etter følgende kriterier (Tansey, 2007: 8):

- Informasjonen skal være opplevd selv og ikke være basert på rykter fra andre
- Hvordan og hvor tett på ekspertene og aktørene har deltatt i prosessene må være kjent
- Om informantene er tillitsverdige, og om det kan dokumenteres om de har vært det tidligere

Siden intervjuene mine er gjennomført med informanter som har vært sentrale og deltakende i prosessen, er det viktig å understreke at prosessene fortsatt pågår. Det gjør det spesielt viktig å vurdere om informasjonen de gir er troverdig og fullstendig. Min opplevelse av intervjuene var likevel at informantene hadde sammenfallende beskrivelser og opplevelser, og jeg har ikke grunnlag eller kjennskap til at de var koordinert i forkant av intervjuene.

Eliter, enten eksperter eller sentrale aktører, kan være vanskeligere å få kontakt med, og det kan ta tid å få i stand intervjuavtaler. I tillegg til dette vil ekspertinformanter kunne antas å ha langt mer dybdekunnskap og erfaring med temaet enn forskeren selv (Johannesen et al, 2011: 156). Jeg opplevde i all hovedsak velvillighet og interesse for å bidra, selv om jeg tok kontakt med flere enn jeg fikk intervjuavtaler med. Flere av informantene stilte kritiske spørsmål til presisjonsnivå på intervjuguiden, problemstilling, graden av anonymitet og begrunnelse for valg av metode. Det var viktig for meg å utvikle presisjonsnivået på beskrivelsene, og jeg benyttet muligheten til å bruke innspillene som nyttige bidrag for nettopp det formålet.

3.4.4 Etiske refleksjoner

I mitt daglige virke arbeider jeg ved OsloMet og tett på rektor gjennom min rolle som seniorrådgiver i rektors stab. For noe tid siden var jeg prosjektleder for universitetsatsningen ved tidligere Høgskolen i Oslo og Akershus. Jeg har tidligere arbeidet i Kunnskapsdepartementet, vært sakkyndig i NOKUT¹ og hatt studentpolitiske lederverv i den norske og europeiske studentbevegelsen.

Dette har gitt meg et stort nettverk innenfor og bred kunnskap om den norske universitets- og høyskolesektoren, og det har derfor vært viktig for meg å velge case og intervjuobjekter som enten ikke befinner seg i eller bare er i randsonen av nettverket mitt. Det har også vært viktig å velge en problemstilling som ikke utfordrer min habilitet i forskningsprosessen og min vanlige jobb, enten ved at det berører mitt ansvarsområde eller ved at jeg har for nær relasjon til en eller flere av informantene. Samtidig har det også gjort det mulig og enklere for meg å etablere kontakt og booke intervjuavtaler med de mest sentrale aktørene i prosessene rundt NU, både ved universitetet og i KD og NOKUT. Utvalget er i tråd med habilitetsbestemmelsene i Forvaltningsloven §13.

Med min bakgrunn som en interessepolitisk aktør og byråkrat i sektoren, har det vært viktig å etablere tillit og legitimitet som forsker hos informantene. Jeg har brukt intervjuene til å teste om antakelser og tilnærminger jeg har, stemmer med informantenes erfaringer og kunnskap. Dette har jeg vært åpen om i intervjuene, og intervjuene har også gjort at jeg har endret oppfatning om kontekst, sammenhenger og lignende. Valget av slike strategier har vært for å sikre at spørsmål og studiens innretning ikke er heftet med bias.

Intervjuene er gjennomført samtidig som prosessene ved NU pågår. Etter hvert som arbeidet med oppgaven har pågått, har jeg vurdert det som etisk riktig å utelate aktørenes beskrivelser av relasjonene underveis, selv om det kunne gitt noe mer liv til forståelsen av prosesser, roller og samspill. Siden prosessene er pågående er det en vurdering av at beskrivelsene kan være i overkant positive, fordi aktørene er avhengig av et samarbeid også videre. Det vil gi lav reliabilitet i forskningssammenheng. Likevel er det viktigst for meg å trekke frem at informantene kan oppleve uheldige og utilsiktede konsekvenser om jeg hadde

¹ I 2010 var jeg sakkyndig i komiteen fra NOKUT som vurderte kvalitetssystemet ved Universitetet i Nordland, men jeg kjenner ikke og har heller ikke møtt informantene fra Nord universitet tidligere

valgt å ta det med, og det er et viktig forskningsetisk prinsipp av ingen informanter skal få negative personlige konsekvenser av å delta i studien. Dette er spesielt viktig å ivareta siden informantene lett kan identifiseres.

3.5 Bruk av data

Ved sammenstilling av datasettet har jeg beskrevet prosessene og laget en tidslinje med milepæler for beslutninger tatt av KD, NOKUT og NU underveis i prosessen. Alle intervjuobjektene handler på vegne av mer enn seg selv, og har bidratt med sin forståelse og kunnskap om og av roller og prosess. Datainnsamlingen gir muligheter for en dyptgående analyse av NOKUTs og KDs rolle, og prioriteringer og utvikling ved NU. Ekspertintervjuene og skriftlig dokumentasjon benyttes til å lage en skriftlig fremstilling av prosessforløpet i beslutningene. Valg av sitater fra transkripsjonene er gjort der sitatene illustrerer eller komplementerer de skriftlige kildene, og der hvor flere sitater i sammenheng bidrar til å belyse prosessene. For å kategorisere datamateriale, vil jeg benytte følgende kategorier

- NOKUTs formelle roller og ansvar
- NOKUTs rolle i det internasjonale og nasjonale forvaltningssystemet
- Strukturreformen og kravene til akkreditering som universitet
- Beskrivelse av de fire årene vurderinger av akkreditering som universitet
 - Innledende tilsyn
 - Den formelle styringsdialogen
 - Den uformelle styringsdialogen
 - Tilsyn med NUs systematiske kvalitetsarbeid
 - Tilsyn med doktorgradsstudium i profesjonspraksis
- Koordinering og samspill

I analysekapittelet vil de tematiske kategoriene brukes som grunnlag for å drøfte problemstillingen i lys av det teoretiske rammeverket for oppgaven.

3.6 Vurdering av andre metodiske tilnærminger

Det finnes flere tilnærminger til å kunne svare på problemstillingen. Et kvalitativt opplegg er best egnet til å besvare problemstillingen, fordi å få oversikt og forståelse for NOKUTs rolle i flere prosesser krever innhenting og utvikling av dybdekunnskap. Det er som nevnt lagt til en metodisk tilnærming med semi-strukturerte intervjuer og dokumentanalyse. Det ble innledningsvis i studien også vurdert andre kvalitative tilnærminger.

Fokusgruppeintervju kan være relevant og effektivt for å undersøke erfaringer og meninger, og det kan være en arena for å ulike informanter til å reflektere over egne erfaringer i relasjon til andre (Dalland, 2007: 164). Min vurdering av en slik metodisk tilnærming er at det egner seg best for prosesser som ligger noe mer tilbake i tid og etter personene også er ferdige i sine nåværende roller, fordi det kan gi betydelig risiko for at informantene benytter det som en anledning til å posisjonere seg for fremtidige situasjoner. Det vil gjøre at datagrunnlaget blir heftet med betydelig usikkerhet.

Dersom studien hadde gått over flere år, ville observasjon i kombinasjon med dokumentanalyse gitt en helt unik mulighet til å få oversikt over NOKUTs rolleutøvelse, og spesielt interaksjon mellom NOKUT og andre aktører fra varselet om innledende besøk ble sendt. Samtidig ville det vært mindre sannsynlig at jeg som forsker ville fått tilgang til alle relevante situasjoner og kontekster, blant annet fordi verdien av ulike situasjoner ofte ikke er klar på forhånd. Det ville også vært svært ressurskrevende å gjennomføre.

4 Presentasjon av datamaterialet

Kravene til universitetsstatus ble skjerpet inn med Strukturreformen, og institusjonslandskapet i høyere utdanning har blitt endret gjennom Strukturreformens virkemiddel med fusjoner. Målet med reformen har vært å få institusjoner som kan håndtere økte krav og forventninger til kvalitet i utdanning og forskning og utvikling. Reformen bidro blant annet til fusjonen mellom Universitet i Nordland, Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Nord-Trøndelag. Denne fusjonen har gjort mulig tap av universitetsstatus til en aktuell og ny norsk problemstilling.

NOKUT gjennomførte det innledende tilsynet, som anbefalte flere oppfølgingspunkter før en beslutning om et fullverdig tilsyn vil komme. Ett av oppfølgingspunktene var at NOKUT skulle føre tilsyn med det systematiske kvalitetsarbeidet. I tillegg har er det gjennomført en revisjon av doktorgradsstudiet i profesjonspraksis. Det har betydning for om NU oppfyller kravene til universitetsstatus, siden de må ha fire godkjente doktorgradsstudier til enhver tid. Dette doktorgradsprogrammet er ett av fire doktorgradsprogrammer ved NU.

De ulike tilsynsprosessene med NU har gjort at det siden 2016 har vært uttrykt usikkerhet ved om NU kan fortsette som universitet. Høsten 2019 ble det klart at NOKUTs sakkyndige komite vurderer at det systematiske kvalitetsarbeidet godkjennes, men at doktorgradsstudiet i profesjonspraksis ikke oppfyller alle krav til doktorgradsstudier. NU fikk tidlig i 2020 en tidsfrist på to år til å oppfylle disse kravene.

Videre i dette kapitlet vil datamateriale om NOKUTs rolle i vurderingen av prosessene om universitetsstatus ved NU bli presentert. Kapitlet er strukturert slik at NOKUTs formelle roller presenteres først, og deretter presenteres prosessene i lineært.

4.1 NOKUTs formelle roller og ansvar

NOKUT er et statlig forvaltningsorgan underlagt Kunnskapsdepartementet, og deres myndighet, ansvar og oppgaver er lovfestet i hovedsak i kap 2 i universitets- og høgskoleloven (Universitets- og høgskoleloven, §§ 2-1- 2-2, 2005).

I tillegg til tilsyns- og akkrediteringsrollen har NOKUT lovfestet ansvar for godkjenning av utenlandsk utdanning, analyse- og evalueringsarbeid, og bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid. Kunnskapsdepartementet overfører også oppgaver til NOKUT gjennom Tildelingsbrev og lignende, for eksempel det nye ansvaret NOKUT har fått for tilsyn innen økonomi og beredskap. NOKUTs formål er «å sikre og fremme kvalitet i utdanning», og en viktig funksjon for NOKUT er knyttet til å skape tillit i samfunnet til at høyere utdanningstilbud i Norge holder tilfredsstillende kvalitet (NOKUT, udatert).

NOKUT har selv i sin virksomhetsstrategi (NOKUT, 2019b) definert sine roller som:

- Myndighetsrollen
- Kunnskapsrollen
- Pådriverrollen

Disse rollene mener NOKUT er dels overlappende og gjensidig påvirkende, og alle tre rollene er knyttet til NOKUTs ansvar for kvalitet på ulikt vis. Myndighetsrollen er definert som kjernerollen til NOKUT, og de andre rollene utgår på et vis fra denne rollen.

Myndighetsrollen skjer blant annet gjennom at NOKUT fastsetter forskrifter og gjennomfører tilsyn. Myndighetsrollen fordrer også at NOKUT tar en aktiv rolle i å veilede, ref Forvaltningslovens saksbehandlingsbestemmelser.

Det NOKUT kaller «kunnskapsrollen» er knyttet til statistikk- og analysearbeidet de gjør blant annet rundt Studiebarometeret og NOKUT-portalen. Arbeidet med å utvikle og formidle kunnskap om kvalitet i høyere utdanning, gir de også mulighet til å følge med på hvor kvalitetsutfordringene er størst og kalibrere hvordan de vurderer minimumsstandarder.

Pådriverrollen er en rolle NOKUT velger å ta, hvor de eksempelvis ser seg som «ambassadør og pådriver for kvalitet i utdanningen». NOKUT vil være agendasettende innen temaer som kvalitetsutvikling, kvalitetsutfordringer og gode praksiser. De er opptatt av å utvikle kunnskaps- og beslutningsgrunnlag, og at myndigheter, universitet og høyskoler prioriterer utdanningskvalitet.

NOKUTs faglige uavhengighet er også viktig for alle informantene. Det gjenspeiler NOKUTs rolle i tilsyns- og akkrediteringsarbeid, og de skal kun instrueres gjennom lov på denne oppgaven. Det er også et hovedfunn for i datamaterialet at NOKUT har vært uavhengig i tilsynsprosessene ved NU, og at prosessene som har utgått fra NOKUT og KD har vært parallelle og ikke samkjørte eller koordinert på noe vis. Det er ikke holdepunkter i min datainnsamling for noen annen konklusjon enn det. Dette kan illustreres gjennom følgende sitater fra ulike intervjuer:

«Det er endel av vår svært tunge interne identitet: At vi gjerne snakker sammen, at vi holder hverandre godt informert, men det er både i KDs, Stortingets og samfunnets interesse at vi skal være faglig uavhengig organ.» - Tilsynsdirektør i NOKUT

«KD og NOKUT har hver sine oppgaver. Det er viktig at NOKUT har sin egen integritet, og ikke styres av KD. Så det er to ulike kontakter. Jeg har ikke opplevd at det er noen konflikt i det.» – Styreleder ved NU

«Loven er jo veldig klar. Tilsynsoppgaven til NOKUT er uavhengig og styres ikke av KD.»
Informant fra KD

NOKUTs faglige uavhengighet skal gi integritet og legitimitet i deres tilsynsarbeid, og bidra til avpolitisering av akkrediterings spørsmål. Universitets- og høyskoleloven stadfester også det *«Hvilken kategori den enkelte institusjon tilhører avgjøres av Kongen på grunnlag av en faglig vurdering fra Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen» (Lovdata, 2005: § 1-2 (2)).*

Informanten fra KD viser også hvordan lovbestemmelsene om NOKUTs uavhengig forstås:

«NOKUTs vurdering legger ikke departementet seg opp i, den beslutningen ligger fast. I tidligere saker, som jeg kjenner til, har NOKUT gitt institusjonen tid slik at de har muligheter til å rette opp» – Informant fra KD

4.2 NOKUTs rolle i det internasjonale og nasjonale forvaltningssystemet

4.2.1 *Det europeiske felleskapet for kvalitetssikringsorganer*

Etter Bolognaprosessens begynnelse i 1999 og innføringen av Kvalitetsreformen i 2002/2003, ble NOKUT opprettet. NOKUT var gjenstand for en devaluering i forbindelse med en evaluering av Kvalitetsreformen i 2010, og ble også evaluert av ENQA i 2013 og 2018.

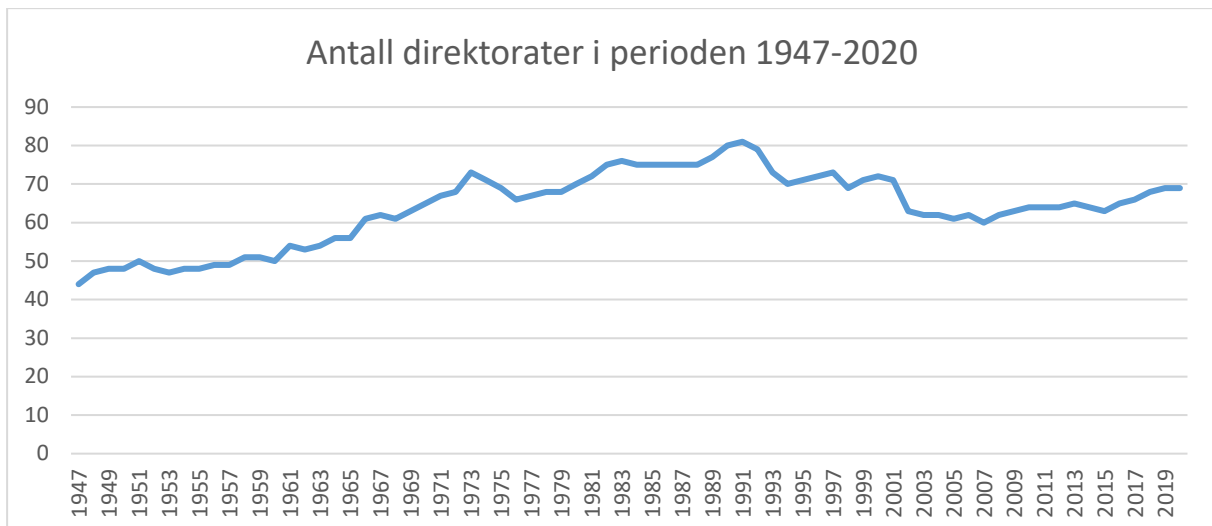
Devalueringen av Kvalitetsreformen fra 2010 (Stensaker, 2010) vurderer NOKUTs roller som statlig styringsorgan, akademias forsvarer og som kvalitetsmekler. I rollen som statlig styringsorgan tar evalueringen utgangspunkt i at NOKUTs faglige uavhengighet er overdrevet, og det antas at departementet har stor kontroll over NOKUT. Dette begrenser NOKUTs autonomi, og dette kan både skje formelt gjennom avgrensninger i lov eller av NOKUT selv som produkt av sin forhistorie. Rollen som akademikas forsvarer innebærer at NOKUTs faglige uavhengighet også må sees i sammenheng med sektoren den skal kontrollere, og hvor tette bånd det er mellom NOKUT og institusjonene. Institusjonene kan for eksempel gjennom bruk av sine egne ansatte i NOKUTs komiteer øve kontroll over sin kontrollør. Samtidig kan vektlegging av ulike kvalitetsdimensjoner i sakkyndige vurderinger gi NOKUT innflytelse over faglig og institusjonell utvikling. Kvalitetsmeklerrollen er en kombinasjon av de to foregående perspektivene, og er knyttet til hvordan NOKUT balanserer mellom ulike forventninger fra departementet og institusjonene (Stensaker, 2010).

Evalueringen gjennomført av European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) er basert på «Standard and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (forkortet ESG). NOKUT er medlem av ENQA, og registrert i det europeiske registeret for godkjente kvalitetssikringsorganer EQAR. Medlemskapet i ENQA forplikter NOKUT til å overholde prinsipper og standarder fastsatt gjennom ESG. I evalueringen fra 2013 kom det flere anbefalinger for å styrke NOKUTs profesjonalisering og brukerorientering (ENQA, 2013). I evalueringen fra 2018 vurderte ENQA at NOKUT hadde bidratt på en konstruktiv måte for å finne en balanse som styrker institusjonell autonomi for universitetene og samtidig gir rom for risikobasert tilsyn fra NOKUT.

4.2.2 Innføringen av direktorater i den statlige styringen av universiteter og høyskoler

Fra begynnelsen av 2018 ble den sentrale forvaltningen for høyere utdanning underlagt Kunnskapsdepartementet omorganisert. I rapporten «Kunnskapssektoren sett utenfra» leverte det såkalte Gjedremutvalget et forslag om å «slå sammen flere institusjoner til et forvaltningsorgan for universitets- og høyskolesektoren» (Gjedrem og Fagernæs, 2016: 60). Ulike interessegrupper advarte mot å samle alt i ett stort direktorat, og uttrykte bekymring for stor makt og økt styring fra staten gjennom et nytt direktorat (Forskerforum, 2016 og Universitetsavisa, 2016 a) og b)). KD samlet et fragmentert system forvaltningsoppgaver og sektorens fellestjenester i Direktorat for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (DIKU), Direktorat for IKT og fellestjenester i høyere utdanning (UNIT) og NOKUT. Denne omorganiseringen endret maktforholdene blant de mellomliggende direktoratene, blant annet ved at Senter for fremragende utdanning ble flyttet fra NOKUT til DIKU og ved opprettelse av en ny konkurransearena for utdanning i DIKU. Dermed endres også deler av NOKUTs rolle ovenfor universitets- og høyskolesektoren underveis i prosessene ved Nord universitet.

Norge har hatt direktorater siden begynnelsen av 1800-tallet, og har i motsetning til mange andre lang erfaring med direktorater som en måte å sikre profesjonalisering og effektivitet i staten. Etter andre verdenskrig ble stadig flere direktorater opprettet innenfor flere sektorer, og antallet direktorater økte betydelig fra 80- og 90-tallet. NOKUT ble opprettet etter Kvalitetsreformen i 2003, og fikk fra sin start et stort ansvar for tilsyn og akkreditering av universiteter og høyskoler. Reguleringene av studieområdet med minimumsstandarder, som kom gjennom Bologna-prosessen og Kvalitetsreformen, kan sees på et uttrykk for standardisering (Johnsen 2007: 15).



Figur 1 Utvikling i antall direktorater fra 1947 til 2020 (Kilde: NSDs forvaltningsdatabase)

Denne overgangen har også skjedd i statens styring av universiteter og høyskoler, hvor et generelt utviklingstrekk er at institusjonene får økte fullmakter og autonomi, og ansvarliggjøres mer omfattende og hyppigere gjennom ulike kontroll- og tilsynsfunksjoner (f.eks gjennom Riksrevisjonen og NOKUT). I tillegg er en del betydelig del av KDs tidligere forvaltningsoppgaver knyttet til eksempelvis statistikk og analyse (eksempelvis Tilstandsrapporten, NOKUT-portalen), kontrollfunksjoner, godkjenningsarbeid knyttet til utdanningsprogrammer, tildeling av midler til konkrete prosjekter langt på vei delegert til mellomliggende organer som NOKUT, Forskningsrådet, DIKU og UNIT. Målsetningen med en slik delegasjon er knyttet til profesjonalisering, effektivitet og at oppgavene har vært i vekst og krever økt kapasitet. Denne utviklingen kan også ses på som en styrking av KDs rolle som politisk sekretariat fremfor en mer tradisjonell rolle som faglig sekretariat ovenfor Regjeringen, fordi desentraliseringen av visse oppgaver kan frigi kapasitet til eksempelvis politikktutvikling og utredningsarbeid gjennom for eksempel stortingsmeldingsarbeid, nasjonale utredninger og ekspertgrupper.

4.3 Strukturreformen og kravene til universitetsstatus

4.3.1 Strukturreformen

Strukturreformen beskrev en universitets- og høyskolesektor med flere strukturelle utfordringer. Utfordringene var knyttet mange små fagmiljøer som tilbyr de samme utdanningen, studentrekruttering og små studentkull, for lave ambisjoner og kompetanse, svak gjennomføring og lave kandidattall og stor variasjon i karaktersetting. I tillegg beskrives det utfordringer med små forskningsmiljøer, lav publisering, lave eksterne forskningsinntekter, for mange doktorgradsutdanninger hvor noen av de har få kandidater, lav internasjonal deltakelse. Summen av disse utfordringene gjorde at Stortinget vedtok Strukturreformen. Virkemidlene reformen bruker for å endre strukturen i universitets- og høyskolesektoren er flere, blant annet disse sammenslåing av universiteter og høyskoler, strengere krav til universitetsstatus, strengere krav til akkreditering av master og doktorgradsstudier, endringer i finansieringssystemet og planer for bruk av campus, bygg i tråd med faglige prioriteringer (Kunnskapsdepartementet, 2015a)

4.3.2 Krav til akkreditering som universitet

Før Strukturreformen gjaldt følgende hovedkrav for akkreditering som universitet (Kunnskapsdepartementet, 2015a): Høgskolen måtte alene ha akkreditering for minst fem masterstudier. Det var også krav om stabil doktorgradsutdanning og rett til å dele doktorgrad alene på minst fire fagområder. To av doktorgradsområdene skulle være sentrale for regionale virksomheters verdiskapning, samtidig som fagområdene skal ha nasjonal betydning. Høgskolen måtte sannsynliggjøre at institusjonen kan oppnå 15 doktorgradsstudenter på programmet og beholde dette som minimumsstørrelse. Kandidatene ved minst to av doktorgradsprogrammene må ha rimelig progresjon og disputere innen rimelig tid. Det skal også være sammenlignbart kompetansenivå med andre institusjoner i samme institusjonskategori.

I arbeidet med å planlegge og gjennomføre Strukturreformen ble NU etablert, og ble ett av to universiteter i landsdelen. Samtidig med dette strammes reglene for universitetsstatus

inn. Strukturreformen vedtas med innstramminger av reglene for universitetsstatus. Innstrammingen gir krav om minimum 15 doktorgradsstudenter per program over tid, gjennomsnittlig uteksaminering av fem kandidater per år over en treårsperiode, helhetlig vurdering av institusjonen og doktorgradsområdene må være godt dekkende for institusjonens faglige profil (Kunnskapsdepartementet, 2015a)

Krav til universitetsstatus er forskriftsfestet, både i Studiekvalitetsforskriften og i Studietilsynsforskriften. Studiekvalitetsforskriften har også etablert i §3-4 (6) at NOKUT kan fastsette egne kriterier for revidering av institusjoner. Etter at forskriftene ble oppdatert med endringene som fulgte av Strukturreformen kom det også inn noen ytterligere krav, knyttet til høy internasjonal kvalitet og at det må være uteksaminering av kandidater på bachelor- og masterstudier på studietilbudene som dekker doktorgradsområdenes faglige profil (Studiekvalitetsforskriften, § 3-7 (2) og (6)). Disse forskriftsendringene strammer inn kravene ytterligere, fordi det legges inn krav til «høy internasjonal kvalitet» og et produksjonskrav og krav faglig sammenheng fra bachelor til doktorgradsområde. Eksisterende universiteter og høyskoler som skulle søke universitetsstatus fikk en overgangsordning til å oppfylle nye krav til 31. desember 2018. Frem til den datoen gjaldt kravene i tidligere forskrift (Studietilsynsforskriften, § 6-2 Overgangsbestemmelser (3)).

Strukturreformen ligger til grunn både for etableringen av det fusjonerte NU og innstramming av kravene til universitetsstatus. Innstrammingen av kravene til universitetsstatus gjorde at det innledende tilsynet skjedde samtidig med at flere høyskoler var i ferd med å søke om universitetsstatus, men etter strengere krav. Det er en viktig kontekst for det innledende tilsynet, fordi det ga signaler både til NU og til høyskolene med ambisjoner om universitetsstatus at det ville bli mer utfordrende å bli og beholde universitetsstatus fremover. Derfor vil jeg argumentere for å se NOKUTs innledende tilsyn med universitetsstatus i sammenheng med og som konsekvens av Strukturreformen.

4.4 Fire år med vurderinger av akkreditering som universitet

4.4.1 Innledende tilsyn

Opprettelsen av NU skjedde i konteksten av Strukturreformen. Det ble gjort to vedtak med fire måneders mellomrom i Kongen i Statsråd før det nye universitetet kunne etableres fra 1.1 2016 (Kunnskapsdepartementet, 2015b og c). Universitetet ble etablert på akkrediteringen som universitet som UiN hadde fått seks år tidligere. I vurderingen av universitetsstatus for UiN handlet anbefalingene for videre utvikling om styrking av førstestillingskompetanse, volum og kvalitet i forskning og styrking av master- og doktorgradsstudier (NOKUT, 2010:47).

Kort tid før det nye universitetet var etablert, sendte NOKUT et brev med varsel om innledende tilsyn med universitetsstatus. På første styremøte til det nye universitetet stod varselet om det innledende tilsynet på sakslista (Nord universitet, 2016a: 233-234). NOKUTs tilsynsdirektør har også i intervjuet forklart at det innledende tilsynets kontekst var fusjonerte institusjoner som ikke hadde gjennomgått institusjonsakkreditering, og at departementet la til grunn universitetsstatus der universitet og høyskoler fusjonerte. NOKUT ble ikke involvert av KD i vurderingen av mulige konsekvenser for institusjonsakkreditering ved fusjoner, og forklarer i intervjuet at da blir rollen deres å ha oversikt og føre tilsyn med endringene som kom som følge av Strukturreformen. I fusjonsplattformen som la betingelsene for sammenslåingen av de tre institusjonene, blir det stadfestet som grunnprinsipp at det nye universitet skal «Sikre fundamentet» som UiN har bygd universitetet på (2015: 4)

Innledende tilsyn med institusjonsakkreditering har ikke tidligere vært en del av NOKUTs ordinære virkemidler, og informanten fra NOKUT er også tydelig i intervjuet på at de gjorde ulike vurderinger for hvordan dette burde håndteres før de landet på en variant med innledende tilsyn, fordi NOKUT vurderte utviklingen ved universitetet som tilstrekkelig for å ikke innlede et fullverdig tilsyn på daværende tidspunkt. NOKUTs vurderinger av ulike alternativer illustrerer også at det innledende tilsynet ikke var en rutinemessig oppgave for NOKUT. Det fremstår likevel som noe uklart i det innhentede datamaterialet hva som er den

konkrete vurderingen bak å innføre en ny måte å gjennomføre tilsyn på, og særlig innenfor et tilsynsområde NOKUT tidligere ikke har ført tilsyn med.

I forhandlingene av Fusjonsplattformen kom det frem at det ville bli viktig å sikre grunnlaget for universitetsakkrediteringen (Nord universitet, 2015: 13), som viser fusjonspartene selv hadde vurdert en risiko ved dette. Ved NU ble det gjort vurderinger om at det nye universitetet ville få mer tid til å gjennomføre fusjonen, fordi mye ikke var på plass før det universitetet ble etablert, men styrelederen har også gitt uttrykk for at de opplevde det innledende tilsynet som drahjelp.

«Det kom allerede på slutten av 2015. Vi startet å være Nord universitet i 2016, og brukte også 2016 til å konsolidere oss til det universitetet vi skulle være ved fusjonen av Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nord-Trøndelag og på Nesna. Så vi ble vel litt overrasket, både jeg og andre, for vi trodde vi skulle komme i gang først.» Styreleder ved Nord universitet

Det innledende tilsynet var viktig for det videre arbeidet ved NU, og det innledende tilsynets vurderinger og anbefalinger skulles følges videre opp gjennom tilsyn med det systematiske kvalitetsarbeidet. NOKUT begrunnet valget av denne løsningen med at den nyfusjonerte institusjonen ikke hadde fått på plass et helhetlig kvalitetssystem enda, og et kvalitetssystem som er godkjent av NOKUT er blant kravene som må være oppfylt for beholde institusjonsakkreditering. I tillegg var spesielt viktig med tanke på de store endringene NU hadde planlagt studieporteføljen (NOKUT, 2016: 5 og 8). Det er verdt å legge merke til at revideringen av ph.d.-studiet i profesjonspraksis ikke var et tema i det innledende tilsynet.

Siden det innledende tilsynet skjedde før de innstrammede kravene til universitetsstatus var fastsatt i forskrift, ble det innledende tilsynet gjennomført på de opprinnelige kravene som lå forut for Strukturreformen. Den sakkyndige komiteen NOKUT hadde oppnevnt bestod av tre medlemmer med bakgrunn som rektorer ved andre universitet og høyskoler. Prosessen for den sakkyndige komiteen var annerledes enn ved ordinært tilsyn. Det innledende tilsynet ble gjennomført utelukkende basert på skriftlig dokumentasjon gitt av NU, de sakkyndige

sendte inn sine innspill hver for seg, møttes to ganger og det ble ikke gjennomført et institusjonsbesøk. NOKUT skriver også rapporten at de sakkyndige ble «bedt om å gi åpne og konstruktive vurdering og råd, og ikke absolutte konklusjoner som i en revidering» (NOKUT, 2016: 9). NU fikk mulighet til å korrigere «faktisk feil og misforståelser», men det er uklart hvilke endringer som ble gjort i rapporten på bakgrunn av universitetets tilsvar (NOKUT, 2016:9)

De sakkyndiges vurderinger var særlig knyttet til vitenskapelig kompetanse og produksjon, studieportefølje og at det nye universitetet baserte seg på kvalitetssystemet til UiN som ble godkjent av NOKUT i 2012. De hadde tre hovedanbefalinger for NUs videre arbeid: «studiesteder og studieportefølje, fagmiljø og FoU-produksjon og en helhetlig kulturutvikling for universitetet» (NOKUT, 2016:34).

I forskriftskravene for universitetsstatus er det verken krav på studiestedsnivå eller om stedlig fagmiljø. Den sakkyndige komiteen vektlegger i sine vurderinger at det er for stor variasjon på for mange kriterier knyttet til kvalitet ved de ni ulike studiestedene. En flercampusmodell for et universitet finnes ved NU, men det finnes også Universitetet i Sørøst-Norge, NTNU, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet, Høgskolen i Innlandet og Høgskolen på Vestlandet. NU har et såkalt større tyngdepunkt av innfusjonerte høyskoler enn eksempelvis NTNU og UiT, ved at de innfusjonerte høyskolene utgjør en større del av volumet innen forskning og utdanning. Denne skjønnsmessige fortolkningen av forskriftskriteriene med eksplisitt prioritering av studiesteder var også gjenstand for diskusjon i NOKUT før rapporten ble avlagt:

«Det måtte vi jobbe litt med komiteen for å få riktig og presist. Vi har ikke krav på campusnivå. Det vi imidlertid må sikre oss er at de som er på campus må utgjøre et såpass sterkt fagmiljø at de oppfyller de faglige kravene til studietilbudene.» – Tilsynsdirektør i NOKUT

Idet NU mottar rapporten, gjennomfører de en vurdering av vurderingene og anbefalingene. Analysen av hvilke utfordringer universitetet står ovenfor er sammenfallende med universitetets egne analyser.

«Så så vi dette som en støtte til utviklingen, fordi de utfordringene som ble definert av den komiteen, de var ikke fremmede for den analysen universitetet selv hadde begynt å gjøre». – Styreleder ved Nord universitet

4.4.2 Den formelle styringsdialogen

Utviklingsavtalen NU inngår med KD i løpet av 2017 har hovedfokus på de samme temaene som ble vurdert gjennom det innledende tilsynet (kompetanseutvikling, studieportefølje, studiestedsstruktur og campusutvikling, faglig profil og utdanningskvalitet), og viser også til rapporten fra det innledende tilsynet (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

Vanligvis gjennomfører KD etatsstyringsmøter med statlige universiteter og høyskoler annethvert år. En gjennomgang av tildelingsbrevene i perioden 2016-2020 viser det kun ett av de fem årene, i 2017, hvor det ikke gjennomføres etatsstyringsmøte med styret og ledelsen ved NU. Oppfølgingen er dermed tett i den ordinære styringslinjen, og begrunnes med fusjon og utviklingsavtale. I KDs tilbakemelding fra etatsstyringsmøtet i 2017 står følgende om det innledende tilsynet med universitetsstatus «NU har hatt tilsyn fra NOKUT og har som en følge av dette tilsynet fått utfordringer knyttet til universitetsakkrediteringen. Det er viktig at NU ser NOKUT som en medspiller i denne sammenheng. Departementet er fornøyd med at styret er tett på arbeidet med å sikre videre universitetsakkreditering.» (Kunnskapsdepartementet, 2017a: 53). Dette viser hvordan departementet, gjennom myke virkemidler for styring, gir ros og oppfordrer både til at styret er «tett på» og til hvordan relasjoner mellom NOKUT og NU bør utvikles.

NU foreslår i sine forslag til «satsninger utenfor rammen», som er universitetene og høyskolenes formelle mulighet til å lage forslag til Statsbudsjett, kostbare tiltakspakker for å styrke universitetet etter fusjonen. Tiltakspakkene er satt sammen for å styrke områdene som er vurdert som utfordrende for universitetsakkrediteringen. I 2016 foreslås det å styrke blant kompetanseheving ved det nye universitetet med 234 millioner kroner i årene 2018-2020 (Nord universitet, 2016b: 94-105). Fra politisk hold kommer det finansiell drahjelp, om enn mer moderat enn NUs egne forslag, gjennom tildeling av midler til arbeidet med

samarbeid, arbeidsdeling, konsentrasjon og sammenslåing (heretter forkortet SAKS-midler). NU er den fusjonen som får størst tildeling av SAKS-midler til gjennomføring av Strukturreformen. Etter 2018 har det ikke blitt tildelt SAKS-midler, fordi departementet vurderer det slik at institusjonene har for store avsetninger, også på tidligere tildelte SAKS-midler.

Tabell 1 Oversikt over tildelinger av SAKS-midler til Nord universitet (Kilde: Kunnskapsdepartementet)

SAKS-MIDLER	
2015	22,5 mill
2016	27 mill
2017	20 mill
2018	18 mill

I vurderingen av hva som begrenser NUs videre utvikling er det ikke tilsynene fra NOKUT som trekkes frem viktige, men den økonomiske situasjonen ved universitetet:

Du kan si at det jeg opplever som den største begrensningen ikke er de menneskelige ressursene hos det ansatte vi har. Hvis vi hadde hatt bedre økonomi, så kunne vi investert i flere folk og drevet mer forskning. Det blir økonomien som er begrensende og mer styrende enn det at vi er sett i kortene hele tiden. - Rektor ved Nord universitet

Den krevende økonomiske situasjonen er også en del av begrunnelsen for at NU ser det som nødvendig å gjennomgå studiestedsstrukturen. Det viser at ulike virkemidler, her gjennom tilsyn og økonomi, kan forsterke hverandre. Ved å se på hvilke områder som har vært gjenstand for saldering og kutt (studiesteder og studieportefølje), og hvilke områder som skal styrkes gjennom tiltakspakker (kompetanseheving og forskningsinnsats) kommer det frem hva som kan være en konsekvens og prioritering mellom universitetets regionale

ansvar og universitetets akademiseringsprosess (Bleiklie, 2019:71-72). Samtidig kan det også argumenteres for at universitetet ikke kan levere tilfredsstillende på sitt regionale ansvar uten å styrke sin akademiske kvalitet, og at det er dermed vanskelig å sette det opp som motsetninger.

4.4.3 *Den uformelle styringsdialogen*

Frem til slutten av 2018 ser departementets oppfølging av NU til å følge den ordinære styringsdialogen og tilsynsmodellen. I desember 2018 blir universitetsstyrets periode forlenget med to år, og KD viser i brevet til blant annet arbeidet rundt NOKUT (Kunnskapsdepartementet, 2018)

En uke seinere besøker tilsynsdirektøren ved NOKUT, NU for andre gang. Første gangen var et besøk hos ledelsen hvor det ble orientert om prosessene og hvilke foreløpige vurderinger som var tatt. I slutten av 2018 besøker tilsynsdirektøren universitetsstyrets møte, på invitasjon fra styreleder og rektor, for å orientere om tilsynsprosessen med det systematiske kvalitetsarbeidet. Han uttaler til media i etterkant at «Våre erfaringer til nå gjør at vi mener å ane konturene av en institusjon som ikke makter, eller har tilstrekkelig interesse for kvalitetsarbeid.» (Khrono, 2018), og bidrar med det å understreke situasjonens alvor ovenfor NU, men understreker samtidig at det kan følge konsekvenser av NOKUTs kontrollfunksjon. Sitatet fra tilsynsdirektøren ga grunnlag for å stille spørsmål om dette til alle informantene, og både tilsynsdirektøren og øvrige aktørinformantene har gitt uttrykk for at sitatet kom uheldig ut, både i forhold til tidspunktet sitatet ble gitt og innholdet i det. Under tilsynsdirektørens besøk på universitetsstyremøte informeres det også om igangsetting av revidering av ph.d-studiet i profesjonspraksis.

«Det var egentlig der de begynte å løfte frem at de ville vurdere en undersøkelse av ph.d'en i studiet av profesjonspraksis» - Rektor ved Nord universitet

I januar og februar får universitetsstyret besøk av statsråden to ganger. Besøk fra statsråden på universitetsstyremøter er uvanlig, og det er enda mer uvanlig at det skjer på egen invitasjon. Hun er spesielt opptatt av universitetets måloppnåelse og vurdering av

utfordringer, og ber om å få høre hvilke bekymringer de har (Khrono, 2019a) I utviklingsavtalen til universitetet er det fastsatt at NU skal beslutte studiestedsstruktur i februar 2018. Før det besluttes i styremøtet i juni 2019, sender statsråden et brev (Kunnskapsdepartementet, 2019). Brevet inneholder forventninger som bidrar til at universitetsstyret ikke vedtar å legge ned studiested Namsos, som var rektors opprinnelige tilrådning til universitetsstyret (Khrono, 2019b).

Statsrådets besøk og brev til universitetsstyret er utenom den vanlige styringslinjen i departementet. Både rektor og styreleder ved NU opplevde det som støtte til arbeidet de har hatt ansvaret for. Særlig i styresakene rundt studiestedsstruktur har det vært øvd stort press mot universitetsstyret og universitetets ledelse (NRK, 2019), blant annet gjennom demonstrasjoner og aksjoner fra regionen (Khrono, 2019 a) og b). I tillegg har vært spørsmål til statsråden fra stortingsrepresentanter og det har også vært høring i Stortinget. Spørsmålet var om styret hadde fattet et lovlig vedtak, og om statsråden ville gripe inn og omgjøre vedtaket (Stortinget, 2019). 32 rektorer ved høyere utdanningsinstitusjoner har også samlet seg om et opprop for å sikre NUs autonomi til fatte vedtak om studiestedsstruktur (Sundli Tveit et al, 2019). Presset statsråden har utøvd ovenfor styret i denne saken endret sakens utfall, men bidro også til å sikre at en beslutning kunne fattes. Konteksten for en styrebeslutning om studiestedsstruktur har derfor på mange ulike vis vært helt ekstraordinær:

Statsråden har også sagt etterpå at hun kommer til å stå bak forslagene, og også sagt det i brev på forespørsel fra ett av studiestedene, det som har fått mest oppmerksomhet, nemlig Nesna, at hun har tillit til prosessen og til vurderingen. Så den dialogen, som da var mellom styret og statsråden, den var en dialog som ivaretok integriteten både til statsråden og til styret – Styreleder ved Nord universitet

4.4.4 Tilsyn med det systematiske kvalitetsarbeidet

I tilsynsprosessen med det systematiske kvalitetsarbeidet, arbeidet NU for å sikre en vurdering som ikke igangsetter en fullverdig revisjon av universitetsstatus.

Institusjonsbesøket ble gjennomført 8. og 9. mai i 2019. Tilsynsprosessen endte positiv

vurdering fra den sakkyndige komitéen (NRK, 2019), og et godkjent systematisk kvalitetsarbeid høsten 2019 (NOKUT, 2019a). Tilsynsdirektøren benyttet også anledningen til uttrykker tilfredshet med NU sitt kvalitetsarbeid gjennom følgende uttalelse «Vi er fornøyd med at NU har vist at uroen vår var ubegrunnet. Tilsynet viser at institusjonen arbeider meget bra med sine prosesser. Vi har et berettiget håp om at eksempler på kvalitetssvikt vil bli rettet opp. Utfordringene er tilstede, men NU viser evne og vilje til å gjøre noe med det» (Khrono, 2019c). Rektor ved NU har forklart følgende om hvordan det ble arbeidet med tilsynet på det systematiske kvalitetsarbeidet, og vektlegger særlig hvordan det har vært «institusjonsbyggende» for NU:

«Når vi jobbet med systematisk kvalitetsarbeid, så hadde vi en kvalitetsgruppe som vi kalte det. Dette var en liten executive, handlingsdyktig gruppe som tok tak i de delprosessene som vi trengte for å diskutere roller og ansvar i hele systemet. Det var veldig spennende og veldig givende arbeid, for da måtte alle diskutere de samme prosessene og få eierskap til hva deres rolle bestod i forhold til kvalitetsarbeid. Det var veldig, veldig institusjonsbyggende. Det var kvalitetsgruppen som holdt i hanken med hele prosesen, men det var veldig mange andre grupper som var involvert. Arbeidsgrupper som laget prosessbeskrivelser, f.eks, på alle prosesser knyttet til eksamen. Det var de som laget prosessbeskrivelsene til eksamen. På opptak så var det de som laget prosessbeskrivelsene. Når det gjaldt studentevalueringer var det fagfolk som laget forslagene til disse. Så var det prosesser rundt hva som burde forbedres og rundt implementering av systemene. Det var egentlig det mest institusjonsbyggende prosjektene vi har hatt, fordi alle type roller og oppgaver i fakultetene og på fellesadministrasjonen var involvert i arbeidet. Man må tydeliggjøre hvilken rolle man har. Det var veldig god måte å bygge og avgrense oppgaver og roller på» - Rektor ved Nord universitet

Dette viser hvordan arbeid med NOKUTs tilsynsprosesser involverer mange ansatte ved institusjonen, og hvordan arbeidet med å utvikle et systematisk kvalitetsarbeid standardiserer hvilke operative rammer som gjelder for blant annet eksamensavvikling, opptak og studentevalueringer.

4.4.5 Revidering av ph.d-studiet i profesjonspraksis

14.09.2018 fikk NU en orientering om at NOKUT «har startet et arbeid med å kartlegge om NUs ph.d-studier av profesjonspraksis oppfyller gjeldende krav til akkreditering av studietilbud» (Nord universitet, 2018:50). Etter NU hadde sendt over utdypende informasjon, varsler NOKUT 1.11.2018 at det igangsettes revidering av ph.d-studiet. I styresaken som orienterer om tilsynet og organiseringen av NUs arbeid med det legges følgende vurdering inn «*Det er kritisk for Nord universitet at revisjonen blir gjennomført uten at sakkyndig komité gir universitetet merknader. NOKUT kan gi universitetet inntil to år fra desember 2019 for å rette opp eventuelle merknader*» og videre at «*Nord universitet har fire ph.d.-program, som er minimum antall ph.d.-program for et universitet. Det er derfor avgjørende for universitetet at alt arbeid i forbindelse med revisjonen har høyeste prioritet og kvalitet i alle ledd og i alt arbeid som gjennomføres, nå og fram til sakkyndig komité er ferdig med sitt arbeid ved universitet den 10.06.2019.*» (Nord universitet, 2018: 52-53)

Institusjonsbesøket ble gjennomført 4. og 5. juni, knapt en måned etter institusjonsbesøket for tilsynet med det systematiske kvalitetsarbeidet. Tidspunktet for institusjonsbesøket kan illustrere intensiteten prosessene ved vurdering av universitetsstatus, samtidig som det også viser hvordan revideringen kom inn mer eller mindre tilfeldig gjennom andre kanaler og ikke var en del av fastlagt opplegg for ulike tilsynsprosesser. Revideringen av ph.d-studiet fikk sin foreløpige konklusjon 13. februar 2020. NOKUT vedtok at det ikke godkjennes, i tråd med anbefaling fra den sakkyndige komitéen. Hovedbegrunnelsen fra NOKUTs revidering var at studiet ikke utgjorde «en vitenskapelig helhet», og dermed oppfylte studiet heller ikke andre krav til forskningsproduksjon og stabilt fagmiljø med tilstrekkelig kompetanse. NU fikk to år på seg til å rette i manglene (Khrono, 2019 c og 2020).

Det betydde også at tilsynet med doktorgradsstudiet pågikk til dels overlappende med tilsynet av kvalitetsarbeidet, og både tidslinjen for revideringen og intervjuet med tilsynsdirektøren understreker at det ikke kom som en uformell konsekvens av det innledende tilsynet. Tidspunktet for de to siste tilsynsprosessene bidro til å forsterke inntrykket av at NU hadde utfordringer med å beholde akkrediteringen som universitet.

Statsråden uttaler seg om saken i media og viser også på uvanlig vis at hun legger prestisje i utfallet av prosessene, og sier at «det er ikke aktuelt for NU å miste universitetsstatusen» (Khrono, 2019a) Det sitatet dannet utgangspunkt for å stille spørsmål ved om NU reelt sett kan miste universitetsstatus i alle intervjuene. For informantene fra NU har begge understreket at de må forholde seg til at det er en mulighet, som viser tyngden tilsynsprosessene har hatt selv uten noen full revisjon av universitetsstatus.

KD besluttet 21. desember 2018 å forlenge styret ved NU, og begrunner dette blant annet med revideringen av ph.d.-studier i profesjonspraksis og «*Samlet sett mener departementet at Nord universitet står ovenfor utfordringer som blant annet kan innebære at universitet ikke fortsatt kan akkrediteres som universitet*» (Kunnskapsdepartementet, 2018).

Tilsynsdirektøren i NOKUT ga et klart inntrykk av at tilsynsprosessene ikke har vært en del av planen til KD og heller ikke et mål med Strukturreformen. NOKUT utøver sin rolle uten at det er samordnet med KD utover det som følger loven.

Hva som ligger i å vurdere anbefalingene NU får, kommer tydelig frem i intervjuet med rektor ved NU. Vurderingen består ikke i om anbefalingene skal følges eller ikke, men det forstås nærmest som gjennomføringsområder for NU. Det kan være flere årsaker til en slik forståelse, mest nærliggende er at mål- og problemforståelsen ser ut til å legge tett opp hverandre hos begge parter. Da blir det viktigere med gjennomføring enn kritisk vurdering av om det er nødvendig for å oppfylle krav og utvikle kvalitet.

«Det er noen ganger det kan tolkes litte grann forskjellig, det som er skrevet av sakkyndig komite. Men hvis det er skrevet veldig tydelig, så er det ikke noe problem å få med folk på å fikse det som står i rapporten fra sakkyndig komitee. Det som står i sakkyndiges rapport, skal fikses. Så enkelt er det» - Rektor ved Nord universitet

Også i styresaken som vurderer oppfølgingen som skal skje i toårsperioden NU har fått til å sikre at ph.d.-studiet oppfyller kravene har lignende formuleringer «*Revideringen består i å svare ut merknader og områder som ikke er godkjent i sakkyndig rapport.*» (Nord universitet, 2020: 138). Dette viser hvor sterk NOKUTs normerende rolle og posisjon ovenfor institusjonene er, og det kan også indikere hvor lite handlingsrom NU vurderer eller ønsker

selv å ha når råd og anbefalinger kommer. Det kan også være et uttrykk for at rådene og anbefalingene er i tråd med det ledelsen selv ønsker å gjennomføre av utvikling og endring, og at det er slik som styrelederen har gitt uttrykk for med det innledende tilsynet at det fungerer som drahjelp.

4.4.6 Koordinering og samspill

Temaene i tilsynene går også igjen i departementets styringsdialog med universitetet, og universitetsstyret har gjennom en rekke vedtaks-, diskusjons og orienteringssaker forankret arbeidet med tilsynene både i styret og universitetets øverste ledelse.

Intervjuene har understreket betydningen av NOKUTs faglige uavhengighet, og viser også gjennom mange eksempler at det er lite operativ koordinering, samordning eller involvering mellom NOKUT og KD. Dette bekreftes fra alle aktørene på ulike måter. Da det innledende tilsynet ble varslet allerede før fusjonen trådte i kraft og det nye universitet var etablert, ble KD rutinemessig orientert før beslutningen ble offentliggjort, ifølge tilsynsdirektøren i NOKUT. Også informantene ved KD og NU har sammenfallende erfaring med koordinering og samordning av departementets og NOKUTs prosesser:

«Autonomien er viktig. Den er ikke bare viktig for universitetets styre, men også for departementet, som jo skal ha armlengdes avstand til hva slags tilbud universitetet skal ha, hvordan universitetet skal organisere seg, den akademiske friheten til forskere osv. osv. Det er viktig for alle parter at man har hver sin integritet» – Styreleder ved Nord universitet

«Uavhengig av tilsynet ville utviklingsavtalen vært helt lik med Nord universitet. De kjenner til deres egne utviklingsområder, og vi kjenner institusjonene godt. Disse utviklingsavtalene, og målene i avtalene fastsettes i dialog med departementet, men det er institusjonen som spiller inn. Dette er utfordringsområder de kjenner godt» – Informant fra Kunnskapsdepartementet

NOKUTs faglige uavhengighet har gjennom intervjuene også kommet til uttrykk gjennom hvordan det har preget relasjonen mellom NOKUT og KD:

«Vi har blitt anklaget for å gå KDs ærender i denne saken, men jeg skjønner ikke hvordan man kom på den ideen, for dette var virkelig ikke noe KD ville. Når vi satte i gang tilsynet, ble det litt spent stemning mellom KD og NOKUT.» - Tilsynsdirektør i NOKUT

Likevel beskriver tilsynsdirektøren at det finnes koordinering og samspill på et overordnet nivå, først og fremst gjennom informasjonsutveksling.

«Vi forteller jo når jeg reiser til styret ved Nord, da får KD vite det. Det passer vi på. Vi setter ikke statsråden i forlegenhet. Men vi samordner ikke aktivitetene våre. Så når hun reiste dit var det som eier. Så vidt jeg har forstått er det ikke sammenfallende ting som eier og tilsynsorgan så på.» Tilsynsdirektør i NOKUT

Hvilket nivå KD orienteres på kan også ha betydning for graden av koordinering og hvor politisk viktig en sak er

«Når vi informerer av typen "hva gjør dere i denne spesielle saken" så er det på avdelingsdirektør og ekspedisjonssjefsnivå» - Tilsynsdirektør i NOKUT

Informantene fra NU vurderer prosessene med NOKUT og KD som atskilt, uten koordinering og de har agert hver for seg ovenfor universitetet. Rektor ved NU sier også i intervjuet at statsråden har gitt beskjed om hvordan universitetet skulle arbeide med studiestedsstruktur. Statsråden tok også opp temaer som gjelder førstestillingskompetanse, utdanningskvalitet og studieportefølje, som er kriterier for universitetsstatus og en del av NOKUTs tilsynsprosesser ved universitetet:

«Det er ikke sikkert det henger sammen så nøye. NOKUT-direktøren kom på invitasjon fra rektor, for å fortelle hvordan han så på situasjonen. Det var egentlig der de begynte å løfte frem at de ville vurdere en undersøkelse av ph.d i studiet av profesjonspraksis. Det var både for å fortelle begge deler da. Også er det også riktig at ministeren har vært her, og det har

handlet både om at vi skulle utvikle oss i riktig retning i forhold til både førstestillingskompetanse, utdanningskvalitet og studieporteføljen. Det er blitt en smalere studieportefølje for hvert år. Det var jo flere ting ministeren kom for å fortelle oss da. Blant annet hvordan vi skulle jobbe med studiestedsstruktur, som ble en stor sak i neste runde.»

Rektor ved Nord universitet

«KD og NOKUT har hver sine oppgaver. Det er viktig at NOKUT har sin egen integritet, og ikke styres av KD. Så det er to ulike kontakter. Jeg har ikke opplevd at det er noen konflikt i det.»

Styreleder ved Nord universitet

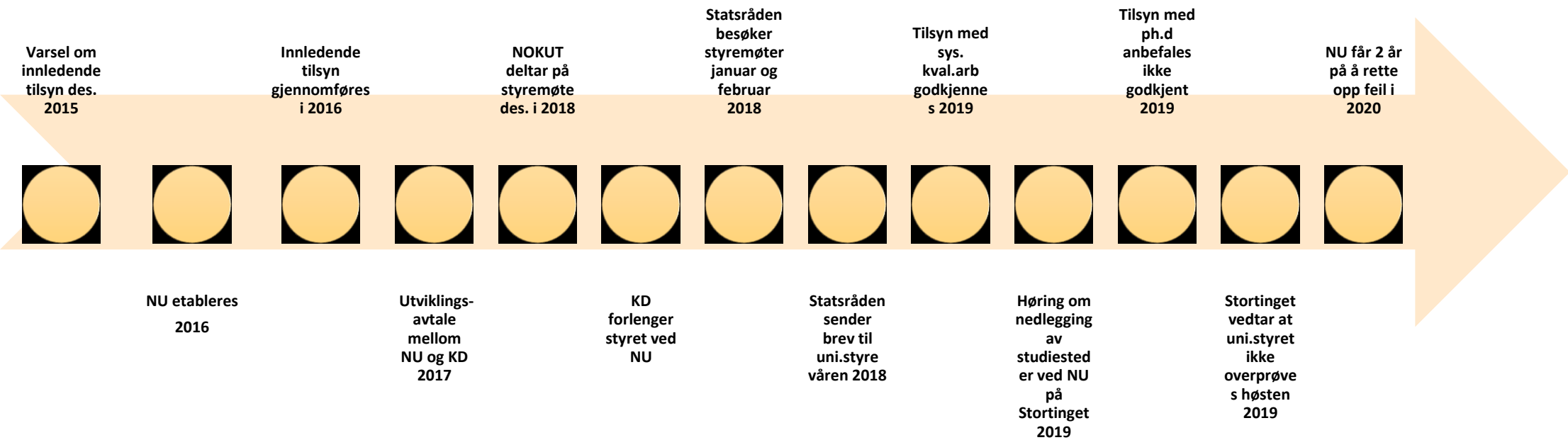
I prosessen med det innledende tilsynet var det uformell kontakt mellom NU og NOKUT

«Jeg har et profesjonelt forhold til de, og jeg har snakket med de sånn på tomannshånd for at de skal få ventilert og få svar som begge da har behov for å få tydeliggjort. Men vi har ikke hatt kontakt på den måten at vi legger en plan for slik skal vi ordne det.»

Tilsynsdirektør i NOKUT

Ekspertintervjuet forklarer også dette med at NOKUT og NU har hatt mye med hverandre å gjøre siden NOKUTs opprettelse. Institusjonene som i dag utgjør NU har vært vant til å søke akkreditering for studier på master- og ph.d.-nivå før de ble universitet, evalueringer av kvalitetssystem, og har hatt NOKUT på tilsyn ved mange anledninger. I tillegg fastsetter NOKUT Studietilsynsforskriften som NU må følge, og utarbeider analyser og statistikk om utviklingen på områdene NOKUT har tilsyns- og akkrediteringsansvar. Dette kan gi NOKUT mange og ulike roller ovenfor universitetene og høyskolene generelt, og ovenfor NU spesielt. Det kan bli uoversiktlig og for stor maktkonsentrasjon når NOKUT både fastsetter krav, samler inn og utarbeider analyser og statistikk, og senere fører tilsyn, revideringer og evalueringer med utgangspunkt i de kravene.

Figur 2 Tidslinje over prosessene ved Nord universitet fra 2015-d.d



5 En analyse av funnene

Den norske velferdsstaten har hatt en sterk sosialdemokratisk tradisjon, hvor høyere utdanning har hatt en sterk vekst siden 1960-tallet. Samtidig med en tradisjonelt sterk statlig styring av dimensjonering og institusjonslandskapet, har også den sosialdemokratiske velferdsstaten tradisjonelt vært ansett som en viktig garantist for institusjonell autonomi (Bleiklie et al, 2000: 68-81). Den norske staten er kjent for en offentlig sektor som ofte endres. Faktisk er endring normalen for norsk offentlig sektor (Grønlie, 2004: 39).

Reformene for høyere utdanning kan sies å ha gjennomgått ulike faser siden 1960-tallet. Den første fasen var preget av ekspansjonspolitik, og det ble en sterk vekst i studenter som tok høyere utdanning i perioden 1960-1970-tallet. Den andre fasen kjennetegnes av yrkesretting og lavere gradsutdanning fra 1980-1990. I den tredje fasen rettes fokus inn mot kvalitet som forskning og organisatorisk integrasjon fra 1990-2000. I den fjerde fasen 2003-2013, hvor NOKUT opprettes, er kvalitet, standardisering og styring gjennomgående temaer. Den femte fasen fra 2013, som vi nå er inne i, er preget av strukturpolitikk, undervisningskvalitet og arbeidsrelevans. (Bleiklie, 2019: 61).

Hvordan staten organiserer sine tjenester og forvaltningsområder har betydning for hvilke valg, strategier og prosesser som skjer (March og Olsen, 1989). Dette er også helt sentralt som utgangspunkt for «direktorisering» og NOKUTs rolle i prosessene ved NU. Hvordan NOKUT, formelt og uformelt, inngår i statens styringskjede gir føringer for hvordan disse prosessene blir til, forløper og hva som blir resultatet. Det har betydning for hvordan NU og andre kan påvirke prosessene, og for hvilke områder som er fokus for prosessene. Det er dette som skal drøftes gjennom dette kapitlet, for å svare på problemstillingen «*Hvordan har NOKUTs tilsyns- og akkrediteringsrolle betydning for vurderingen av universitetsstatusen til Nord universitet?*»

I forskningslitteraturen om direktorisering er det, som beskrevet i kapitel 2, noen velkjente utfordringer og fordeler med å organisere statlig styring gjennom mellomliggende organer. Utfordringene er knyttet til fragmentering av ansvar, økt koordineringsbehov, tap av politisk

styringskapasitet, mangel på vertikal ansvarliggjøring og omfordeling av makt. Fordelene er knyttet til spesialisering, effektivisering og profesjonalisering av oppgaver, og rendyrking av departementenes rolle som politiske sekretariat. Derfor vil analysen sentreres rundt hvordan NOKUTs rolle i prosessene ved NU kan forstås gjennom instrumentelle og institusjonelle teoretiske perspektiver, og på hvilken forståelse og utøvelse av NOKUTs rolle bidrar profesjonalisering og effektivitet, legitimitet og autonomi, og endrede makt- og ansvarsforhold.

Den viktigste fordelen med å opprette et «uavhengig tilsynsorgan skulle være at man i langt større grad vil være trygg på at akkrediteringen foretas på et rent faglig og politisk uavhengig grunnlag» (NOU 2000:14, 526). Det kan gi en profesjonalisering av akkrediteringsprosessene, ved at ekspertise blir styrende for beslutningsgrunnlaget. I institusjonaliserte organisasjoner kan det oppstå målforskyvning (mission drift), som kan skje ved at institusjonens normer, verdier og identitet forskyver hvilke mål som egentlig gjelder (Egeberg, 2003). Universiteter er klassiske eksempler på en institusjonalisert organisasjon. Faglig uavhengighet kan gjøre det lettere for NU å påvirke NOKUT, samtidig som NOKUTs uavhengighet også kan gli inn i deler av NUs autonomi i spørsmål som i utgangspunktet er delegert til universitetet selv å vurdere og beslutte, for eksempel studiestedsstruktur og faglig innretning på doktorgradsstudier.

5.1 Prosessene ved Nord universitet i et rasjonelt-økonomisk perspektiv

Hovedfokus blir, som nevnt i kap 2, det rasjonelt-økonomiske (eller instrumentelle) perspektivet rettet inn mot interesser, intensjoner og forutsetter rasjonelle aktører med klare, konsistente, stabile og logiske mål. Det innebærer at det opprettes underliggende myndighetsorganer med autonomi, ansvar for å gjennomføre regulering og ansvarlige for å øke statens effektivitet. Opprettelse av direktorater begrunnes i at dette er den mest effektive organisasjonsformen, og kan være en motkraft til politisk usikkerhet ved å skape organisatoriske barrierer for innblanding fra Regjeringen og Stortinget. Departementet styrer kun på en armlengdes avstand.

5.1.1 Mål og problemforståelse

Gjennom det innledende tilsynet etablerer både NOKUT og NU en mål- og problemforståelse som etter hvert nærmer seg. Gjennom intervjuene kommer det frem at avstanden i virkelighetsforståelse ikke har vært så stor, men prosessenes forløp og innhold kan peke i flere retninger på dette. Fusjonsplattformen og det innledende tilsynet har forholdsvis lik analyse av hvilke utfordringer universitetet står i, og allerede høsten 2015 anerkjenner NU at det nye universitetet kan ha utfordringer med å oppfylle kravene. De standardiserte kravene i lover og forskrifter bidrar også til å ramme inn hvordan og hvilke utfordringer som defineres, og det kan igjen bidra til at institusjonene som er omfattet av samme regelverk blir likere og at institusjonsmangfoldet reduseres (DiMaggio og Powell, 1983)

Det innledende tilsynet blir også en klar referanse for de to neste prosessene. I intervjuet med NOKUT er det tydelig NU har arbeidet på en måte som gjør at det er sannsynlig at de vil oppfylle kravene til universitetsstatus fremover, og derfor settes det heller ikke i gang en fullverdig revisjon av institusjonsakkrediteringen. Aktørene som er intervjuet er også på samme nivå i beslutningsprosessen, og at det kan være større variasjon i mål- og problemforståelsen mellom ulike nivåer internt i organisasjonene enn mellom informantene i min studie. Aktørene fra NOKUT og NU har også hatt noe uformell kontakt med uttalt mål om å sikre felles mål- og problemforståelse, og denne samordningen bidrar til å klargjøre mål- og problemforståelse. Kravene til universitetsakkreditering er fastsatt i forskrifter, og endres gjennom forutgående prosesser (senest gjennom Strukturreformen). Hvilke krav som gjelder, er nærmere definert og operasjonalisert gjennom en skriftlig veileder for NOKUT. Dette er grunnleggende viktig for om kravene til universitetsstatus som utgangspunkt kan anses som klare og stabile, men som vil vises i det institusjonaliserte perspektivet er ikke kravene så klart formulert som kravene tilsynelatende gir inntrykk av.

5.1.2 Prosess

I de formelle prosessene NU har inngått i, både med NOKUT og KD, er de formelle prosedyrene for hvordan disse skal foregå benyttet i høy grad. Det har skjedd gjennom departementets styringsdialog, og gjennom NOKUTs lovpålagte oppgaver innen tilsyn og

akkreditering. Samtidig har også de formelle sidene ved prosessene noen særtrekk, blant annet gjennom bruk av «innledende tilsyn» og hyppigere etatsstyringsmøter. NOKUT har ikke tidligere gjennomført innledende tilsyn. Begrepet er nytt, og oversikten over NOKUTs ulike tilsyns-, revisjons- og evalueringsrapporter viser nettopp det. Det er likevel slik at NOKUT har hjemmel for denne måten å innrette tilsynsarbeidet (Lovdata, 2005, §2-1 (3)), og det er innenfor de formelle rammene av tilsynsarbeidet. Det kan likevel bidra til uforutsigbarhet for institusjoner som opplever det.

Det som kjennetegner disse prosessene først og fremst hvordan de formelle prosessene følger av hverandre, uformelle tilnærminger som kommer i tillegg til og i stor grad påvirker prosessene. Det vil analyseres nærmere i et institusjonelt perspektiv.

5.1.3 Roller, oppgaver og ansvar

NOKUT er et tilsyns- og kontrollorgan underlagt KD, og deres oppgaver og ansvar er definert gjennom universitets- og høyskoleloven og underliggende forskrifter. Faglig uavhengighet fra overordnet myndighet er et vilkår for at NOKUT skal anerkjennes av ENQA og følge prinsipper som er fastsatt i ESG. Det følger dermed internasjonale standarder for tilsyn- og akkreditering at NOKUTs faglige vurderinger ikke skal kunne overprøves av KD. Endring av institusjonskategori, eller opprykk til universitet, vitenskapelig høyskole eller høyskole, vedtas av Kongen i Statsråd. NOKUTs faglige vurdering av at vilkårene er oppfylt er dermed en forutsetning for endring av institusjonskategori, men ikke tilstrekkelig i seg selv. Kongen i Statsråd fatter det endelige vedtaket, men det er foreløpig ikke gjort andre politiske vurderingen når saker om institusjonskategori kommer til behandling (Kunnskapsdepartementet, 2015a)

Aktører i direktorater, som f.eks NOKUT, har gjennom flere studier vist seg å ha mindre fokus på politiske signaler blant annet fra statsråden (Egeberg og Trondal, 2009). Dette bekreftes også av informantene i casen med prosessene ved NU, og fremstår som en selvfølge for å ivareta NOKUTs legitimitet i sektoren.

Også de funnene som viser lav grad eller mangel på koordinering viser at NOKUT både er og ønsker å opptre uavhengig av departementet og statsråden. I flere av intervjuene er informantene tydelig på at prosessene ikke er sammenkoblet, og det bekrefter at NOKUT opptrer med et annet fokus og mål enn departementet og statsråden. NOKUT viser til sitt oppdrag, gjennom lovfestede oppgaver og delegert myndighet, når tilsynsdirektøren forklarer hvorfor NOKUT igangsatte prosessene ved NU. Evalueringer av NOKUT, både i 2010 og 2018, viser også til at NOKUT er uavhengig av politisk innblanding.

Vertikal spesialisering, gjennom å delegere tilsyns- og akkrediteringsmyndigheten til NOKUT, skal i utgangspunktet gi større rom for uavhengige ekspertvurderinger og større fokus på brukerinteresser. NOKUT bygger sitt tilsyns- og akkrediteringsarbeid på uavhengige ekspertvurderinger, gjennom sin bruk av sakkyndige til vurderingsarbeidet. Vurderingen av om NU oppfyller kravene i de ulike tilsynsprosessene eller ikke gjennomføres av sakkyndige komiteer, som stort sett består av representanter for ledelse, ansatte og studenter fra sektoren selv. Beslutninger i etterkant av de sakkyndige vurderingene er basert på og bygger på disse, og i den grad de sakkyndiges vurderinger blir kritisert er det i tilsvarsprosessen eller i enkelttilfeller hvor kravene blir vurdert som ikke oppfylt. NOKUTs tilsynsarbeid vil derfor kunne oppfattes av samfunnet for øvrig som en kilde til uavhengig kunnskap.

NOKUT oppnevner de sakkyndige komiteene, gir de kurs i regelverket og har en slags veiledningsfunksjon mens de sakkyndige komiteene arbeider. Sekretæren for arbeidet er også en eller flere ansatte i NOKUT. Dette kan bidra til profesjonalisering ved å sørge for at de sakkyndige komiteene ikke vurderer utenforliggende saker og holder seg til sitt mandat, men det også bidra til å gi NOKUT større innflytelse over de uavhengige vurderingene. Informantene i denne studien gir et litt sammensatt svar på hvordan dette har vært i prosessene ved NU. Sammensetningen skiller også det innledende tilsynet fra de to andre tilsynsprosessene.

Tilsynsdirektøren i NOKUT er på sin side også tydelig på veiledningsrollen NOKUT har som sekretariat for de sakkyndiges arbeid «*Det måtte vi jobbe litt med komiteen for å få riktig. Vi har ikke krav på campusnivå, men det vi må sikre oss er at de som er på campus og de som*

har muligheten til å være på campus må utgjøre et såpass sterkt fagmiljø at de oppfyller kravene til studietilbudene.». Dette kan forstås på flere måter. Det kan forstås som at NOKUT har tatt en aktiv rolle for å sikre at det innledende tilsynet kun fører tilsyn på grunnlag av eksisterende krav, en profesjonalisering av arbeidet og rendyrking av tilsynsrollen. Det kan også forstås som at NOKUT har påvirket innholdet i den uavhengige ekspertvurderingen, og at andre instanser, f.eks NU, kan ha påvirket NOKUT for å korrigere et uønsket eller for stort fokus på universitetets campusstruktur. Informantenes forklaringer er tydelig på at NOKUT oppfattes som profesjonelle gjennom de ulike prosessene, og at arbeidet i de sakkyndige komitéene holder høy kvalitet. Styret og ledelsen ved NU har tillit til arbeidet som gjøres. Både intervjuer og skriftlig dokumentasjon er tydelig på at ledelsen ved NU opplever NOKUT som et tilsynsorgan med høy grad av legitimitet og troverdighet.

Oppnevningen av den sakkyndige komiteen som gjennomført det innledende tilsynet besto av tre tidligere rektorer ved Universitetet i Agder, BI og Høgskolen i Lillehammer. Dette skiller seg fra andre sakkyndige komiteer i NOKUT som har en bredere sammensetning, og som i større grad representerer ansatt- og studentperspektivet gjennom sammensetningen komiteene (Studietilsynsforskriften, § 5-6 Sakkyndiges kompetanse (3)). Særlig studentene har siden NOKUTs opprettelse hatt formell innflytelse og vært tett integrert i det nasjonale tilsyns- og akkrediteringsarbeidet (Michelsen og Stensaker, 2011: 222-223). Siden tilsynet var definert som et innledende tilsyn, og ikke som revidering av akkreditert institusjon, var det heller ikke bestemmelser i forskriften om sammensetning eller kompetanse hos de sakkyndige.

5.1.4 Institusjonsakkreditering som forvaltning

NOKUT fikk med sin opprettelse oppgaven med å vurdere akkreditering av institusjoner og studier etter krav i Studietilsynsforskriften og Studiekvalitetsforskriften, og dermed også oppgaven med å gjennomføre tilsyn og revideringer på grunnlag av de samme forskriftene (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2002: 64). Begrunnelsen for å gi NOKUT en faglig rolle i vurdering av institusjonskategorier har vært knyttet til å avpolitiserer universitetsstatus, og basere dette på faglige vurderinger fremfor politiske forhandlinger.

NOKUTs rolle som tilsyns- og akkrediteringsorgan skulle bidra til å profesjonalisere arbeidet med å vurdere søknader om universitetsstatus, og redusere muligheten for at nye fremtidige universiteter var gjenstand for politiske forhandlinger (NOU, 2000:14). Målet for NOKUTs rolle universitetsakkreditering kan derfor klart forklares innenfor perspektivet hvor institusjonsakkreditering er en forvaltningsoppgave. Bakteppet for Strukturreformen delvis er knyttet til «fryspolitikken» til Solberg 1 regjeringen i 2013 (Khrono, 2015), som sørget for at det ikke ble etablert nye universiteter. Strukturreformen skulle gjøre en evaluering av akkreditering som universitet, og det ble ikke åpnet for nye søknader om universitetsakkreditering før etter forskrifter og alt var oppdatert 7. februar 2017 (Studietilsynsforskriften, 2017).

Politikere i Nordland og Trøndelag fylke har engasjert seg for universitets fremtid og utvikling. En av temaene for tilsynet, studiestedsstruktur, har i tillegg vært gjenstand for en høring i Stortinget høsten 2019. SV på Stortinget argumenterte for at beslutninger om studiesteder ikke kunne fattes av institusjonsstyrene, men det ble likevel flertall for å støtte lovforklningen fra institusjonen og departementet om dette er innenfor den delegerte myndigheten universitetsstyret har til å fastsette virksomhetens organisering. Det er dermed i realiteten lite ved prosessene ved NU som har vært avpolitisert, men det har likevel handlet om det formelle grunnlaget for gyldige beslutninger (Stortinget, 2019). NOKUTs vurderinger har mer dannet grunnlaget for politiske vurderinger av veien videre.

5.2 Prosessene ved Nord universitet i et institusjonelt perspektiv

Det institusjonelle perspektivet utfordrer, som nevnt i kapitel 2, den rasjonelle-økonomiske tilnærmingen, og står som et konkurrerende perspektiv gjennom vektlegging av normer, identitet, passende-logikk som styrende for handlingsalternativer og atferd hos aktørene. Forståelse av NOKUTs roller vil være betinget av historiske tradisjoner for kvalitetssikring, regulering av utdanningsvirksomheten og erfaringer med NOKUT.

Institusjoner som KD, NOKUT og universitetene kan selv gjøre valg som er mer begrunnet i institusjonens verdier, tradisjoner, oversettelse av ideer, myter og historiske betingelser enn som resultat av den formelle styringskjeden i staten.

5.2.1 Mål og problemforståelse

NOKUT beskriver i varsel om innledende besøk hvordan NU, sammenlignet med andre universiteter i Norge, presterer svakere på en rekke indikatorer knyttet til kompetansenivå, volum og kvalitet i forskning og utdanning. Fusjonene i samme periode ved Universitetet i Tromsø og NTNU vurderes å ikke utgjøre en tilsvarende svekkelse av universitetets oppfyllelse av universitetskravene. Denne innledende vurderingen er basert på forskriftskravene som gjelder for akkreditering som universitet. Også i vurderingen av universitetsstatus for Universitetet i Nordland er de samme utfordringene beskrevet, og dette kan forklare også noe av bakgrunnen for NOKUTs bekymring i 2015. Siden utfordringene beskrives som større på mange av de samme områdene i det innledende tilsynet enn når Universitetet i Nordland fikk godkjent akkreditering som universitet i 2010, kan forklare hvordan NOKUTs rolle ovenfor NU har en lengre historikk.

Forskriftskravene for universitetsstatus er særnorske, og har blitt revidert og noe innstrammet etter Kvalitetsreformen. Dette gjør at «det norske universitetet blir en målbar størrelse» (Haukland, 2018: 110) NUs bakgrunn som tidligere statlige høyskoler (og før det tidligere profesjons- og distriktshøyskoler) er en viktig kontekst for hvilke områder som blir viktig i tilsynet og hvorfor ulike krav har blitt satt til universitetsstatus. Det spredte studiestedsstrukturen som oppstår gjennom opprettelsen av ett flercampusuniversitet i Nord- Trøndelag og Nordland er også tett knyttet til universitetets regionale profil og historie som høyskole, og som vist i gjennomgangen av det innledende tilsynet er også oppmerksomheten som gis studiestedsstrukturen ved universitetet uttrykk for en skjønnsmessig vurdering og ikke et eksplisitt krav for universitetsakkreditering.

NU ble opprettet for å sikre regional tilgang til høyere utdanning, mens kravene de skal oppfylle handler forholdsvis lite om regionale behov og interesser og langt mer om kompetansenivå, forskningsvolum og andre kjennetegn på akademisk kvalitet.

Sammenslåingene gjennom Høyskolereformen, integrasjonen gjennom Norgesnett og at høyskoler kunne drive forskerutdanninger utløste et behov for å vurdere institusjonskategorier annerledes enn gjennom det tidligere mer binære systemet med klar arbeidsdeling mellom universitet og høyskoler. Enkelte av de statlige høyskolene fikk også etter Høyskolereformen ambisjoner om å kunne endre institusjonskategori, både av årsaker som handlet om faglig utvikling og økonomiske rammebetingelser. I bekymring for at høyskolene skulle rette seg mest mot politikere og myndighetene, og for lite mot omgivelsenes behov og krav, var det et ønske om å flytte vurderingen av universitetsstatusen vekk fra «for stor politisk innflytelse». I tillegg ble det vurdert som bekreftelse på faglig utvikling hos høyskolene og en belønning for ambisjoner (Mjøsutvalget, 2000: 492-516).

Mål- og problemforståelsen til NOKUT og NU fremstår i dokumentasjon og intervjuer som forholdsvis lik, og dette kan forklares blant annet gjennom at institusjonene som utgjør dagens NU har erfaringer med tilsyn- og akkrediteringsarbeid fra NOKUT gjennom mange år. Høsten 2015 vurderer også fusjonspartnerne selv at universitetsstatus er et risikoområde (Nord universitet, 2015: 13), og det viser hvordan NOKUTs arbeidsformer og krav gjennom mange år har blitt en integrert del av NUs egenanalyser. Dette kan belyses gjennom ulike begreper for makt, hvor NOKUT kan sies å inneha flere typer makt som anerkjennes av NU. NOKUT kan både gi belønning gjennom godkjente tilsyn, straff gjennom konsekvensene ved ikke godkjente tilsyn, inneha legitimitet ved at NOKUTs forventninger og krav anerkjennes og at NOKUT gjennom sin utstrakte bruk av sakkyndige komiteer også oppleves som den fremste ekspertisen på vurderingene som ligger til grunn for tilsynsmyndigheten (Yukl, 2008: 201) Det har vært svært mange sakkyndige komiteer og institusjonsbesøk for å vurdere om nye krav har vært oppfylt ved opprettelse av nye studier, i flere sykluser av kvalitetssystemer og ved to søknadsrunder om universitetsstatus for Høgskolen i Bodø i 2004 og 2009. Det gjør at NUs historie de siste 20 årene også er en historie sammen med NOKUT.

5.2.2 Rolleforståelse og prosessforløp

Rollen til NOKUT i prosessene ved NU er som nevnt formelt hjemlet i lov. NOKUT har ansvar for å føre tilsyn blant annet med det som kalles institusjonsakkreditering, og inngår dermed i en klar «regulativ logikk» som myndighetsorgan. Frem til etableringen av NOKUT hadde det vært en delvis politisk sertifisering av institusjoner drevet av politiske hensyn, og NOKUT er et uttrykk for at universitetsstatus skal være klarere regelstyrt, vurdert av eksperter og følge mer prosedyrene til en forvaltningsoppgave.

Likevel er det ikke uten kritikk at kvalitetssikring- og kvalitetsutvikling, som også har vært målet med NOKUTs rolle innen institusjonsakkreditering, har blitt byråkratisert. I en oppsummering av ulike forskningsbidrag på dette internasjonalt, viser Houston og Paewai at slike systemer og innretning på kvalitetsarbeid ikke påvirker kvaliteten på pensum, undervisningskvalitet og studentenes læring. I verste fall blir dette noe som flytter oppmerksomhet fra kjernevirksomhet til tid- og kostnadskrevende byråkrati. Likevel er de internasjonale tendensene at denne måten å organisere kvalitetsarbeid på videreføres, og det vises til at kvalitetssikringsorganer er en transparent måte å ansvarliggjøre universitetene til å levere bedre resultater (2013: 263-264).

Frem til det sendes varsel om det innledende tilsynet har NOKUT likevel aldri gjennomført tilsyn med institusjonsakkreditering, eller gjennomført et innledende tilsyn. Det er fortsatt uklart hva som vil skje om et universitet mister sin universitetsakkreditering, for eksempel om det da automatisk blir en høyskole eller om universitetet blir en høyere utdanningsinstitusjon uten institusjonsakkreditering. Det tydeliggjør at både NOKUT og NU er på ukjent farvann og at det ikke er etablert tydelige veiledninger eller prosedyrer for hvordan en slik prosess skal håndteres, og det er skapt en mulighet for at NOKUT kan oppleves som uforutsigbare i hvordan tilsyn gjennomføres. Det innledende tilsynet er de facto en erfaringsbasert etablering av praksis for hvordan NOKUT skal føre tilsyn med institusjonsakkreditering.

NU har også tidligere vært en del av prosesser med NOKUT hvor det ikke er etablert klare praksiser. For eksempel ved etableringen av blant annet doktorgradsprogrammet i

profesjonspraksis skjedde før NOKUT hadde etablert praksiser for hvordan de skulle utøve sin akkrediteringsmyndighet. Også i disse prosessene var KD aktive, men nå uformelle, samtalepartnere om krav som skulle innfri (Haukland, 2018: 112). Å oppdage prosesser med styringslogikker i flere lag eller «organisasjonell arkeologi», kan være et uttrykk for at institusjonaliserte organisasjoner (Selznick, 1957), har en *stiavhengighet*.

Som nevnt i innledningen og kap 2, er styringsformene i staten en del av reformbølgene som er inspirert av New Public Management. To hovedmodeller for å forstå styring av høyere utdanning i Norge er gjennom vertikale (nyweberiansk) eller horisontale (nettverksbaserte) modeller, som betoner statens innflytelse enten som sterke eller svakere. Disse modellene er kritisert for å ikke favne kompleksiteten i universiteter og høyskoler, og Stensaker og Larsen (2011: 143-146) argumenterer for en modell som integrerer disse perspektivene gjennom begrepet «diagonal styring». «Diagonal styring» kjennetegnes av at ulike styringsorganer og/eller kontrollorganer står i et uavklart forhold til hverandre, ved at myndighet og ansvar er uklart og overlappende. De ulike styrings- og kontrollorganene kan ha innflytelse over offentlig virksomhetsutøvelse, for eksempel ved at NOKUT akkrediterer institusjoner etter fastsatte standarder. Stensaker og Larsen bruker dette begrepet for å forstå organiseringen av kvalitetssikring i høyere utdanning, hvor de viser til universitetenes og høyskolenes ulike tradisjoner for styring fra KD og behovet for å skille fag og politikk tydeligere fra hverandre (148).

NU, som består av institusjoner som tidligere har vært statlige høyskoler, og som derfor har erfaring med KDs tradisjonelt sterke styring. Det kan stilles spørsmål ved om NOKUT tidligere hadde mer oppmerksomhet rundt evaluering og akkreditering av høyskoler, og at oppmerksomheten etter Strukturreformens grep, som har gitt flere universitet og en betydelig reduksjon i høyskoler, er flyttet over til akkreditering og tilsyn med universitetenes virksomhet. Det gir flere implikasjoner, både ved at institusjonskategorien som er gjenstand for NOKUTs virksomhet er endret og at NOKUT har vært i en overgang fra evaluering til tilsyn. Likevel ser det ut som at statens arkeologiske styringslag, med en sterk styringstradisjon ovenfor høyskolene, nå reproduseres gjennom NOKUTs rolle ovenfor de universitetene som tidligere har vært høyskoler. NOKUT har i liten grad ekspandert sin rolle ovenfor de tradisjonelle breddeuniversitetene, selv om tilsynsdirektøren i intervjuet tar

tydelig forbehold om at det også er en mulighet for NOKUTs virksomhet dersom de vurderer at det er nødvendig.

Rekkefølgen og summen av tilsyn med Nord skiller seg ut fra NOKUTs ordinære tilsynsarbeid. Med et innledende tilsyn, et tilsyn med NUs systematiske kvalitetsarbeid og revidering av ph.d.-studiet i profesjonspraksis har universitetet vært kontinuerlig i en pågående tilsynssituasjon siden 2015. Det er foreløpig ikke varslet eller igangsett ett fullverdig tilsyn med universitetsstatus, som er den ordinære saksgangen for NOKUTs tilsynsvirksomhet og har vært en del av NOKUTs myndighetsområder, om enn ubrukt, siden de ble etablert.

5.2.3 Institusjonsakkreditering som en politisk prosess

NOKUT ble i opprettet for å skille tilsyn- og akkreditering ut som en forvaltningsoppgave, og universitetsstatus blir dermed først en politisk oppgave når det formelt skal besluttes (Stensaker og Larsen, 2011: 148). Det er likevel sentrale funn i datainnsamlingen som tydelig viser hvordan prosessene ved NU har gjort universitetets fremtid til en politisk sak. Det er ikke gjort ved å så tvil om vurderingsgrunnlaget og anbefalingene fra NOKUT, tvert imot har rapportene fra NOKUT dannet et faktagrunnlag for politiske bekymringer og drakamper. Dette viser at universitetsstatus i realiteten ikke er en ren forvaltningsoppgave, men arenaen for disse sakene er endret. Det betyr at makten over universitetsstatus ble flyttet fra KD til NOKUT, uten at det ble etablert noen flere ansvarliggjørende mekanismer. Konsekvensene om NU ikke skulle lykkes med å bestå de ulike tilsynsprosessene vil være både historiske og dramatiske. Både for universitetet selv og regionen de betjener, og det i seg selv bidrar til å engasjere både rikspolitikere og lokalpolitikere. I lys av dette kan NOKUTs rolle forstås med tydelige politiske dimensjoner, og at NOKUT i prosessene ved NU tidvis har tatt rollen som politisk aktør (Skolnik, 2016).

Det innledende tilsynet og to neste tilsynene har vært et tema i departementets etatsstyring av NU. I tillegg har statsråden sendt egne brev og besøkt to styremøter ved NU, med tydelige føringer for beslutning om studiestedet Namsos. Studiestedsstrukturen har vært gjenstand for høring i Stortinget. Styret ved Nord fikk forlenget funksjonsperiode, og det har vært

tildelt betydelige øremerkede SAKS-midler til NU. Det har skjedd i samme tidsrom som embetsverket ga uttrykk for at NU ikke oppfyller kravene til universitet, og statsråden var som nevnt tydelig på at det ikke var aktuelt for Nord å miste universitetsstatus. Dette er ulike måter for «myk og hard styring». Det er hard styring gjennom eksempelvis formelle vedtak og øremerkede tildelinger, og myk styring gjennom ulike former for tvetydig press på universitetsstyret gjennom uformelle besøk, brev med uklar formell status og lignende (Johnsen, 2011: 175-188). Summen av NOKUTs, embetsverket og politisk ledelse i KDs signaler og budskap for å tydeliggjøre situasjonen ovenfor NU har vært betydelig. Skillet mellom fag og politikk har vært tvetydig og viser fortsatt hvordan statens tidligere styringstradisjoner kommer til syne på nye arenaer.

5.2.4 Rehierarkisering og intern styringskapasitet

Oppnevningen av den sakkyndige komiteen som gjennomført det innledende tilsynet var, som nevnt i kap 4, topptung og fulgte andre prosedyrer for sitt arbeid enn andre sakkyndige komiteer.

Særlig studentene har siden NOKUTs opprettelse hatt formell innflytelse og vært tett integrert i det nasjonale tilsyns- og akkrediteringsarbeidet (Michelsen og Stensaker, 2011: 222-223). Oppnevningen kan sees på som en del av endring i sektoren hvor toppledelse har fått økt myndighet på bekostning av fagkollegiet (Bleiklie og Michelsen, 2017:220). Det innledende tilsynet la føringer for resten av prosessene ved NU, og kan sees en av flere kjennetegn ved prosessene i Nord som bidrar til hierarkisering og standardisering i sektoren. I rapporten fra det innledende tilsynet er det beskrivelser av hvordan studiestedsstrukturen gir for stor variasjon i kvalitet som også vil kunne være gjeldende for flere institusjoner i sektoren, for eksempel Universitetet i Sørøst-Norge, Høgskolen på Vestlandet og Høgskolen i Innlandet.

Oppnevningen av tre med rektorbakgrunn fra sektoren kan samtidig også styrke komiteens legitimitet i generelt i sektoren, og særlig ved NU. Rektorer ved universiteter og høyskoler i Norge er rekruttert blant annet på bakgrunn av sin akademiske bakgrunn, og komiteen bestod både av rektorer som var ansatt og valgt. Det gjør at de er rekruttert eller valgt fra et

akademisk kollegium (Bleiklie og Frølich, 2014: 51), i tillegg til at de har erfaring fra å lede og styre en høyere utdanningsinstitusjon. Dette kan ha vært sentralt for å sikre samme mål- og problemforståelse med NUs styre og ledelse, som blant annet kan illustreres ved fokuset på «ledelsens styringsevne og gjennomføringskraft» i rapporten fra det innledende tilsynet (NOKUT, 2016: 17). Det er lite i NOKUTs formelle roller som gir de en rolle i enten å vurdere eller bidra til ledelsens styringsevne og gjennomføringskraft, og det er derfor nærliggende for meg å se dette i sammenheng med bakgrunnen til de sakkyndige. Ved å benytte en mangel i regelverket, nemlig hvordan sakkyndige komiteer skal settes sammen for denne type tilsyn, bidrar til å tydeliggjøre at det finnes ulike styringslogikker ved universiteter og høyskoler (Bleiklie og Frølich, 2014: 51). Den administrative styringslogikken gir ledelsen vertikal beslutningsmyndighet og styrker den interne styringskapasitet gjennom å kunne fungere som en «rehierarkisering» (Røvik, 2007: 148-152 og), og flytter dermed myndighet over faglig utvikling fra den den faglige og kollegiale styringslinjen og inn i en vertikal administrativ styringslinje.

5.2.5 Koordinering og samspill

I litteraturen om «direktorisering» er det tydelig at man kan forvente mangel på koordinering og uklare ansvarslinjer på områder som kommer i berøring med både KD, NOKUT og NU.

I intervjuene er det tydelig at aktørene ser det som et selvstendig poeng at NOKUT og KD har kjørt parallelle prosesser, og det ikke er sammenheng mellom prosessene. NU forklarer at de forholder seg til NOKUT og KD i forskjellige prosesser, og tilsynsdirektøren i NOKUT er tydelig på at NOKUTs tilsynsprosesser verken er koordinert eller samordnet med KD. Det er likevel funn i den skriftlige dialogen som gir klare tegn til at prosessene har en sammenheng og glir inn i hverandre, for eksempel ved øremerkede tildelinger av ressurser for å styrke områder som er gjenstand for tilsyn, at departementet har vurderinger av om NU oppfyller krav til universitetsstatus, eller ved forventninger om samarbeid med NOKUT. Dette viser at mangel på koordinering på myndighetsnivå har bidratt til å gi et betydelig press som har økt muligheten for styring av NU. Likevel fremstår den økte involveringen i utviklingen ved NU

som fragmentert og periodevis massiv, kanskje nettopp fordi prosessene er parallelle, og kan dermed bidra til å virke inngripende i NUs autonomi.

Det kan fremstå som et paradoks at alle de tre aktørene er tydelig på NOKUTs uavhengighet, samtidig som KD ved flere anledninger kommer i berøring med både tilsynsprosessene og universitetsstatus. Dette skjer fra både politisk hold og embedsverket. En mulig forklaring på dette paradokset er knyttet til statens lagvise utvikling av styringssystemet gjennom flere tiår, med utgangspunkt i statens sterke rolle i styringen av universiteter og høyskoler. KDs tidligere styringspraksis ovenfor statlige høyskoler kan fortsatt eksistere delvis, samtidig som det er viktig å signalisere for omverden at tilsynsprosesser skjer uten politisk eller embedsverkets innblanding.

6 Konklusjon og veien videre

Statens tradisjonelt sterke og detaljerte styring av universiteter og spesielt høyskoler har blitt møtt med reformer med mål om desentralisering av myndighet. Desentraliseringen av myndighet har skjedd på flere måter, både ved å øke institusjonell autonomi og delegere myndighet til direktorater. I den statlige styringen av universiteter og høyskoler finnes det i dag tre direktorater, NOKUT, UNIT og DIKU, i tillegg til Norges Forskningsråd. Min analyse av NOKUTs rolle i vurderingen av universitetsstatus ved NU viser både fordelene og ulempene med den såkalte direktoratiseringen som styringsform i universitets- og høyskolesektoren.

En av de mest sentrale tendensene i min studie er NOKUTs faglige uavhengighet. Det er grunnleggende for NOKUTs troverdighet og legitimitet hos universitetene og høyskolene. I datamaterialet er det også tydelig at NOKUT oppleves med høy legitimitet og troverdighet. Utvalget består av noen få personer i særposisjoner, og det er ikke sikkert at jeg ville fått samme tilbakemelding fra andre. Samtidig som den faglige uavhengigheten står helt sentralt for NOKUTs myndighetsutøvelse, er det også en viktig del av forklaringen på det som fremstår som mangel på samordning og koordinering mellom NOKUT og KD.

Tilsynsprosessene har bidratt til stor offentlig oppmerksomhet og statsråden har involvert seg på utradisjonelt vis for å komme i inngripen med utfallet. Det viser hvordan institusjonsakkreditering fortsatt kan forstås som både forvaltning og politikk.

Det er tydelig at styrings- og organisasjonsformene er preget av både nåtidens og historiske styringslag. Helheten i NOKUT og KDs styring og ledelse i prosessene rundt universitetsstatus kan ha vært utfordrende for NUs defacto autonomi, og det ville vært interessant med mer forskning for å etablere tydeligere hvilke implikasjoner prosessene har hatt for NUs autonomi. Det ville være i tråd med en internasjonal tendens som viser at mindre institusjoner har begrenset autonomi og mer intern administrativ styring (Bleiklie og Frølich, 2014:53)

Både Kvalitetsreformen, Strukturreformen og omorganiseringen av sentralforvaltningen under KD, desentraliserte myndighet til underliggende statlige organer. Samtidig som universiteter og høyskoler har fått økte fullmakter de siste 20 årene, har også betydelig makt

over universitetene og høyskolene blitt delegert til direktorater. Styringen har i økende grad blitt diagonal, og det innebærer en reduksjon i den vertikale styringsaksen. Økt autonomi og kontroll er det samme kjennetegnet ved styring av universiteter og høyskoler som også finnes ellers i Norden og i flere andre europeiske land (Beerrens, 2011). Reformenes endringer har bidratt til å integrere universiteter og høyskoler i en mer ordinær statlig styring av offentlig sektor, og det sammenfaller med flere studier oppsummert i Frølich et al som viser at universiteter og høyskoler ikke lenger anses som særegne institusjoner (2019:6). Samtidig som internasjonale tendenser kan trekke i retning av mer ensartede former for organisering, styring og ledelse, vil likevel nasjonale og institusjonelle særegenheter gi stivhengighet i hvordan organisatoriske løsninger tas i bruk (Bleiklie og Frølich, 2014:43-44)

Mens økt institusjonell autonomi gjør universitetene og høyskolene mer uavhengige av statlig styring og øker selvstendige til å ta beslutninger for egen virksomhet, så er delegert myndighet til direktorater et uttrykk for statens behov for blant annet standardisering og kontroll. Standardisering og kontroll uttrykkes gjennom forskriftskrav, tilsyn og revideringer. Innholdet i forskriftskrav, tilsyn og revideringer blir dermed normerende for universiteter og høyskoler. Krav til forskningsvolum, kompetansenivå- og publiseringsnivå hos ansatte, rekruttering og gjennomstrømming studier på alle nivå erstatter tidligere distriktspolitiske mål med universiteter og høyskoler.

«Direktorisering» gir myndighetene mulighet til spesialisering, profesjonalisering og økt langsiktighet i beslutninger som angår universiteter og høyskoler. Det kan også gi økte utfordringer med koordinering, fragmentering og tap av politisk styringskapasitet. Saker som tidligere lå til politisk behandling har blitt flyttet over til en forvaltningsarena, og innebærer dermed en maktforskyvning.

Samtidig viser denne studien at det vil være faglig interessant med flere og mer dyptgående studier av NOKUTs roller, for å få et bredere grunnlag for å vurdere hvordan rollene til NOKUT, formelt og uformelt, bidrar til kvalitetssikring og - utvikling, institusjonell utvikling og autonomi ved flere ulike institusjoner.

7 Litteraturliste

- Beerens, Maarja. «Quality assurance in the political context: in the midst of different expectations and conflicting goals.» *Quality in Higher Education*, 2015: 231-250.
- Bleiklie, I. og Nicoline Frølich. «Styring, organisasjon og ledelse i høyere utdanningspolitikk.» I *Kvalitet, kapasitet og relevans. Utviklingstrekk i norsk høyere utdanning.*, av N., Hovdhaugen, E., Terum, L., I. Frølich, 40-54. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2014.
- Bleiklie, I. og Svein Michelsen. «Political-Administrative Structures and University Policies.» I *Managing Universities. Palgrave Studies in Global Higher Education*, av I., Enders, J., Lepori B. (red) Bleiklie, 217-249. Palgrave Macmillan, 2017.
- Bleiklie, I., Høstaker R. og Agnete Vabø. *Policy and Practice in Higher Education. Reforming Norwegian Universities.* Bergen, Lillehammer og Oslo: Jessica Kingsley Publishers, 2000.
- Christensen, T. og Per Lægred. *New Public Management. The transformation of Ideas and Practise.* Aldershot: Ashgate, 2001.
- . «Regulatory Reforms and Agencification.» *bora.uib.no*. november 2005.
[http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/1337/N06-05\[1\].pdf;jsessionid=51467BD0FCA8A9397582C5CB36FD9CD0.bora-uib_worker?sequence=1](http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/1337/N06-05[1].pdf;jsessionid=51467BD0FCA8A9397582C5CB36FD9CD0.bora-uib_worker?sequence=1) (funnet august 22, 2019).
- Dalland, Olav. *Metode- og oppgaveskriving for studenter.* Oslo: Gyldendal akademisk, 2007.
- Difi. «Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av norsk politikk.» *difi.no*. 19. november 2013.
https://www.difi.no/sites/difino/files/merverdi_eller_unodig_omvei_1.pdf (funnet april 25, 2020).
- DiMaggio, P.,J. og Walter W. Powell. «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.» *American Sociological Review*, April 1983: 147-160.
- Egeberg, M., og Jarle Trondal. «Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification.» *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 4 Oktober 2009: 673-688.
- Egeberg, Morten. «How bureaucratic structure matters: An organizational perspective.» I *Handbook of Public Administration*, av Peters og Pierre, 102-117. London: Sage, 2003.

- ENQA. «enqa.eu.» *ENQA Agency Review: Norwegian Agency for Quality Assurance in Education (NOKU)*. 21 juni 2018. <https://enqa.eu/wp-content/uploads/2018/07/External-Review-Report-NOKUT-FINAL.pdf> (funnet februar 3, 2020).
- European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*. Brüssel: EURASHE, 2015.
- Fellesstyret UiN og HiNe. «Fusjon mellom UiN/HiNe og HiNT.» *nord.no*. 30 september 2015. <https://www.nord.no/no/om-oss/universitetet/universitetsledelse/styret/Documents/Styresaker-30-09-15.pdf> (funnet mai 14, 2020).
- Frølich, Trondal, Caspersen, og Reymert. «Reformer i UH-sektoren. Det muligste kunst.» I *Geografi, kunnskap, vitenskap. Den regionale UH-sektorens framvekst og betydning.*, av J.P Knudsen & T. Lauvdal (Red.), 75-98. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2019.
- Gjedrem, S. og Sven Ove Fagernæs. «Kunnskapssektoren sett utenfra. Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren.» *regjeringen.no*. 6. januar 2016. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b0e1afc1e37e485ba50c25fdefe7864c/gjedrem--4.-januar-2016.pdf> (funnet februar 5, 2020).
- Gornitzka, Åse. «På leting etter god styring.» *Khrono.no*. 2020. <https://khrono.no/files/2020/02/19/2%20Gornitzka.pdf> (funnet April 21, 2020).
- Grønlie, Tore. «Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken.» I *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring.*, av B.,S., Østerud, Ø. Tranøy, 39-66. Oslo: Gyldendal, 2004.
- Gulick, L., «Notes on the Theory of Organization.» *Papers on the Science of Administration*, 1937.
- Haukland, Linda Helèn. «Et paradigmeskifte sett nordfra.» I *Geografi, kunnskap, vitenskap: Den regionale UH-sektorens framvekst og betydning*, av J., og Lauvdal, T. (red) Knudsen, 219-240. Cappelen Damm Akademisk, 2019.
- . *Universitetet i Nordland: Spenninger og samspill i en høyskolesektor*. Bodø: Nord universitet, 2018.
- Hitching, Nilsen, og Aslaug Veum (Red). *Diskursanalyse i praksis. Metode og analyse*. Oslo og Tønsberg: Høyskoleforlaget, 2011.

- Houston, D., og Shelley Paewai. «Knowledge, power and meanings shaping quality assurance in higher education: a systemic critique.» *Quality in Higher Education*, 13 november 2013: 261-282.
- Johannesen, Christoffersen, og Per Arne Tufte,. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag, 2011.
- Johnsen, Åge. «Hard og myk styring i offentlig sektor.» I *Ledelse og styring*, av Ladegård G. og Signy Irene Vabo, 175-190. Oslo: Fagbokforlaget, 2010.
- . *Resultatsstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Oslo: Fagbokforlaget, 2007.
- Khrono. *Fortsatt frys for å opprette nye universiteter*. 12 oktober 2015.
<https://khrono.no/struktur/fortsatt-frys-for-a-opprette-nye-universiteter/164996> (funnet mai 24, 2020).
- . *NOKUT: Nord trenger å forstå alvoret*. 19 desember 2018. <https://khrono.no/nokut-nord-universitet-tilsyn/nokut-nord-trenger-a-forsta-alvoret/253607> (funnet august 23, 2019).
- . *NOKUT-komite med full tillit til Nords arbeid med kvaliteten*. 24 juni 2019c.
<https://khrono.no/kvalitet-nokut-nord-universitet/nokut-komite-med-full-tillit-til-nords-arbeid-med-kvaliteten/289192> (funnet september 3, 2019).
- . *Nord kan miste universitetsstatusen om to år*. 18 november 2019d. <https://khrono.no/nord-kan-miste-universitetsstatusen-om-to-ar/420763> (funnet november 18, 2019).
- . *Spillet om Nord universitet*. 25 januar 2019a. <https://khrono.no/bjorn-olsen-nord-nord-universitet/spillet-om-nord-universitet/255758> (funnet august 21, 2019).
- . *Statsråden inn i Nord-saken, igjen*. 30 april 2019b. <https://khrono.no/hanne-solheim-hansen-iselin-nybo-nord-universitet/statsraden-inn-i-nord-saken-igjen/278017> (funnet februar 4, 2020).
- Khrono.no. *Nord får to år av Nokut-styret*. 13 februar 2020. <https://khrono.no/nord-far-to-ar-av-nokut-styret/460958> (funnet mars 4, 2020).
- Kunnskapsdepartementet. «khrono.no.» *Studiestedsstruktur ved Nord universitet*. 30 april 2019. [https://khrono.no/files/2019/04/30/SKM_C654e19043007180%20\(1\).pdf](https://khrono.no/files/2019/04/30/SKM_C654e19043007180%20(1).pdf) (funnet februar 21, 2020).
- . «khrono.no.» *Forlengelse av styrets funksjonsperiode og styremedlemmenes tjenestetid*. 11 desember 2018.
<https://khrono.no/files/2018/12/19/Forlengelse%20av%20styrets%20funksjonsperiode.pdf> (funnet februar 5, 2020).

- . «khrono.no.» *Arbeidet med fremtidig struktur i universitets- og høyskolesektoren*. 15 august 2014. https://khrono.no/files/2017/11/15/departementet_om_struktur.pdf (funnet juni 13, 2019).
- . «Meld.St.18 (2014-2015) Konsentrasjon for kvalitet - Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren.» *regjeringen.no*. 27 mars 2015 a). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-2014-2015/id2402377/> (funnet februar 1, 2020).
- . «nord.no.» *Tilbakemelding etatsstyringsmøte - Nord universitet*. 2017a. <https://www.nord.no/no/om-oss/universitetet/universitetsledelse/styret/Documents/Nord-moteinnkalling-12-09-17.pdf> (funnet april 2, 2020).
- . «Nord.no.» *Statsbudsjett for 2018, kap 60 - Tildelingsbrev for Nord universitet*. 21 desember 2017b. <https://www.nord.no/no/om-oss/universitetet/tall-og-fakta/Documents/Tildelingsbrev-2018-nord.pdf> (funnet februar 2, 2020).
- . *Sammenslåing av Universitetet i Nordland og Høgskolen i Nesna*. 19 juni 2015 b). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sammenslaing-av-universitetet-i-nordland-og-hogskolen-i-nesna/id2423962/> (funnet september 15, 2019).
- . *Sammenslåing av Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nord-Trøndelag og Høgskolen i Nesna*. 9 oktober 2015c. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sammenslaing-av-universitetet-i-nordland-hogskolen-i-nord-trondelag-og-hogskolen-i-nesna/id2457613/> (funnet september 15, 2019).
- Maartens, Maria. «Runaway Bureaucracy? Exploring the Role of Nordic Regulatory Agencies in the European Union.» *Scandinavian Political Studies, Vol. 31- No.1*, 2008: 27-40.
- Majone, Giandomenico. «The New European Agencies: Regulation by Information.» *Journal of European Public Policy*, 1997: 4:262-275.
- March, J., og Johan P. Olsen,. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989.
- Marheim Larsen, I. og Bjørn Stensaker,. «Fra horisontal og vertikal styring til diagonal ledelse og styring av høyere utdanning.» I *Ledelse og styring*, av G., Vabo, S.,I., Ladegård, 139-151. Oslo: Fagbokforlaget, 2010.
- Michelsen, S., og Bjørn Stensaker. «Students and the Governance of Higher Education in Norway.» *Tertiary Education and Management*, 3. september 2011: 219-231.
- NOKUT. *Høgskolen i Bodø. Akkreditering som universitet*. Tilsynsrapport, Oslo: NOKUT, 2010.

- NOKUT. *Innledende tilsyn med Nord universitet*. Tilsynsrapport, NOKUT, 2016.
- . *NOKUTs mål og virkemidler*. udatert. <https://www.nokut.no/om-nokut/nokuts-mal-og-virkemidler/> (funnet februar 3., 2020).
- . «NOKUTs strategi.» *nokut.no*. oktober 2019b. <https://www.nokut.no/siteassets/om-nokut/nokuts-strategi.pdf> (funnet januar 6, 2020).
- NOKUT. *Nord universitet. Periodisk tilsyn med systematisk kvalitetsarbeid*. Tilsynsrapport, Oslo: NOKUT, 2019a.
- NOKUT. *Nord universitet. Revidering av ph.d i studier av profesjonspraksis*. Tilsynsrapport, Oslo: NOKUT, 2020.
- Nord universitet. *Møteinnkalling universitetsstyret*. 6 januar 2016. <https://www.nord.no/no/om-oss/universitetet/universitetsledelse/styret/Documents/Nord-Moteinnkalling-06-01-16.pdf> (funnet mai 18, 2020).
- . «nord.no.» *Revidere akkreditering av ph.d i studier av profesjonspraksis*. 11 mars 2020. <https://www.nord.no/no/om-oss/universitetet/universitetsledelse/styret/Documents/Nord-saksliste-og-moteinnkalling-11-03-20.pdf> (funnet april 20, 2020).
- . «nord.no.» *Revidering av akkreditering ph.d i studier av profesjonspraksis - strategi og opplegg for videre arbeid*. 20 desember 2018. <https://www.nord.no/no/om-oss/universitetet/universitetsledelse/styret/Documents/Nord-saksliste-og-moteinnkalling-20-12-2018.pdf> (funnet oktober 21, 2019).
- . «nord.no.» *Budsjettforslag 2018 - Satsningsforslag utenfor rammen*. oktober 2016. <https://www.nord.no/no/om-oss/universitetet/universitetsledelse/styret/Documents/saksliste-og-moteinnkalling-26-10-16.pdf> (funnet mars 21, 2020).
- NOU, 2000:14. *Frihet med ansvar. Om høgre utdanning og forskning i Norge*. Norges offentlige utredninger, Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning, 2000.
- NRK. *Kritisert universitet ble godkjent på alle punkter: - Veldig glad og lettet*. 24 juni 2019. <https://www.nrk.no/nordland/mener-nord-universitet-oppfyller-kvalitetskravene-1.14602238> (funnet mai 24., 2020).
- Pierre J., og B. Guy Peters. *Governance, Politics and the State*. London: Palgrave Macmillan, 2000.
- Pollit, C., og Colin Talbot (red). *Unbundled Government*. London: Routledge, 2004.

- Pollitt, C., et al. *Agencies. How Government do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. London: Palgrave, 2004.
- Ryen, Anne. *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget, 2002.
- Røvik, Kjell Arne. *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Tromsø: Universitetsforlaget, 2007.
- Selznick, P. *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row, 1957.
- Skolnik, Michael L. «How do quality assurance systems accomodate the differences between academic and applied higher education?» *Higher Education*, 2016, Vol. 71 Issue 3: 361-378.
- Stensaker, Bjørn. *Kvalitet som forhandling: NOKUT i norsk høyere utdanning 2003-2006*. Evaluering, Oslo-Bergen: NIFU-STEP, 2006.
- Stortinget. *Innstilling fra utdannings og forskningskomiteen om Representantsforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Mona Fagerås, Lars Haltbrekken og Kari Elisabeth Kaski om en desentralisert høyere utdanning for kvalitet, velferd og bærekraftige lokal*. 2019. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2019-2020/inns-201920-031s/?all=true> (funnet mai 24, 2020).
- Studiekvalitetsforskriften. *Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning*. 2. februar 2010. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-02-01-96> (funnet mars 3, 2020).
- Studietilsynsforskriften. *Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften)*. 7. februar 2017. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-02-07-137> (funnet mars 12, 2020).
- Sundli Tveit et al. *Rektorer om autonomi for universiteter og høyskoler*. 11 juni 2019. <https://khrono.no/autonomi-nord-nord-universitet/rektorer-om-autonomi-for-universiteter-og-hogskoler/286544> (funnet mai 24, 2020).
- Tansey, Oisín. «Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-Probability Sampling.» *Political Science and Politics*, 3 oktober 2007: 765-772.
- Thagaard, Tove. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget, 2011.
- Universitets- og høyskoleloven. «Lov om universiteter og høyskoler.» *lovdata.no*. 1. august 2005, fastsatt ved kgl.res., <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15> (funnet mai 13, 2020).

Universitetsavisa. *Foreslår "utdanningsdirektorat" for universiteter og høyskoler*. 11 januar 2016a). <https://www.forskerforum.no/foresl-r-utdanningsdirektorat-for-universiteter-og-h-yiskoler/> (funnet mars 20, 2020).

—. «UHR kjemper mot å bli vingeklippet.» *universitetsavisa.no*. 21 desember 2016b. <https://www.universitetsavisa.no/politikk/2016/12/21/UHR-kjemper-mot-a-bli-vingeklippet-18366696.ece> (funnet februar 3, 2020).

Yukl, Gary. *Leadership in Organizations*. New York: Pearson, 2008.

8 Vedlegg

8.1 Vedlegg 1: Meldeskjema til NSD

Meldeskjema 290522

Sist oppdatert

06.09.2019

Hvilke personopplysninger skal du behandle?

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Lydopptak av personer
- Bakgrunnsopplysninger som vil kunne identifisere en person
- Andre opplysninger som vil kunne identifisere en fysisk person

Type opplysninger

Du har svart ja til at du skal behandle bakgrunnsopplysninger, beskriv hvilke

Navn, stillingsbetegnelse og hvor personene arbeider

Du har svart ja til at du behandler andre opplysninger som vil kunne identifisere en person, beskriv hvilke

Intervjuene er ikke anonyme, siden utvalget er gjort på en måte som uansett gjør at informantene kan lett identifiseres. Dette kan være f.eks gjennom stillingsbetegnelse, hvor de jobber e.l

Skal du behandle særlige kategorier personopplysninger eller personopplysninger om straffedommer eller lovovertridelser?

Nei

Prosjektinformasjon

Prosjekttittel

Den nye tilsynsrollen i høyere utdanning

Begrunn behovet for å behandle personopplysningene

For å kunne besvare problemstillingen er det nødvendig å gjennomføre intervjuer som kan bidra til å belyse problemstillingen utover det offentlige dokumenter kan bidra med. Siden det skal gjennomføres ekspertintervjuer, fra forskning, forvaltning og ved universitetet selv vil det utvalget i seg selv bidra til identifisering. Derfor gjennomføres intervjuene uten anonymitet.

Prosjektbeskrivelse

Prosjektskisse til masteroppgaven for Ina Tandberg.docx

Ekstern finansiering**Type prosjekt**

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Ina Tandberg, inatano86@gmail.com, tlf: 41509657

Behandlingsansvar**Behandlingsansvarlig institusjon**

OsloMet - storbyuniversitetet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Handelshøyskolen

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Agnete Vabø, agnvab@oslomet.no, tlf: 67238457

Skal behandlingsansvaret deles med andre institusjoner (felles behandlingsansvarlige)?

Nei

Utvalg 1

Beskriv utvalget

Eksperter på tilsynsrolle og utvikling ved universiteter og høyskoler

Rekruttering eller trekking av utvalget

2 forskere med ulike teoretiske og metode perspektiver på temaet, 2 fra forvaltningen (prosjektleder for arbeidet med Strukturmeldingen i KD og NOKUTs tilsynsdirektør) og 1 fra Nord universitets styre (styreleder). Mulighet for 2 ekstra gjennom informasjon fra intervjuene (snøballmetoden)

Alder

20 - 90

Inngår det voksne (18 år +) i utvalget som ikke kan samtykke selv?

Nei

Personopplysninger for utvalg 1

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Lydopptak av personer
- Bakgrunnsopplysninger som vil kunne identifisere en person

Hvordan samler du inn data fra utvalg 1?

Personlig intervju

Vedlegg

Intervjuguide (1).doc

Grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger

Samtykke (art. 6 nr. 1 bokstav a)

Informasjon for utvalg 1

Informerer du utvalget om behandlingen av opplysningene?

Ja

Hvordan?

Skriftlig informasjon (papir eller elektronisk)

Informasjonsskriv

Samtykkeerklæring og informasjonsskriv(1).docx

Tredjepersoner

Skal du behandle personopplysninger om tredjepersoner?

Nei

Dokumentasjon

Hvordan dokumenteres samtykkene?

- Manuelt (papir)
- Elektronisk (e-post, e-skjema, digital signatur)

Hvordan kan samtykket trekkes tilbake?

Ved å kontakte meg.

Hvordan kan de registrerte få innsyn, rettet eller slettet opplysninger om seg selv?

Ved å kontakte meg.

Totalt antall registrerte i prosjektet

1-99

Tillatelser

Skal du innhente følgende godkjenninger eller tillatelser for prosjektet?

Behandling

Hvor behandles opplysningene?

- Maskinvare tilhørende behandlingsansvarlig institusjon
- Mobile enheter tilhørende behandlingsansvarlig institusjon

Hvem behandler/har tilgang til opplysningene?

- Student (studentprosjekt)

Tilgjengeliggjøres opplysningene utenfor EU/EØS til en tredjestat eller internasjonal organisasjon?

Nei

Sikkerhet

Oppbevares personopplysningene atskilt fra øvrige data (kodenøkkel)?

Ja

Hvilke tekniske og fysiske tiltak sikrer personopplysningene?

- opplysningene krypteres under lagring

Varighet

Prosjektperiode

01.08.2019 - 30.06.2020

Skal data med personopplysninger oppbevares utover prosjektperioden?

Nei, alle data slettes innen prosjektslutt

Hvor oppbevares opplysningene?

Internt ved behandlingsansvarlig institusjon

Vil de registrerte kunne identifiseres (direkte eller indirekte) i oppgave/avhandling/øvrige publikasjoner fra prosjektet?

Ja

Begrunn

De vil kunne identifiseres indirekte ved at stillingsbetegnelse og org.tilhørighet vil brukes. Utsagn i intervju vil også kunne være identifiserende. Intervjuene er først og fremst interessante ved at de representerer ulike roller og posisjoner, og siden flere av disse rollene kun besittes av ett individ vil det naturligvis kunne være identifiserende. Derfor er det valgt at de helt kan identifiseres, fordi det er ikke hensyn som tilsier at anonymitet vil være viktig for kildetilfang, hva de vil la seg intervju om e.l

Tilleggsopplysninger

8.2 Vedlegg 2: NSD sin vurdering

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Den nye tilsynsrollen i høyere utdanning

Referansenummer

290522

Registrert

16.08.2019 av Ina Tandberg - s321336@oslomet.no

Behandlingsansvarlig institusjon

OsloMet - storbyuniversitetet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Handelshøyskolen

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Agnete Vabø, agnvab@oslomet.no, tlf: 67238457

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Ina Tandberg, inatano86@gmail.com, tlf: 41509657

Prosjektperiode

01.08.2019 - 30.06.2020

Status

09.09.2019 - Vurdert med vilkår

Vurdering (2)

09.09.2019 - Vurdert med vilkår

NSD bekrefter å ha mottatt et revidert informasjonsskriv/endret dokument. Vi gjør oppmerksom på at vi ikke foretar en vurdering av skrevet/dokumentet, og vi forutsetter at du har foretatt de endringene vi ba om. Dokumentasjonen legges ut i Meldingsarkivet og er tilgjengelig for din institusjon sammen med øvrig prosjektdokumentasjon. Vurderingen med vilkår gjelder fortsatt.

05.09.2019 - Vurdert med vilkår

NSD har vurdert at personvernulempen i denne studien er lav. Du har derfor fått en forenklet vurdering med vilkår.

HVA MÅ DU GJØRE VIDERE? Du har et selvstendig ansvar for å følge vilkårene under og sette deg inn i veiledningen i denne vurderingen. Når du har gjort dette kan du gå i gang med datainnsamlingen din.

HVORFOR LAV PERSONVERNULEMPE? NSD vurderer at studien har lav personvernulempe fordi det ikke behandles særlige (sensitive) kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser, eller inkluderer sårbare

grupper. Prosjektet har rimelig varighet og er basert på samtykke. Dette har vi vurdert basert på de opplysningene du har gitt i meldeskjemaet og i dokumentene vedlagt meldeskjemaet.

VILKÅR Vår vurdering forutsetter: 1. At du gjennomfører datainnsamlingen i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet 2. At du følger kravene til informert samtykke (se mer om dette under) 3. At du laster opp oppdatert informasjonsskriv i meldeskjemaet og sender inn meldeskjemaet på nytt. 4. At du ikke innhenter særlige kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser 5. At du følger retningslinjene for informasjonssikkerhet ved den institusjonen du studerer/forsker ved (behandlingsansvarlig institusjon) 6. Om deler av utvalget vil kunne gjenkjennes direkte eller indirekte i publikasjon må du innhente eksplisitte samtykker. Vi anbefaler at utvalget gis anledning til å lese igjennom egne opplysninger og godkjenne disse før publisering.

KRAV TIL INFORMERT SAMTYKKE De registrerte (utvalget ditt) skal få informasjon om behandlingen og samtykke til deltakelse. Informasjonen du gir må minst inneholde: - Studiens formål (din problemstilling) og hva opplysningene skal brukes til - Hvilken institusjon som er behandlingsansvarlig - Hvilke opplysninger som innhentes og hvordan opplysningene innhentes - At det er frivillig å delta og at man kan trekke seg så lenge studien pågår uten at man må oppgi grunn - Når behandlingen av personopplysninger skal avsluttes og hva som skal skje med personopplysningene da: sletting, anonymisering eller videre lagring - At du behandler opplysninger om den registrerte (utvalget ditt) basert på deres samtykke / At du behandler opplysningene om dine deltagere basert på deres samtykke - At utvalget ditt har rett til innsyn, retting, sletting, begrensning og dataportabilitet (kopi) - At utvalget ditt har rett til å klage til Datatilsynet - Kontaktopplysninger til prosjektleder (evt. student og veileder) - Kontaktopplysninger til institusjonens personvernombud Ta gjerne en titt på våre nettsider og vår mal for informasjonsskriv for hjelp til formuleringer: http://www.nsd.uib.no/personvernombud/hjelp/informasjon_samtykke/informere_om.html Når du har oppdatert informasjonsskrivet med alle punktene over laster du det opp i meldeskjemaet og trykker på «Bekreft innsending» på siden «Send inn» i meldeskjemaet.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 30.06.2020.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). Dersom du benytter en

databehandler i prosjektet, må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon. NSD SIN VURDERING NSDs vurdering av lovlig grunnlag, personvernprinsipper og de registrertes rettigheter følger under, men forutsetter at vilkårene nevnt over følges.

LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Forutsatt at vilkårene følges, er det NSD sin vurdering at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER Forutsatt at vilkårene følges, vurderer NSD at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: - lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet, vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19) og dataportabilitet (art. 20). Forutsatt at informasjonen oppfylder kravene i vilkårene nevnt over, vurderer NSD at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfylder lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet.

Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:
https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet! Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

8.3 Vedlegg 3: Intervjuguide

INTERVJUGUIDE

Intervjuprosessen

- Presentasjon
- Presentasjon av undersøkelse
 - Jeg ønsker å finne ut hva den endrede tilsyns- og akkrediteringsrollen betyr for utviklingen ved universiteter og høyskoler, ved å analysere hva tilsynet NOKUT gjennomfører ved Nord universitet innebærer.
- Forespørsel om lydopptak
 - For å sikre mest mulig riktig gjengivelse av samtalen
 - Intervjuet vil skrives ut på bakgrunn av notater og diktafon. Kopi vil sendes til deg senest 4 uker etter intervjuet for gjennomlesning og redigering.
- I løpet av samtalen vil det stilles spørsmål rundt følgende temaer:
 - Strukturreformens betydning for tilsynsmyndighetenes rolle og universitetenes utvikling
 - Betingelser og kontekst for tilsyn av universitetsstatus ved Nord universitet
 - Nord universitets institusjonsstrategiske og faglige utvikling fremover

- Intervjuets form
 - Intervjuet vil være semistrukturert, og vare i ca 45 min
- Anonymitet
 - Det garanteres ikke full anonymitet av organisasjon og person ved analyse av intervjuenes resultater i masteroppgaven.

Bakgrunnsspørsmål

Din stillingsbetegnelse?

Din institusjonstilhørighet?

8.4 Vedlegg 4 Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med en masteroppgave

Jeg er masterstudent i Styring og ledelse ved OsloMet – storbyuniversitetet, og arbeider til daglig i rektors stab ved samme universitet. Masterstudiet er lagt opp for at vi skal skrive en masteroppgave som er arbeidsrelevant for oss, og temaet for masteroppgaven min er den endrede tilsynsrollen i høyere utdanning, og da særlig av tilsynet av Nord universitets universitetsstatus.

Derfor ønsker jeg å intervjuer deg om hvordan Strukturreformen har endret NOKUTs tilsynsrolle og hva dette innebærer for utviklingen ved universiteter og høyskoler, og mer konkret om hva tilsynet av universitetsstatus ved Nord universitet innebærer for universitetets utvikling. Jeg vil gjerne bruke lydopptaker så lenge det er i orden for deg, og bruk av sitater fra intervjuer vil jeg be om tillatelse til. Intervjuet vil ta omtrent 45 min, og vi blir sammen enige om tid og sted. Lydopptakene og upublisert informasjon om deg vil slettes når masteroppgaven er godkjent.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Intervjuet er ikke anonymt, siden det vil være lett å identifisere informantene på bakgrunn av utvalgskriteriene. Du vil få anledning til å godkjenne og korrigere det transkriberte intervjuet, og jeg vil i tillegg be om godkjenning om jeg vil bruke direkte sitater. Du vil få lese opplysning om deg selv og korrigere disse før publisering. Dersom du trekker deg fra undersøkelsen vil alle innsamlede data fra og om deg bli slettet.

Dersom du samtykker til intervjuet, er det fint om du skriver under på den vedlagte samtykkeerklæringen og overleverer den til meg.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på 41509657, eller sende en e-post til inatano86@gmail.com . Du kan også kontakte min veileder Agnete Vabø ved Handelshøyskolen, OsloMet- storbyuniversitetet på epost agnvab@oslomet.no. Personvernombudet ved OsloMet – storbyuniversitetet er Ingrid Jacobsen, og kan kontaktes på ingridj@oslomet.no.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Med vennlig hilsen

Ina Tandberg

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Den endrede tilsynsrollen i høyere utdanning*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i *intervju*
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes gjennom mitt navn, min rolle og virksomhetstilhørighet*

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. juni 2020

(Signert av prosjektdeltaker, dato)