

Ragne Ørstavik Sørheim

Sigrid Tollefsen

Fra sentralplanlegging til strategisk resultatstyring i universitets- og høgskolesektoren?

- **En casestudie av departementets tildelingsbrev og institusjonenes strategiske adferd fra 2003 - 2011**

Masteroppgave i styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2012

Forord

Vi startet uten å ha tenkt spesielt mye på hva som kunne ligge i begrepene sentralplanlegging og strategisk resultatstyring, men etter å ha dukket langt ned i teori, tildelingsbrev, rapporter og planer mener vi å ha en viss idé. Men vi hadde vel ikke forestilt oss at det skulle være så krevende å gjennomgå all empirien. Samtidig har vi kanskje oss selv å takke, for det var vel strengt tatt vårt eget valg å velge dette temaet for oppgaven.

Vi ønsker likevel å takke noen andre også, for vi hadde neppe blitt ferdig uten god veiledning fra Åge Johnsen. Alt virket greit og tilforlateglig når vi snakket med ham, men da vi kom til empirien var det ikke så enkelt likevel. Noen ganger så vi ikke skogen for bare (gran)trær, så takk for stor tålmodighet og viktige innspill! Vi vil også takke HiOA for et spennende studium. Vi har lært mye, fått nye venner, nytt nettverk og også nytt syn på styring og ledelse. Ellers må vi selvfølgelig takke familiene våre som har vært støttende og tålmodig, vi gleder oss til å ha normale dager sammen med dem igjen. Takk også til våre arbeidsgivere, UHR og Høgskulen i Volda, for interesse i temaet og støtte til studiene.

Ellers takker vi hverandre og er skjønt enige om at det nok ikke ville blitt en oppgave hvis vi ikke hadde vært to og kunne samarbeide så tett og pushe hverandre i riktig retning. Det har vært en ny erfaring å skrive sammen, men vi har klart det og er fortsatt gode venner!

Oslo/Volda 30. april 2012

Sammendrag

Oppgaven undersøker hvordan statlig styring i universitets- og høgskolesektoren vises gjennom tildelingsbrevene etter innføringen av Kvalitetsreformen fra 2003–2011. Den ser også på institusjonenes strategiske adferd gjennom å analysere iverksetting av tiltak. Formålet er å analysere om styringen går fra tradisjonell sentralplanlegging mot strategisk resultatstyring, og om vi finner en sammenheng mellom styring og strategi? Gjennom Kvalitetsreformen fikk universitetene og høgskolene økte frihetsgrader. Det oppstår da spørsmål om balansen mellom statlig styring og kontroll, og institusjonenes selvstendighet og handlingsrom.

Oppgaven er en case-studie der vi undersøker seks universiteter og høgskoler som er valgt ut på bakgrunn av type, størrelse, geografisk plassering og representativitet i forhold til endring i institusjonskategorier. Departementets styring er analysert gjennom tildelingsbrevene i lys av teori knyttet til sentralplanleggig og strategisk resultatstyring. Strategisk adferd er analysert med utgangspunkt i universitetene og høgskolenes årsrapporter. Her har vi benyttet et teoretisk rammeverk som vektlegger endring i tiltak innen tjenester, marked og struktur, og kategoriserer institusjonene etter strategisk stilling som forsvarer, uforsker eller etternøler.

Funnene viser at universiteter og høgskoler i perioden ikke ble styrt etter mål- og resultatstyring i teoriens forstand, til tross for at det var fremstilt slik. Empirien viste at sentralplanlegging, særlig i form av aktivitets- og oppgavestyring, holdt seg sterk i hele perioden, men at resultatstyring ble innført fra 2007. Analysen av strategisk adferd viste at institusjonene inntok ulike strategiske posisjoner i perioden og at innflytelsen fra styring gjennom tildelingsbrevene var lav. Av dette slutter vi at det kan diskuteres om tradisjonell operativ styring passer for institusjoner med stor frihetsgrad. Vi anbefaler at departementet rendyrker sin eierstyring med tydelige visjoner og strategier, og at det blir færre mål og løser kobling mellom departement og institusjon, men at evalueringer og strategiske diskusjoner styrkes. Dette innebærer at universitetene og høgskolene må arbeide med egen virksomhetsstyring, og at strategier bør følges opp og iverksettes gjennom tiltak.

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2012

Abstract

This thesis examines how public management in higher education sector in Norway is reflected through the Norwegian Ministry of Education and Research's allocation letters after the implementation of the Quality Reform from 2003-2011. The institutions' strategic content on research and education is also analyzed. The purpose of the thesis is to analyze if the public management is shifting from traditional central planning towards strategic performance management, and if there is a link between public management and strategy content. The Quality Reform gave the universities and state colleges autonomy, and as a consequence of this there is a tension between state control and regulation on one hand, and the institutions' need for strategic scope of action.

Six representative institutions have been chosen as case for the study. The public management is analyzed through the institutions' allocation letters from the Ministry of education and research, on the basis of theories on traditional hierarchical administration and performance measurement. Strategic content is analyzed through a framework for strategic stance and actions.

The findings suggest that Norwegian universities and state colleges are managed through a mix of old central planning together with performance measurement, presented as a pure performance management system. The empirical findings showed that central planning, and in particular activity and process-based tools were used to a strong degree throughout the whole period, while performance measurement was adopted from 2007.

The institutions placed themselves in different strategic positions as prospectors, defenders and reactors showing no influence on behaviour from the allocation letters. It may therefore be discussed whether traditional operative management, as it has been practiced from Ministry towards institutions with autonomy, is suitable. We recommend that the Ministry concentrate on strategic dialog with the institutions, and that management by objectives as a closely interacted system is left within the universities and state colleges. This implicates that the higher education institutions should focus on working with their own strategy and its implementation.

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2012

Innhold

| | |
|--|----|
| Forord..... | 2 |
| Sammendrag..... | 3 |
| Abstract | 4 |
| 1. Innledning..... | 8 |
| 1.1 Problemstilling..... | 9 |
| 1.2 Oppgavens disposisjon | 10 |
| 2. Teoretisk rammeverk..... | 10 |
| 2.1 Kvalitetsreformen | 11 |
| 2.2 Statens styring av universiteter og høyskoler | 12 |
| Sentralplanlegging..... | 16 |
| Strategisk resultatstyring | 16 |
| Hypotese i forhold til KDs styring av UH-institusjonene | 20 |
| 2.3 Universiteter og høyskolestrategiske adferd..... | 21 |
| Hypotese om strategisk adferd | 24 |
| 3. Metode..... | 24 |
| 3.1 Utvalg og avgrensinger..... | 25 |
| Valg av institusjoner..... | 25 |
| Valg av hovedkilder for analysen..... | 26 |
| 3.2 Analysemetode | 26 |
| 3.3 Pålitelighet og gyldighet..... | 27 |
| 3.4 Operasjonalisering av styring og strategisk adferd..... | 28 |
| Kunnskapsdepartementets styring..... | 28 |
| Institusjonenes strategiske adferd..... | 30 |
| Operasjonalisering av strategiske tiltak..... | 30 |
| 4. Hva viser tildelingsbrevene? | 32 |
| 4.1 Fra mål til målstruktur. Utvikling i begrepsbruk og innhold..... | 33 |

| | | |
|------|--|----|
| 4.2 | Samsvarer innholdet i begrepsbruk med teoriens definisjon?..... | 35 |
| | Overordnede mål | 35 |
| | Delmål/virksomhetsmål | 36 |
| | Resultatmål, resultatindikator og styringsparameter | 36 |
| 4.3 | Fra sentralplanlegging til strategisk resultatstyring?..... | 37 |
| | Hvordan ble styringsområdene vektlagt?..... | 37 |
| | Kamouflert sentralplanlegging? | 39 |
| | Sammenheng mellom mål og resultat - forkledd furu?..... | 41 |
| 5. | Analyse av strategisk adferd | 42 |
| 5.1. | Utfordrer, forsvarer eller etterløper? | 43 |
| | Universitet i Oslo | 43 |
| | Høgskolen i Oslo..... | 44 |
| | Høgskolen i Agder/Universitetet i Agder..... | 45 |
| | Høgskulen i Volda..... | 47 |
| | Norges landbrukshøgskole/Universitetet for miljø og biovitenskap..... | 48 |
| | Norges handelshøgskole..... | 49 |
| 5.2. | Strategilandskapet | 50 |
| 6 | Diskusjoner og konklusjon..... | 52 |
| 6.1 | Både sentralplanlegging og strategisk resultatstyring..... | 52 |
| | Hvorfor resultatorientering først fra 2007? | 53 |
| | Troen på mål og tett kobling | 54 |
| 6.2 | Ulik strategisk stilling | 55 |
| 6.3 | Samvariasjon mellom operativ styring og strategisk adferd? | 56 |
| 6.4 | Departementets mål- og resultatstyringssystem 2003-2011 passet ikke..... | 57 |
| | Tildelingsbrevenes rolle | 58 |
| | Tillit og kontroll - Læring og utvikling..... | 59 |
| | Mot endring fra 2012..... | 59 |

| | |
|--|----|
| Konklusjon | 60 |
| Svakheter ved metoden | 61 |
| Implikasjoner for teori og praksis | 62 |
| Forslag til videre forskning | 63 |
| Litteraturliste: | 64 |
| Vedlegg 1 - Eksempel på analyseskjema | 72 |
| Vedlegg 2 - Styringsområdet Forvaltning og økonomi 2003-2011 | 73 |
| Vedlegg 3 | 74 |
| Vedlegg 4 | 75 |

1. Innledning

Kunnskapsdepartementet styrer universitets- og høgskolesektoren operativt blant annet gjennom tildelingsbrev, etatsstyringsmøter, økonomi- og regnskapsoppfølging, og kan også styre gjennom oppfølging av enkeltsaker. På overordnet nivå styres sektoren gjennom egen lov, finansieringssystem og gjennom Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

Tradisjonelt har byråkratiet og hierarkiske styringsmekanismer (sentralplanlegging) stått sterkt i statlig styring, men staten har nedfelt prinsipper om at mål- og resultatstyring skal ligge til grunn for styringen (Finansdepartementet, 2010). Tildelingsbrevene skal være det viktigste årlige styringsdokumentet fra departementet til universiteter og høgskoler, og skal være en hovedkanal for formidling av Stortingets budsjettvedtak og departementets forventninger og krav som oppfølging av dette. Samtidig skal det ivareta et langsiktig perspektiv (SSØ 2010a, 25). Evalueringen av Kvalitetsreformen pekte på at det ville kunne ligge spenninger i et system der staten fristiller institusjonene, og at det er utfordringer i balansen mellom å ha nødvendig kontroll og styring, og å gi virksomhetene nødvendig ansvar og handlingsrom (Bleiklie, Ringkjøb og Østengren 2006, 7). Litteraturen peker også på at deregulering ikke nødvendigvis betyr mindre kontroll og styring (Ladegård og Vabo 2010, 27). Det er også kommet kritikk fra universitetene og høgskolene på detaljeringsnivået i forhold til styring og rapportering (UHR 2006a; Handlingsromutvalget 2010).

Vi antar at Kunnskapsdepartementets styring gjenspeiles i institusjonenes strategiske adferd, ettersom rammer og styring vil være elementer som påvirker deres handlinger og tiltak. Når en av hensiktene med Kvalitetsreformen var å gjøre universitetene og høgskolene mer selvstendige og i stand til å prioritere og dyrke sin egenart, oppstår spørsmålet om hva som skal styres operativt via tildelingsbrevene? Gjennom økonomireglementet er universitetene og høgskolene pålagt å rapportere om aktiviteten og om sine planer, som et svar på hvordan ressursene er brukt og hvorvidt de er brukt i samsvar med overordnede myndigheters intensjon. Det er derfor også interessant å undersøke om det er mulig å spore en sammenheng mellom departementets styring og institusjonenes strategiske adferd.

1.1 Problemstilling

Denne oppgaven undersøker hvordan departementets styring ble formidlet gjennom tildelingsbrevene i perioden fra 2003 da Kvalitetsreformen gradvis ble innført og frem til i dag. Kan vi spore endring i styringen fra den gamle tradisjonelle sentralplanleggingen i retning av strategisk resultatstyring? Og ser vi sammenheng mellom styring og faktisk handling i universitetene og høgskolene? Oppgaven heter "Fra sentralplanlegging til strategisk resultatstyring i universitets- og høgskolesektoren" fordi vi har forventinger om at både Kunnskapsdepartementet og institusjonene øker fokuset på resultater og møter samfunnets krav om økt effektivitet. Forskningsspørsmålet er:

Hvordan kommer Kunnskapsdepartementet operative styring gjennom tildelingsbrev, og de statlige høgere utdanningsinstitusjonens strategiske adferd gjennom rapport og planer, til syne i perioden 2003-2011?

Tidligere studier har vist at mål- og resultatstyring som styringsfilosofi har inntatt staten (Ørnsrud 2002, 15), men at det i realiteten ofte viser seg å være slik at nye styringssystemer bare legger seg oppå de gamle (Christensen og Lægheid 1998). Hvordan har utviklingen i universitets- og høgskolesektoren vært etter at en reform som skulle vektlegge resultater og institusjonenes strategiske ansvar ble innført? Vi vil undersøke om målene og krav til resultater i tildelingsbrevene faktisk viser seg å være reelle mål, og om det er fokus på resultat. Ser vi endring i perioden, og eventuelt på hvilken måte? Hva kan være årsaken til endringene, og hvilken betydning kan dette ha for bruken av mål- og resultatstyringssystemer i statlig styring? Kan det være slik at det ikke er helt åpenbart verken for departement eller underliggende virksomhet hvordan mål- og resultatstyring skal brukes og forstås?

Når det gjelder strategiske valg og tiltak, kan det være at det er andre krefter utenfra som påvirker institusjonenes valg av strategier og handlinger, vel så mye som statlig styring. Kan det for eksempel være slik at rammene for universitetene og høgskolenes virksomhet er tilstrekkelig, og at styringen som kommer frem gjennom tildelingsbrevet ikke har så stor relevans for valg av strategi? Det er også en mulighet at rapportene og planene ikke gir et korrekt bilde av strategisk innhold og aktivitet, fordi det vil kunne være slik at universitetene og høgskolene tilpasser svaret sitt slik at det passer til departementets mål. Likevel mener vi at rapporter og planer er en interessant og understudert kilde for å se på universitetene og høgskolenes aktivitet. For vi må jo anta at det er så korrekt rapportering som mulig. Tillit og

kontroll er stikkord som går begge veier i denne problemstillingen. Dersom rapportene i liten grad gjenspeiler universitetene og høgskolenes faktiske aktivitet og strategiske adferd, er det grunn til å stille spørsmål ved rapporteringens relevans.

En undersøkelse av dette for perioden 2003-2011 vil bidra til å identifisere hva som er viktig å ta hensyn til i det videre arbeidet med styringsdokumentene. Når departementet åpner for mer strategisk styring, overlates mer av ansvaret til universitetene og høgskolene. Vi håper at denne oppgaven vil bidra til klargjøring av begreper som brukes i styringen, spesielt knyttet til mål- og resultatstyring, og at det på den måten forenkler dialogen om den faktiske styringen. En slik avklaring vil gi innsikt i hva vi mener departementet bør arbeide med i styringsdokumentene, og også hva universitetene og høgskolene bør følge opp internt. Analysen av strategisk innhold tar utgangspunkt i et teoretisk rammeverk som legger vekt på rammene som settes av det offentlige og hvilket spillerom virksomhetene har innenfor disse rammene (Boyne og Walker, 2004). Dette er så vidt vi kjenner til ikke gjort i Norge før, og vil også kunne gi interessant informasjon om rammeverkets verdi som analyseverktøy.

1.2 Oppgavens disposisjon

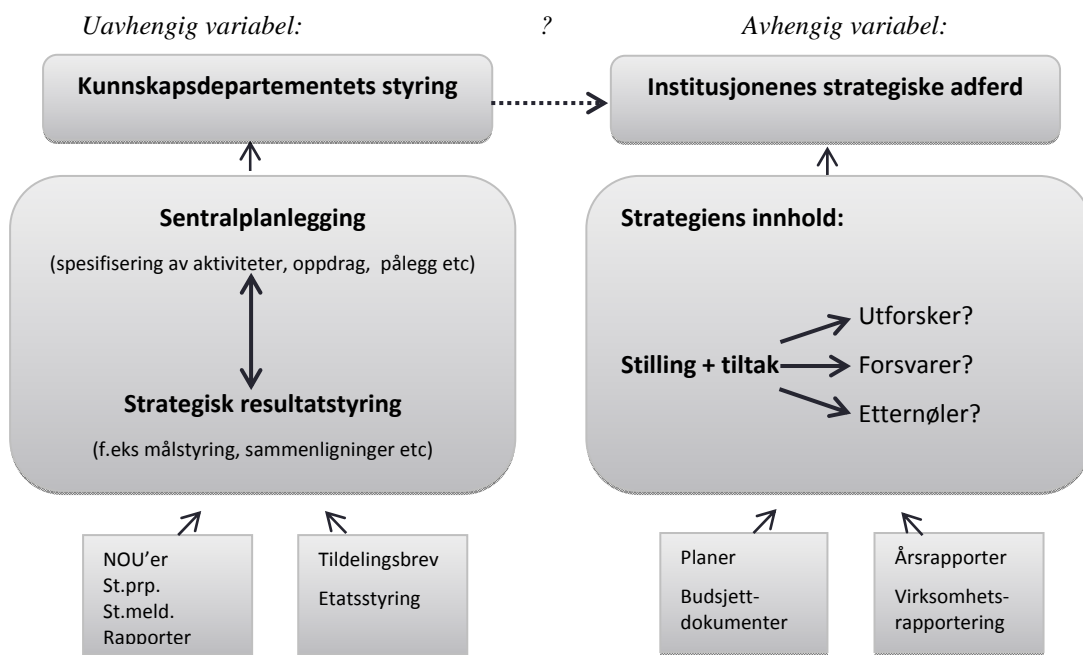
Kapittel 2 er det teoretiske utgangspunktet for oppgaven, og gjennomgår kort innholdet i Kvalitetsreformen, styringsteori og begrepene sentralplanlegging og strategisk resultatstyring. Kapittelet redegjør også for teori i forhold til institusjonenes strategiske innhold og strategiske stilling som brukes som analyseramme for gjennomgangen av universitetene og høgskolenes strategiske adferd. Kapittel 3 gjennomgår valg av case og innholdsanalyse som metode og hvilke avgrensinger som er foretatt. Tildelingsbrevene og årsrapportene utgjør grunnenhetene i datamaterialet, og kapittelet viser også hvordan forskningsspørsmålet er operasjonalisert for analysen av datamaterialet. Kapittel 4 og 5 er analysedelen av oppgaven. Her presenteres funn i forhold til departementets styring, samt hvilken posisjon og tiltak universitetene og høgskolene inntok i perioden. I kapittel 6 diskuterer vi mulige årsaker og forklaringer på funn i analysen, og vi vurderer i hvilken grad det kan synes å være samvariasjon mellom styring og strategisk adferd.

2. Teoretisk rammeverk

Figur 2.1 illustrerer oppgavens forskningsspørsmål i forhold til styring og strategisk adferd. I dette kapittelet gjennomgås teori i forhold til sentralplanlegging, strategisk resultatstyring og

strategisk adferd, og som danner rammeverket for analysen i kapittel 4 og 5. I metodekapittelet vil vi diskutere spørsmålet om forholdet mellom styring og strategisk adferd. Innføringen av Kvalitetsreformen er startpunktet for vår undersøkelse. Vi vil derfor gi en kort beskrivelse av reformen før vi går inn på vårt teoretiske bakteppe for undersøkelsen av hvordan universitets- og høgskolesektoren er styrt i Norge og hvordan institusjonene kan respondere strategisk.

Figur 2.1 Oppgavens forskningsspørsmål og skisse for teoretisk rammeverk



2.1 Kvalitetsreformen

Kort oppsummert kan reformen presenteres slik: Kvalitetsreformen ble vedtatt av Stortinget i juni 2001 (Innst. S. nr. 337 (2000–2001)). Intensjonen med reformen var at studentene sine rettigheter skulle utvides kvalitetsmessig og økonomisk, samtidig som forpliktelser til gjennomføring og framdrift av studiet ble klarere formulert. Implementering startet fra 2002 og med krav om at alle deler skulle være satt i verk senest studieåret 2003/2004. De viktigste virkemidlene for å få dette til, kan sees som tre ulike saksfelt.

- i) Innholdsmessige endringer: ny gradsstruktur, krav om utdanningsplaner, mer seminarundervisning, individuell veiledning, muligheter for utveksling/mobilitet, nye vurderingsformer og nytt karaktersystem.

- ii) Organisatoriske endringer: nye ledelsesformer, dvs. mer bruk av tilsatte ledere på åremål, men fremdeles frihet til å velge ledere. Større andel ekstern representasjon i styret og færre ansatterepresentanter. Autonomien økte ved at institusjonene fikk frihet til og ansvar for å opprette og legge ned studium selv m.m.
- iii) Økonomiske endringer: gjaldt både for studenter og institusjoner. Studentene fikk høyere satser i studiefinansieringen og større stipenddel etter fullføring. Nettobudsjettering ble innført, og finansieringssystemet ble lagt om fra fast måltallstildeling til større elementer av resultatfinansiering knyttet til studiepoengsproduksjon og forskning.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) ble etablert i 2003 og er et nasjonalt felles godkjenningsorgan, som skal utføre tilsyn/evaluere og akkreditere institusjonene, dvs. kontrollere at virksomhetenes drift er innenfor lov og regelverk. Innføringen av Kvalitetsreformen skjedde gradvis; først ved at noen av prinsippene gjaldt fra 2003, men reformen ble først fullt innført etter at ny lov trådte i kraft for universiteter og høyskoler fra august 2005.

2.2 Statens styring av universiteter og høyskoler

For å vurdere hvordan statens styring av universiteter og høyskoler har vært, tar vi utgangspunkt i teorier om statlig styring og gjennomgår ulike styringsformer som kan tas i bruk i universitets- og høyskolesektoren. Offentlig styring handler om statens og det offentlige sin måte og evne til å agere og iverksette sin politikk i forhold til samfunnet omkring (Pierre og Peters 2000; Hood 1998). Styring dreier seg om å bruke insentiver, ressurser og regler eller standarder for å oppnå en gitt type adferd (Byrkjeflot 2010). Vi viser også hva som ligger i begrepet sentralplanlegging, og gjennomgår mål- og resultatstyringsteori som kan brukes for å forstå strategisk resultatstyring.

Styring kan iverksettes på flere måter og det finnes ulike perspektiver eller modeller for analyse av styring. Felles for dem er at det ofte skilles mellom marked, hierarki og nettverk (Pierre og Peters 2000) og det diskuteres også hvilken plass byråkratiet eller offentlig administrasjon skal ha. Christopher Hood (1998) presenterer fire styringskulturer det offentlige kan bruke; den *hierarkiske* styringskulturen som vektlegger regler, byråkrati og ovenfra-og-ned styring, men har utfordringer i forhold til balansen mellom politisk styring og byråkratiets/administrasjonens utførelse av oppgaver; den *individualistiske* styringskulturen

som tar mer hensyn til at innbyggernes egne behov og meninger skal ha sterk innflytelse og har preg av konkurranseutsetting og markedstenkning; den *egalitære* styringskulturen som handler om å fordele makten blant flere og ha en åpen offentlig forvaltning med samvirke fra interesseorganisasjoner og andre utenfra, og sist den *fatalistiske* styringskulturen som legger til grunn at vi alltid vil finne feil, men at man gjennom styringssystemer kan begrense skadeomfanget (Hood 1998).

Offentlig styring og administrasjon har utviklet seg betydelig de siste 20 årene for å prøve å finne balansen mellom hierarki og marked. Det kom kritikk mot etterkrigstidens tunge byråkrati kombinert med en voksende og lite effektiv offentlig sektor, for styrt av regler og hierarki, og lite tilpasset brukerne (Klausen 2005). Etter hvert vokste nye styringsformer frem som følge av politikeres ønske om effektivisering av offentlig sektor, med økt vektlegging av resultater og ytelse, samtidig som man har satt flere oppgaver til andre samfunnsaktører og gjort offentlige etater mer selvstendige og ansvarlige for egne resultater. Dette omtales gjerne som Ny Offentlig Styring (NOS) på norsk og kan ses på som en respons på kritikk av det offentliges manglende evne til å møte samfunnets behov (Johnsen 2007). Det siste tiåret er det også fremmet tanker om styringsmetoder som kobler behovet for offentlig styring og ønsket om å ivareta markedsmekanismer sammen med brukermedvirkning: ”Serving rather than Steering” (Denhardt og Denhardt 2000). Denne nye måten å beskrive og diskutere styring på, skiller fremdeles mellom offentlig og privat sektor, men vektlegger demokratiske verdier, sammen med resultatstyring. Johan P. Olsen (2006, 2008) argumenterer også for dette ved å hevde at byråkratiet ikke kun bør oppfattes som et instrument, men er tett integrert i flere deler av samfunnet. Byråkratiet i dagens samfunn kan ikke sidestilles eller sammenlignes med tradisjonell oppfatning av byråkratiet og regelstyringen i Webers klassiske byråkratimodell (Weber 1971). Dette omtales gjerne som ny-weberianisme (Byrkjeflot 2010, 232). I et nyweberiansk perspektiv fremheves det at statens innflytelse igjen er styrket gjennom bruk av elementer fra Ny Offentlig Styring og at staten gjennom fastsettelse av rammeverk og standarder har et sterkere grep om utviklingen av høyere utdanning (Larsen og Stensaker 2010).

Universitets- og høyskolesektoren har noen særtrekk til forskjell fra andre offentlige virksomheter. De driver utdanning og forskning, er preget av akademisk frihet og har sterke fagorientering, i tillegg til at de også er statlige forvaltningsinstitusjoner. Noen modeller for styring og ledelse vektlegger disse særtrekkene og forhold som kollegial innflytelse og faglig

medvirkning i styring, mens andre ser mer på den politiske innflytelsen og hvordan samfunnets behov kan ivaretas (Bleiklie 2005; Larsen og Stensaker 2010). Flere trekker også frem at samarbeid og nettverk, også kalt samstyring, er et svært sentralt trekk ved nyere styringsmodeller (Røiseland og Vabo 2008). Dette er også fremtredende innenfor høyere utdanning (Larsen 2007; Larsen og Stensaker 2010).

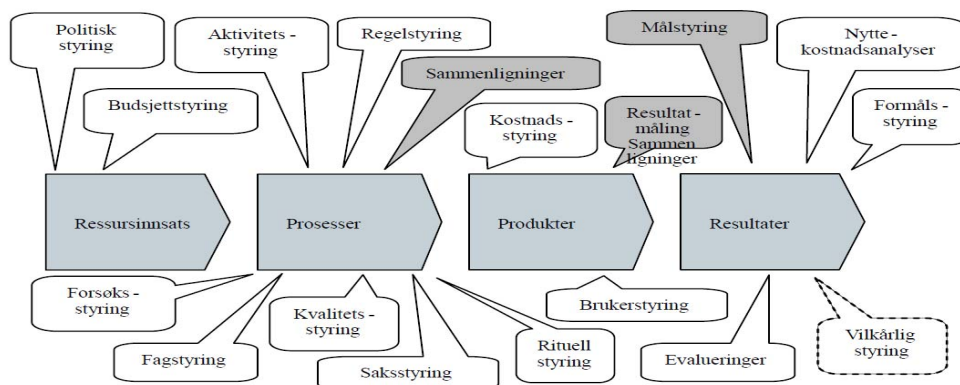
Norge kom sent i gang og har gått fra å være en ”nølede reformator” (Olsen 1996), til å være aktiv i forhold til å gjennomføre større endringer innen høyere utdanning og helse og velferd på 1990- og 2000-tallet (Byrkjeflot og Neby 2005; Gornitzka 2009). Innføringen av Kvalitetsreformen kan knyttes til elementer fra NOS (Olsen 2007; Gornitzka 2009). Ifølge Gornitzka (2009, 14) ser vi i Norge ”to typer dynamikk” som følge av innføringen av kvalitetsreformen; man fikk en blandingsform der valg av universitetenes styringsstruktur ble gjort frivillig, men også ny styring gjennom direkte resultatorientering gjennom finansieringssystemet. Tradisjonelt har universitetene og de vitenskapelige høyskolene hatt større frihetsgrader enn høyskolene, men etter innføringen av Kvalitetsreformen er det nå mindre forskjeller i statlig styring avhengig av institusjonstype. Universitetene kan etablere masterprogrammer, mens høyskolene må søke NOKUT om godkjenning. Institusjoner som tildeler doktorgrad har ansvar for grunnforskning innen det området de tildeler doktorgrad.

Moderniseringsdepartementet utarbeidet i 2005 et grunnlagsnotat om statlig styring fordi det ønsket å bidra til et bedre begrepsapparat rundt dette (Moderniseringsdepartementet 2005). I notatet presenteres statlig styring i tre nivåer; konstituerende styring, strategisk styring og operativ styring. Den interne driftsstyringen kommer i tillegg. Den konstituerende styringen handler om rammen rundt; formål, styringsregimer, lovverk, insentivordninger og finansiering, den strategiske styringen handler om langsiktig planlegging og mål, mens den operative styringen handler om den årlige styringen, spesielt kommunisert gjennom årlige tildelingsbrev. I notatet diskuteres også problemstillinger knyttet til departementet som den styrende (prinsipal), og etaten som styres (agent) og de asymmetriutfordringer dette kan føre med seg i form av at staten trenger informasjon fra sin underliggende etat for å kunne utøve styringen, og det ligger alltid et element av spill i forhold til mengde og type informasjon eier har tilgang til for å kunne forvalte eieransvaret. UH-sektoren styres i tråd med skissen til statlig styringsstruktur. Den konstituerende styringen er lovverk, oppsett og endringer i målstrukturen, insentivstyring gjennom finansieringssystemet. Den strategiske styringen i forhold til langsiktige planer og mål kommuniseres gjennom budsjett og stortingsmeldinger,

og også i det formelle årlige etatsstyringsmøtet. Etatsstyringsmøtet er også en operativ styring der universitetene følges opp og får tilbakemeldinger på resultater. Kunnskapsdepartementet får oversikt over aktivitet gjennom årsrapportering, samt gjennom statistikk og øvrig rapportering.

Som vist foran har det vært en utvikling fra etterkrigstiden og frem til i dag, der staten har tatt i bruk andre og mer resultatorienterte styringsinstrumenter. Man kan imidlertid ikke si at staten kun enten styrer etter prinsipper i sentralplanlegging eller etter strategisk resultatstyring. Staten har mange virkemidler, som for eksempel budsjettstyring, regelstyring, profesjonsstyring, mål- og resultatstyring, aktivitets- og oppgavestyring etc (Johnsen 2007; SSØ 2011). Styringen kan skje på flere måter, gjennom styring av ressursinnsats, prosesser, produkter og resultater (Johnsen 2007, 105).

Figur 2.2 Styringsformer i offentlig sektor (Kilde: Johnsen, 2007, s.105)



Budsjettstyring gjennom styring av fremtidige innsatsfaktorer har hatt en sterk posisjon i statlig styring, og budsjettet er ofte delt på flere områder slik at man kan få god styring med aktiviteten på det enkelte felt. Rammebudsjettering og mindre bruk av øremerking er en måte å redusere sentrale føringer innen budsjettstyringen (Johnsen 2007, 105). I tillegg brukes regelstyring, altså styring gjennom lover, forskrifter, regler. En annen mye brukt styringsform er aktivitetsstyring, som dreier seg om å styre hvilke oppgaver eller prosesser som skal settes i verk. Aktivitetsstyring har fokus på hva ressursene brukes til og ser ikke på den egentlige kostnaden. Aktivitetsstyring brukes ofte når nye tiltak skal settes i gang eller når et departement vil ha gjennomført enkeltstående oppgaver/aktiviteter på områder der det ikke er hensiktsmessig å lage systemer for å måle utvikling over tid (SSØ 2011, 18). Oppgavestyring brukes gjerne når et departement vil ha gjennomført en aktivitet eller oppgave, og i tillegg til å

beskrive hva som skal gjøres, er det ofte tidsfrister involvert (SSØ 2011,18). Oppgave- og aktivitetsstyring begrenser en virksomhets mulighet til å velge hvordan den best når sine mål, samtidig som det binder ressurser.

Nedenfor forklares hva som legges i uttrykkene sentralplanlegging og strategisk resultatstyring, samt i hvilken del av verdiskapingskjeden de har sine tyngdepunkter.

Sentralplanlegging

Sentralplanlegging vokste frem i etterkrigstiden og falt sammen med byggingen av den norske velferdsstaten (Østerud 1979). Budsjettplanleggingsarbeidet i Norge ble gjort i departementene av departementene, men under politisk ledelse, i motsetning til f.eks. Storbritannia og Sverige der planleggingen skjedde i mer uavhengige institusjoner (Østerud 1979, 67). Finansdepartementet har en overordnet styrings- og koordineringsoppgave overfor sektordepartementer (Østerud 1979, 100). Vi definerer *sentralplanlegging* som sterk statlig styring med innslag av hierarkisk styring og mye kontroll. I sentralplanlegging er det fokus på detaljer både knyttet til budsjett, aktivitet og utførelse av oppgaver. Regelstyring og aktivitets- og oppgavestyring er sentralt.

På 1980- og 90-tallet ble virksomhetsplanlegging, som mer styring etter mål og resultater innført i universitets- og høgskolesektoren (Frølich 2004, 20–21), men innføringen av virksomhetsplanlegging i staten og universitetssektoren hadde et hierarkisk preg (Frølich 2004, 115). Tradisjonelt har universitetene og høgskolene blitt styrt detaljert på adgang til å etablere og legge ned studier, dimensjonering, adgangsregulering i intern organisering (NOU 2008:3, 45). Styringen av universiteter og høgskoler har dermed hatt sterkest vekt på styring av ressursinnsats og prosesser. Kvalitetsreformen som en del av Ny Offentlig Styring skulle imidlertid føre til mer mål- og resultatstyring og en dreining fra detaljstyring eller regelstyring (Bleiklie m.fl. 2006; Larsen og Stensaker 2010). Vi må derfor gå nærmere inn på hva dette innebærer.

Strategisk resultatstyring

Som nevnt over, har det gradvis blitt et økende fokus på resultater og også hvordan staten kan styre ytelsen eller produksjonen. Mål- og resultatstyring har vært et uttalt prinsipp i statlig styring i Norge siden 1980-tallet og skal være det overordnede styringsprinsippet på og mellom alle nivåer i staten. Den overordnede hensikten med mål- og resultatstyring handler om å bruke ressursene effektivt. Derfor er dette knyttet tett opp til Stortingets

bevilgningsreglement og Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser (økonomiregelverket). Direktoratet for økonomistyring (DFØ) (tidligere Senter for statlig økonomistyring (SSØ)) definerer mål- og resultatstyring som følger: ”Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten” (SSØ 2011). Økonomiregelverket stiller krav om at styringen skal være tilpasset virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet (Finansdepartementet 2010). Det er foretatt en del analyser fra departements- og direktoratnivå som er av interesse i vår sammenheng. DFØ har de senere årene foretatt gjennomganger av målformuleringer i stortingsproposisjonene og sett om de svarer til teorien om hva som kan sies å være mål (SSØ 2008), og har også utarbeidet en kommentar- og eksempelsamling for tildelingsbrev som styringsdokument (SSØ 2010a). Vi har imidlertid ikke funnet undersøkelser som har analysert tildelingsbrev eller institusjonens svar som hovedkilde gjennom så mange år som i vår analyse, og heller ikke med lik metodisk vinkling som oss. Vi mener derfor at vår gjennomgang vil gi interessant og supplerende informasjon til eksisterende arbeid.

Mål- og resultatstyring blir gjerne omtalt og tolket som et entydig og felles betinget begrep, og at resultatstyring er det samme som målstyring. Johnsen (2007) hevder at dette er en myte og en forestilling om en idealmodell for resultatstyring. Han definerer *resultatstyring* i offentlig sektor slik: ”Resultatstyring er å framskaffe relevante data både for effektivitets- og produktivitetsforbedringer samt å sette disse inn i en organisatorisk og politisk sammenheng som danner grunnlag for bedre og mer rasjonelle beslutninger i offentlige organer.” (Johnsen 2007, 11). Resultatstyring kan omfatte mange modeller og oppskrifter, og han presenterer en typologi med tre generelle styringsformer: målstyring (tradisjonell målstyring og selvledelse – balansert målstyring), sammenligninger (beste praksis – dataomhylling) og overvåking (verdikjede – blandet søking). Målstyring er altså bare en av tre hovedformer for resultatstyring, og blir ofte forvekslet med virksomhetsplanlegging, strategisk planlegging eller mål- og resultatstyring i staten (Johnsen 2007, 173).

Alle de tre resultatstyringsmodellene baserer seg på en eller annen form for resultatmåling, men det er vesentlige forskjeller i de grunnleggende prinsippene. Det viktigste går på koblingen mellom målformulering og resultater, og hvilket analysenivå en har fokus på. Overvåking og sammenlikning har ingen eller bare løse koblinger mellom målsettinger og resultatindikatorer, mens målstyring har en tett kobling mellom målsettinger og

resultatindikatorer. Ved målstyring analyseres organisasjoner, avdelinger og individer, mens ved overvåking og sammenlikninger er det programmer, tjenester eller prosesser som er gjenstand for analyse. Det er også slik at de sistnevnte modellene, overvåking og sammenlikninger, ofte brukes for å oppnå åpenhet og læring i offentlige virksomheter, og at det i liten eller ingen grad blir knyttet individuelle finansielle insentiver til resultatene (Johnsen 2007, 133).

Målstyring, målformulering og resultater

Peter F. Drucker (1954) har beskrevet og popularisert et av de mest kjente konseptene for målstyring; Målstyring og selvledelse (MBO). Han beskriver et system med tett kobling mellom *mål* og *resultater*.

I senere arbeid hevder Drucker (1976) at målformuleringer i offentlig sektor som oftest ikke er egentlige mål, men gode intensjoner. Hvis de ikke kan operasjonaliseres til målbare størrelser eller spesifikk utførelse (som en målsetting), vil ikke systemet fungere. Dette er politikk som krever prioriteringer (Drucker 1976, 13). Siden vi opplever at statens prinsipp pr. definisjon ligger nærmest opp til Druckers populariserte målstyringskonsept, har vi sett på om Kunnskapsdepartementets målformuleringer er operasjonaliserbare og om de kan etterprøves ved resultatmålinger, eller om de er gode intensjoner med løs kobling til resultatindikatorene.

Jacobsen m.fl (1995, 30) viser til at sosiologen Etzioni i 1969 definerte *mål* som “beskrivelse av en ønsket framtidig tilstand”. Denne definisjonen kan brukes på ulike nivå; individ, organisasjon eller samfunn, og ha en mer eller mindre konkret beskrivelse av framtid og tidsperspektiv. Dette målbegrepet kan også brukes i forhold til effekter, dvs. at mål knyttes til de effekter man forventer å få ut av et tiltak (Jacobsen m.fl. 1995, 31). Definisjonen brukes bredt, f.eks. både om formål og visjoner, og denne brede fortolkningen er noe av det som trolig skaper mest uklarhet om hva som er gode målformuleringer i en styringssammenheng.

Jacobsen og Thorsvik (2007) fremholder at mål kan ha ulike grader av realisme, tidsperspektiver og konkretisering, og at de derfor kan settes opp i et hierarkisk system, kalt *målhierarki* (Jacobsen og Thorsvik 2007, 31). Målhierarkiet har visjonen og formålet for virksomheten på toppen. Deretter konkretiseres visjoner og formål i underliggende hovedmål, som skal dekke aktivitetene som virksomheten må arbeide med. Til hvert hovedmål blir det knyttet flere delmål. Konkretiseringen skal bli tydeligere dess lenger ned i målhierarkiet en

beveger seg. Målhierarkiet skal vise en kjede av sammenhenger mellom mål og midler, der mål på ett nivå blir ett middel for å nå mål på et høyere nivå (Jacobsen og Thorsvik 2007, 32). De fremholder at flere, bl.a. Mintzberg, peker på at det for tjenesteytende organisasjoner, som offentlige organisasjoner oftest er, er det en uklar sammenheng mellom mål og midler og at "... det dermed er vanskelig, for ikke å si umulig, å utforme klare og sammenhengende mål-middel-hierarkier i offentlig virksomhet" (Jacobsen og Thorsvik 2007, 34).

Målstyring som normativ teori, forutsetter et hierarkisk styringssystem, der målformuleringer på et overordnet nivå, bestemmer resultatindikatorerne på et lavere nivå, og oftest i et forholdsvis tett integrert system (Johnsen 2007, 132). Johnsen hevder at målformuleringene skal a) uttrykke beslutningstakernes (politikernes) preferanser, b) være rettesnor for iverksettere av politikken (departementet og underliggende virksomheter) og c) kunne brukes til å gjennomføre resultatvurderinger. Måloppnåelse er oppnådd når resultatvurderingene av et tiltak samsvarer med de uttrykte preferansene for tiltaket. For at måloppnåelse skal kunne evalueres, må målene være formulert presist. Johnsen (2007, 135) innfører derfor begrepet *målsetting*, som er en operasjonalisering av en målformulering. For å være en målsetting, bør denne inneholde konkret informasjon om a) hva som skal endres, b) hvor mye det skal endres, c) hvem det skal endres for og d) når endringen skal være gjennomført (Jacobsen m.fl. 1995). Dette er en smal definisjon av mål.

Grantre- eller furutreprinsippet?

Johnsen (2007, 126) presenterer to mulige prinsipper for utforming av resultatstyrings-systemer: Grantreprinsippet og furutreprinsippet. *Grantreprinsippet* illustrerer målstyring slik som det ideelle målhierarkiet er beskrevet, men med tillegg: hvert delmål har fått en eller flere målsettinger knyttet til seg, som igjen har fått ett eller flere resultatkrav med tilhørende resultatindikator(-er), slik at en kan måle avvik i resultater i forhold til mål (Johnsen 2007, 126). Dette systemet ligner det tradisjonelle systemet for strategisk planlegging. Grantreprinsippets ulemper er bl.a. at en blander mange begreper under begrepet mål, og at mange styringsformer (jf. figur 2) blir sammenblandet. Dernest svekkes forståelsen av hvilken styringsform som passer i forskjellige situasjoner, fordi styringsformene ikke kalles med sine rette navn, men feilaktig kalles målstyring, eller mål- og resultatstyring. Johnsen peker også på at de altomfattende målformuleringene svekker oppmerksomheten om og prioriteringen av ressursene, som er viktige funksjoner ved målstyring (Johnsen 2007, 127). Grantreprinsippet er det som blir kalt tett integrert (koblet) system. *Furutreprinsippet* betyr at en i stedet for å

lage et altomfattende målhierarki, har fokus på målstyring og resultatmåling på noen prioriterte områder innen en virksomhet (Johnsen 2007, 128). Prioriteringen vil typisk være i forhold til egenart, vesentlighet og risiko. Det vil være enkelte målsettinger og/eller resultatindikatorer her og der, og ikke nødvendigvis i sammenheng med hverandre. Målhierarkiet vil billedlig se ut som en pistret furu, med usymmetriske grener. Dette er kalt løst integrert (koblet) system.

Styringsparameter brukes til å måle og følge opp i hvilken grad en virksomhet når sine mål og resultater. En styringsparameter kan være både et mål og en resultatindikator. Et resultatmål er i statens begrepsbruk den konkrete ambisjonen for det enkelte målet, det skal være konkret, målbart og etterprøvbart (SSØ 2010b, 22).

Vi forstår dermed *strategisk resultatstyring* som et styringssystem som har hovedvekt på produkter og resultater i verdikjeden, og der det er viktig å sette data for disse inn i en større sammenheng som grunnlag for bedre beslutninger.

Flere studier har vist at reformer som går i retning av mer resultatorientering sjelden fører til at nye styringsformer overtar for de gamle, men snarere fører til at nye opplegg legger seg oppå de gamle (Christensen og Lægread 1998). Likevel kan man si at mål- og resultatstyring har fått gjennomslag som styringsfilosofi, om enn i mindre grad som styringsteknikk (Ørnsrud 2002, 15).

Hypotese i forhold til KDs styring av UH-institusjonene

Kunnskapsdepartementet har uttrykt at departementet etter Kvalitetsreformen ønsket å fokusere mer på overordnet styring, og at mer frihet for institusjonene også fører til økt ansvar og forventninger (St. meld. nr. 7 (2007– 2008); Tilstandsrapport for UH-sektoren 2008; Tilstandsrapport for høyere utdanningsinstitusjoner 2009 og 2010). Men hvordan går ønsket om mer overordnet styring sammen med behovet for oppfølging og tilsyn, og hvordan er balansen? Det er dette vi vil følge i oppgaven. Vil vi finne endringer i departementets rolle etter innføringen av Kvalitetsreformen som svar på behov for tettere oppfølging fra departementets side?

På bakgrunn av innføringen av Kvalitetsreformen og KDs intensjoner om overordnet styring, fremsettes følgende hypotese:

H1: Kunnskapsdepartementets styring i tildelingsbrevene dreier fra fokus på detaljer til større vekt på resultater.

I kapittel 3 operasjonaliseres hypotesen slik at vi kan måle omfanget av henholdsvis sentralplanlegging og strategisk resultatstyring i KDs styring av universiteter og høyskoler etter innføringen av Kvalitetsreformen.

2.3 Universiteter og høyskolars strategiske adferd

Når universiteter og høyskoler fikk endrede rammebetingelser og større frihet til å forme sin egen organisasjon, ble strategiarbeid og strategisk styring ble viktigere. Evalueringen av Kvalitetsreformen bekrefter dette (Michelsen og Aamodt 2007). Ordet strategi kommer fra det greske 'Strategos'; en general, og begrepet er satt sammen av 'stratos', idéen om spredning, og 'agos', idéen om ledelse (Mulgan 2009, 19). Strategi som begrep har likevel ikke en entydig definisjon. I privat sektor er strategi forbundet med å overvinne rivaler i et konkurranseutsatt marked, mens i offentlig sektor vil strategi brukt som et virkemiddel for å forbedre utførelsen og yte bedre tjenester, være mer passende (Boyne og Walker 2010, 185). Det er argumentert mye for at det strategiske handlingsrommet for offentlige organisasjoner er begrenset av politiske, legale og andre reguleringer, men det fremholdes også at det likevel er en rekke strategiske valg tilgjengelig, f.eks. produkt- og prosessinnovasjoner el. klient/kunde-tilpasninger. Derfor er strategi som konsept anvendelig både i offentlig og privat sektor (Boyne og Walker 2004; 2010). Vi ønsker å se i hvilken grad universitetene og høyskolene er bundet av føringer i tildelingsbrevet, eller om de også har handlingsrom for egne strategiske valg.

For å se på institusjonenes strategi tar vi utgangspunkt i Miles m.fl. (1978) sitt rammeverk for organisasjoners tilpassing til endringer i omgivelsene, håndtering av usikkerhet og deres strategiske typologier. Georg A. Boyne og Richard M. Walker (2004) har utviklet dette videre og har i sin todimensjonale strategimatrise tilpasset Miles m.fl. sin grunnleggende klassifisering til en offentlig kontekst.

Miles m.fl (1978, 550–557) har disse strategiske typologiene av organisasjoner:

- i. *Forsvarere (defenders)* – organisasjoner som søker stabilitet. De vil forhindre konkurrenter å trenge inn på deres markeder og er gode på å finne nisjer som er vanskelig for andre å komme inn på. Er konservative og vil sikre posisjonen sin.

- ii. *Utforskere (prospectors)* – organisasjoner som er dynamiske og opptatt av å finne og utforske nye markeder/produkter/muligheter. Det er viktig å være innovative. Søker bredt og er i stadig utviklingsmodus.
- iii. *Analytikere (analyzers)* – organisasjoner som en unik kombinasjon av utforsker og forsvarer. De forsøker å redusere risiko samtidig som de maksimerer mulighetene for økt profitt. Utnytter styrkene til begge de foregående i samme system. Opptatt av balanse.
- iv. *Etternølere (reactors)* – organisasjoner som har en inkonsistent og ustabil tilpasning til omgivelsene rundt. Justerer sjelden før den blir tvunget til det.

Boyne og Walker (2004, 231) kritiserer at denne modellen behandler strategi som et våpen for å overvinne rivaler, og at offentlig sektor må ha en annen tilnærming, f.eks. som et middel til å forbedre offentlige tjenester. De har videreutviklet modellen for å få en mer komplett analyseramme, og viser til at det i offentlig sektor er sterkere grad av pålagt strategisk innhold og at det politiske nivået som står for finansieringen også vil regulere organisasjonene i form av resultatindikatorer, planleggingssystemer, kontroll, revisjon, budsjettstyring og rapporteringer (Boyne og Walker 2004, 236). I eksisterende strategilitteratur om offentlige organisasjoner legges det mest vekt på analyse av strategiprosesser, og i klassifiserings-systemene som finnes, ses det enten bare på strategisk stilling eller strategiske tiltak, og mål, prosess og strategisk innhold blandes (Boyne og Walker 2004, 237–239). Boyne og Walker trekker frem at forholdet mellom reguleringer og strategiinnhold er helt sentralt, og at det må være viktig å se på både strategisk stilling (*stance*) og strategiske tiltak (*actions*). De foreslår derfor en klassifiseringsmåte for strategisk innhold som prøver å håndtere de to dimensjonene (stilling og tiltak), i det de legger frem ulike kombinasjoner av strategiske stillinger og organisasjonens tiltak (Boyne og Walker 2004, 244).

Modellen tar utgangspunkt i Miles m.fl. sine klassifikasjoner når det gjelder strategisk stilling, men analytikerne blir tatt ut, fordi de mener at det er en blanding av utforskere og forsvarere. Organisasjonene bør heller ikke plasseres kategorisk i de forskjellige gruppene, man må snarere forvente en blanding av disse forskjellige strategiene over tid ettersom organisasjonene møter ulike utfordringer. Det trekkes også opp tre stillingstyper som vil dekke organisasjoners svar på nye vilkår: innovative (utforskerne), konsoliderende (forsvarerne) og avventende (etternølerne). Som strategiske tiltak, settes det opp fem kategorier som offentlige organisasjoner kan bruke for å operasjonalisere sin stilling. Disse

tiltakene må basere seg på empiriske funn. De fem kategoriene el. tiltaksgruppene ser på faktiske endringer i markeder, tjenester, inntekter og i eksternt og intern organisasjonsstruktur. Boyne og Walker (2004, 241) hevder at strategiske tiltak underbygger at strategisk innhold viser hvordan institusjonene faktisk opptrer - i kontrast til strategier som ikke kan måles gjennom å se på visjonserklæringer eller strategiske dokumenter. Det handler om iverksettelsen av strategi. Figur 2.3 viser den todimensjonale matrisen som vi bruker for å analysere institusjonenes strategiske stillinger og tiltak. Det er 14 mulige posisjoner i matrisen, da stillingen som forsvarer ikke vil ha tiltak for endret marked.

Figur 2.3 Boyne og Walkers to-dimensjonale strategimatrise. (Kilde: Boyne og Walker 2004).

| Strategisk innhold | | Strategiske tiltak | | | | |
|---------------------|--------------------------|--------------------|-----------------------|-----------|-------------------|-----------------|
| | | Endret marked | Endringer i tjenester | Inntekter | Eksternt struktur | Intern struktur |
| Strategisk stilling | Utforsker/innovativ | | | | | |
| | Forsvarer/konsoliderende | | | | | |
| | Etternøler/avventende | | | | | |

Boyne og Walker (2004, 241–243) utdyper de ulike strategiske tiltakene slik:

- i. *Endring i marked* – Offentlige organisasjoner kan av og til søke seg inn på et nytt marked eller velge å gå ut av et marked. Marked kan bl.a. defineres geografisk eller ved karakteristika ved brukere (for eksempel etter aldersgruppe eller tjenestebehov)
- ii. *Tjenester* – Offentlige organisasjoner kan forandre tjenestetilbudet for eksisterende brukere. Enten utvide med flere tjenester eller bytte ut tjenester (dvs. fjerne andre)
- iii. *Inntekter* – Det er viktig å sikre tilstrekkelige inntekter/økonomiske midler. Dette kan bl.a. gjøres ved å innføre eller øke andelen av brukerbetaling eller salg av tjenester
- iv. *Eksternt struktur* – Offentlige organisasjoner kan inngå samarbeid med andre organisasjoner gjennom nettverk, konsortium, partnerskap m.m.
- v. *Intern struktur* – Organisasjonen kan også endres internt, f. eks. struktur, kultur eller ledelse.

I kapittel 3 går vi gjennom hvordan vi har operasjonalisert variablene strategisk tiltak og strategisk stilling i vår analyse.

Hypotese om strategisk adferd

Kvalitetsreformen og den nye universitets- og høgskoleloven av 2005 åpnet for at alle universiteter og høgskoler skulle få nødvendige fullmakter og spillerom til å kunne påvirke alle strategiske tiltaksområdene. Samtidig må vi anta at Kunnskapsdepartementet har fulgt opp reformintensjonen og styrer på en slik måte at institusjonene faktisk får bruke dette handlingsrommet. På bakgrunn av dette er det grunn til å anta at universitetene og høgskolene har benyttet seg av mulighetene som Kvalitetsreformen ga, og vi fremsetter følgende hypotese:

H2: Institusjonene har blitt mer utforskende i perioden 2003-2010 *

*Under datainnsamlingen viste det seg at 2010 var siste år med tilgjengelige data.

I diskusjonen i kapittel 6 vil vi komme tilbake til om det er mulig å spore en samvariasjon mellom departementets styring og institusjonenes strategiske adferd, eller om det vil vise seg at det er lite sammenheng mellom departementets operative styring og universitetene og høgskolenes strategiske adferd. I neste kapittel gjennomgår vi hvilken metode vi har valgt for å undersøke spørsmålene knyttet til styring og strategisk adferd.

3. Metode

Vi har valgt casestudium som metode. I følge Robert Yin (2009, 2) har casestudium sine fordeler i forhold til andre metoder, når forskningsspørsmålene er hvordan og hvorfor spørsmål, når forskeren har lite kontroll med hendelsene og når fokus er på nåtidige fenomen i en virkelig kontekst. Yin (2009, 18) har en todelt definisjon av casestudium:

- Et casestudie er en empirisk undersøkelse som dybdeforsker et nåtidig fenomen i en virkelig kontekst, spesielt når grensene mellom fenomen og kontekst ikke er opplagte.
- Undersøkelsen håndterer en situasjonen der det er mange flere variabler av interesse, enn tilgjengelige data, og som et resultat av dette, er avhengig av flere beviskilder av data som må nærme seg hverandre som ved triangulering, og der forutgående utvikling av teorier styrer datainnsamlingen og analysen.

Styring og strategi som fenomen er dagsaktuelt og noe som pågår i det virkelige liv. I oppgaven analyserer vi både den departementale styringen og institusjonenes strategiske adferd, for å beskrive dette i historiske og nåtidig konteksten for fenomenet.

Som kilder for studien har vi hatt mange skriftlige kilder: Tildelingsbrevene fra departementet til institusjonene, rapporter og planer fra institusjonene til departementet, referater fra etatsstyringsmøter, nasjonale evalueringer og offentlige utredninger, samt rapporter om og fra sektoren (spesielt fra Universitets- og høgskolerådet (UHR)). Slik har vi kunnet sammenholde data, og vurdere om funnene ”møtes”, som om vi triangulerte. Vi har forstått triangulering i casestudier som bruk av flere og ulike kilder som belyser fenomenet, og som bekrefter eller avkrefter sammenfall. Alle kilder er sekundære, dvs. at vi ikke har hatt direkte kontroll med noe av materialet. Vi mener at vi oppfyller kriteriene til Yins definisjon av casestudium.

Yin (2009, 28) anbefaler at en bruker antakelser (propositions) for å rette og holde oppmerksomheten på det en undersøger. Figur 1 visualiserte forskningsspørsmålet, og viste også at vi satte opp uavhengig og avhengig variabel. Variablene statlig styring og institusjonenes strategiske adferd er behandlet som egne problemstillinger, og i dette kapitlet formuleres det hypoteser i tilknytning til disse variablene. Vi har ikke testet statistiske årsakssammenhenger mellom variablene, men i kapittel 6 har vi drøftet om det kan være samvariasjon mellom statlig styring og strategisk adferd.

3.1 Utvalg og avgrensinger

Valg av institusjoner

I casestudier kan man studere et utvalg som representerer det fenomenet man vil undersøke. Analyseenheter trenger ikke å være statistisk representative, og funnene i et casestudium kan ikke generaliseres i statistisk forstand. Studien er avgrenset til seks universiteter og høgskoler. De seks er følgende tre universiteter, en vitenskapelig høgskole og to statlige høgskoler:

- Universitetet i Oslo (UiO)
- Universitetet i Agder (UiA)
- Universitet for miljø og biovitenskap (UMB)
- Norges handelshøgskole (NHH)
- Høgskolen i Oslo (HiO)
- Høgskulen i Volda (HVO)

Disse institusjonene er valgt fordi vi mener de kan gi en fyldig beskrivelse av styring i universitets- og høgskolesektoren. De representerer mangfold og ulike variabler som størrelse, geografi, type m.m. Universitetet i Oslo er Norges eldste universitet og har lang tradisjon som selvstendig breddeuniversitetet med stor tyngde innenfor forskning og utdanning. Dermed vil

dette universitetet som case gi innsikt i hvordan en institusjon med tradisjon for stor selvstendighet blir styrt og hvordan UiO innretter seg når Kvalitetsreformen åpner for økt konkurranse fra andre. Universitetet for miljø og bioteknologi og Universitetet i Agder har endret status i perioden for vår undersøkelse; UMB fra vitenskapelig høyskole til universitet i 2005 og UiA fra høyskole til universitet i 2007. UMB som case vil gi innsikt i hvordan en vitenskapelig høyskole blir styrt og opptrer strategisk, og om det er endring når institusjonen endrer kategori. Det samme er tilfellet med UiA, men da i forhold til endring fra høyskole til universitet. Høgskolen i Oslo fusjonerte med Høgskolen i Akershus 1. august 2011 til Høgskolen i Oslo og Akershus, men vi har bare sett på data for tidligere HiO. HiO er interessant fordi det er en storbyhøyskole, og også med tydelige ambisjoner om å utvikle seg i retning universitet. Høgskolen i Volda vil kunne representere de mindre/mellomstore høyskolene i distriktet som ikke har direkte planer om å bli universitet, og vil også gi innsikt i hvordan mindre faglige og administrative miljøer styres og tilpasser seg statlig styring.

Valg av hovedkilder for analysen

Som nevnt i kapittel 2 styres universiteter og høyskoler gjennom en rekke forskjellige virkemidler. For analyse av Kunnskapsdepartementets styring, bruker vi tildelingsbrevene som hovedkilde. "Tildelingsbrevet er det sentrale årlige styringsdokumentet fra departement til underliggende virksomhet, der departementet skal følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger overfor virksomheten" (SSØ 2010a, 5). Dermed representerer tildelingsbrevet den operative delen av KDs styring der mål- og resultatkrav kommer tydeligst og samlet til uttrykk. Som hovedkilde for analyse av universiteter og høyskolars strategiske adferd, har vi valgt deres offisielle årlige rapportering og planer for fremtidig aktivitet, altså svaret på tildelingsbrevet.

3.2 Analysemetode

Ettersom bare skriftlige kilder er valgt, brukes innholdsanalyse som analysemetode. Klaus Krippendorff (2004, 18) definerer innholdsanalyse som en forskningsteknikk som brukes for å lage repliserbare og gyldige slutninger fra tekster (eller andre meningsfulle kilder) som passer til konteksten de brukes i. Han fremholder at en bør følge spesielle prosedyrer, og at teknikkene må resultere i funn som er repliserbare, dvs. at andre skal få de samme resultatene når de gjennomfører en tilsvarende teknikk på et annet tidspunkt og under andre forhold. At de er repliserbare er den viktigste formen for reliabilitet (pålitelighet). Forskningen må også gi

valide (gyldige) resultater. Dette er ikke spesielt for innholdsanalyse, men stiller bestemte krav til utførelsen.

Sigmund Grønmo (2004, 121) skriver at innholdsanalyse er systematiske undersøkelser av innholdet i dokumenter, og at de blir gjennomgått med sikte på å kategorisere, registrere og analysere innholdet. I forhold til andre type kildematerialer, f.eks. aktører eller respondenter, gir dokumenter informasjon om samfunnsforhold over langt større avstander i tid og rom, og de er spesielt verdifulle i studier av utviklingsforløp og endringsprosesser over tid (Grønmo 2004, 121). Dokumentanalyse synes derfor å være et egnet valg for vår undersøkelse.

Innhold i tekst kan behandles og registreres enten som kvalitative data eller som kvantitative data (Grønmo 2004, 187) og vi har benyttet begge metodene. Det gir godt grunnlag for analysen dersom dokumenter kan behandles kvantitativt hvis det er snakk om mengder (Krippendorff 2004, 87). Vi har foretatt en kvalitativ gjennomgang av alle tekstene vi bruker for å analysere styring og strategi, og deretter har vi kategorisert utvalgt tekst i tabeller, slik at det kan telles kvantitativt der dette har relevans. (Se vedlegg 1 som eksempel på analyseskjema)

3.3 Pålitelighet og gyldighet

I alle vitenskapelige studier er det viktig å ha en kildekritisk tilnærming, dvs. foreta en kritisk vurdering av kildene en bruker. Grønmo (2004, 122) nevner spesielt fire vurderinger som må tas hensyn til. For det første må kildenes *tilgjengelighet* vurderes. De må være tilgjengelige og åpne for innsyn. Manglende tilgjengelighet vil kunne føre til at problemstillingen eller undersøkelsen må endres, slik at den bare omfatter forhold som kan belyses ved tilgjengelige kilder. I sammenheng med tilgjengelighet er det naturlig å vurdere relevans. *Relevans* betyr at de tilgjengelige kildene må være relevante for problemstillingen, dvs. at kildene gir mest mulig dekkende informasjon. Deretter må vi vurdere om kilden er ekte. *Autentisitet* i forhold til dokumenter betyr at vi må vurdere om dokumentene er det de sier de skal være, og at de er skrevet av den som er oppgitt som forfatter. Til slutt må vi vurdere kildenes *troverdighet*, dvs. vurdere om vi har tillit til den informasjonen vi får tilgang til. Troverdighetsproblemer knyttet til innholdsanalyser kan handle om at dokumentene gir feilaktig informasjon, f.eks. er utformet for å fremme bestemte interesser. Disse vurderingene er knyttet til undersøkelsens pålitelighet (reliabilitet) og gyldighet (validitet), som skal være så høye som mulig.

Påliteligheten er høy når undersøkelsesopplegg og datainnsamling gir pålitelige data, dvs. at variasjon i datamaterialet ikke reflekterer metodiske forhold, men reelle forskjeller mellom analyseenhetene (Grønmo 2004, 220). *Gyldigheten* vil være høy når undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gir data som er relevante for problemstillingen. Høy gyldighet forutsetter at enheter og variabler i studien er systematisk definert, teoretisk og operasjonelt, og at disse samsvarer (Grønmo 2004, 221). Dermed er det spørsmål om informasjonen som fremkommer i våre hovedkilder er dekkende for departementets styring og institusjonenes strategiske adferd, og om dette passer med undersøkelsens intensjoner. Tildelingsbrevene er det viktigste årlige styringsdokumentet der departementets overordnede mål for politikkområdet og virksomheten skal komme frem, og tildelingsbrevene skal særlig rette oppmerksomheten mot mål og krav til resultater til virksomheten (SSØ 2010a, 25). På den annen side må det tas hensyn til at departementet bruker mange ulike styringsverktøy, og at føringer kan komme til uttrykk andre steder enn via tildelingsbrevet, f.eks. strategiske forskningssatsinger som kanaliseres via Forskningsrådet. Når det gjelder rapporter og planer som kilde for strategisk adferd, skal de årlige rapportene være universitetene og høgskolenes offisielle redegjørelse for aktivitet og måloppnåelse foregående år. Vi antar derfor at de vil kunne gi informasjon om dette. Samlet sett, gir derfor tildelingsbrevene og rapport og planer et utgangspunkt med høy pålitelighet og høy gyldighet for undersøkelsen. Det kritiske blir å holde nivået høyt gjennom hele undersøkelsen, bl.a. at våre teoretisk og operasjonelle definisjoner av enheter og variabler i undersøkelsesopplegget treffer problemstillingene (høy gyldighet) og at metoden for analysene gir variasjon i data som reflekterer reelle forskjeller mellom analyseenhetene (høy pålitelighet). Dette blir diskutert nærmere i kapittel 6.

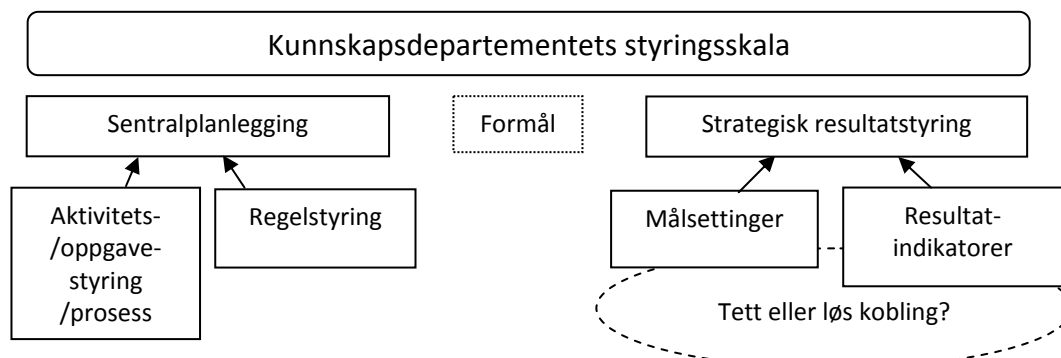
3.4 Operasjonalisering av styring og strategisk adferd

I dette avsnittet forklarer vi hvordan variablene for KDs styring og institusjonenes strategiske adferd er operasjonalisert.

Kunnskapsdepartementets styring

Vi har satt opp to variabler for styring, henholdsvis sentralplanlegging og strategisk resultatstyring. Figur 4 viser hvordan disse er operasjonalisert ved at det er satt opp to indikatorer for hver variabel. Når vi følger vår definisjon av sentralplanlegging, legger vi til grunn at dette vil vise seg gjennom høy grad av aktivitets- og oppgavestyring og regelstyring. For å operasjonalisere vår definisjon av strategisk resultatstyring har vi satt opp indikatorene målsettinger og resultatindikatorer.

Figur 3.1 Operasjonalisering av Kunnskapsdepartementets styring



For å undersøke om det kan se ut til å være ulik styring på ulike områder, har vi definert fire styringsområder som gjenspeiler universitetene og høgskolenes aktivitet; utdanning, forskning, formidling og samfunnskontakt og økonomi/administrasjon, noe som er i samsvar med loven om Universiteter og høgskoler, og også gjenspeiler departementets overordnede mål. Vi har analysert innholdet i tildelingsbrevene gjennom å kode alle formuleringene som uttrykker hva KD forventer at institusjonene skal fokusere på under de ulike styringsområdene, og vi har konsentrert oss om målformuleringer og resultatvurderinger, og dermed ikke gått inn på finansielle virkemidler i henhold til budsjetttildelingen.

Vi har vurdert alle formuleringene under de ulike deloverskriftene opp mot variablene for henholdsvis sentralplanlegging og strategisk resultatstyring. Derfor ble formuleringene kodet etter om de var relatert til aktivitets- og oppgavestyring, regelstyring, målsetting eller resultatindikatorer. Vi valgte å ikke kode etter KDs egen klassifisering og inndeling av mål og resultatindikatorer fordi hensikten nettopp var å undersøke om en formulering som settes opp som et mål, faktisk kan sies å være det i henhold til (målstyrings) teori, eller om formuleringen heller passet inn i en annen styringskategori i verdikjeden (jf. figur 2.2).

I tråd med figur 3.1, så vi etter formuleringer som uttrykker/viser sentralplanlegging. Aktivitets- og oppgavestyring kom til syne når nye tiltak skulle settes i gang eller når departementet ville ha gjennomført enkeltstående oppgaver/aktiviteter på områder. Typisk hierarkiske begrep, f.eks. påbudsord som “skal”, “må”, “forutsetter” har også vært en inngang til materialet. Vi fulgte også definisjonen for hva som kan sies å være mål og resultatindikatorer, og talte opp antall mål og antall resultatindikatorer i henhold til dette.

Både vid og smal definisjon for mål ble identifisert og kodet. Vi undersøkte også om det var tett eller løs kobling mellom mål og resultatindikatorer. Det ble gjort ved å se om mål og resultatindikatorer hang sammen, dvs. i hvor stor grad resultatindikatoren pekte tilbake på målet eller om det var løsere kobling, til tross for at det forsøksvis var satt opp samlet og tett fra departementets side.

På hvert styringsområde vurderte vi hvilken styringsform departementets formulering gjaldt og kodet dem som følger:

Regelstyring: Departementet henviste til regler, retningslinjer, forskrifter, lover

Aktivitets- og prosess/eller oppgavestyring: Departementet la føringer for hva ressursene (skulle) brukes til eller at de ville ha gjennomført en oppgave (med eller uten tidsfrist)

Mål/Målsetting: Her ble det vurdert om departementets formulering kunne sies å være et reelt, operasjonalisert mål, dvs. en målbar størrelse eller spesifikk utførelse som sa noe om hva, for hvem, hvor mye, når m.m.

Resultatindikator: Departementet har satt ett spesifikt mål om et forventet resultat og som kan måles kvantitativt

Formål: Formuleringer som ikke var så konkrete og operasjonaliserbare at de kom inn under kategorien mål/målsetting. Det pekte fremover mot en ønsket tilstand, men hadde mer karakter av visjonsbeskrivelser eller overordnede målbeskrivelser.

Institusjonenes strategiske adferd

For å operasjonalisere universitetene og høgskolenes faktiske adferd tok vi utgangspunkt i modellen til Boyne og Walker (2004). Som sagt var rapporter og planer vår hovedkilde, men ettersom modellen forutsetter at det var faktiske tiltak som skulle måles, var det i hovedsak bare rapportdelen som ble analysert. Vi startet med rapport for 2003 og siste analyserte rapport var for 2010. Analysen av strategisk adferd ble også avgrenset til de to største og viktigste områdene; utdanning og forskning. Strategisk adferd ble analysert i to operasjoner; først hvilke tiltak som faktisk var gjort, og deretter vurdering av tiltakene opp mot hvordan de plasserte seg etter definisjonene for ulike strategisk stillinger. Disse to operasjonene følger naturlig av modellen, da variabelen for tiltak påvirker variabelen for stilling.

Operasjonalisering av strategiske tiltak

Variabelen strategisk tiltak ble kategorisert gjennom å vurdere endring i faktisk adferd i forhold til de fem tiltakskategoriene i modellen: marked, tjenester, inntekter, ekstern struktur

og intern struktur (se tabell 5). Tiltakene ble målt som enkle indikatorer med gjensidig utelukkende kategorier (nominal nivå). Det ble ikke talt opp frekvenser.

Tabell 3.1 Indikatorer for strategiske tiltak

| <i>Endret marked</i> | <i>Endring tjenester</i> | <i>Inntekter</i> | <i>Ekstern struktur</i> | <i>Intern struktur</i> |
|--|--|--|--|--|
| Gått inn på nytt marked 0 = Nei, 1 = Ja | Utvidet tjenestetilbudet for eksisterende brukere 0 = Nei, 1 = Ja | Økt produksjon eller flere eksterne oppdrag 0 = Nei, 1 = Ja | Samarbeid med andre institusjoner 0 = Nei, 1 = Ja | Endret organisering 0 = Nei, 1 = Ja |

For å se endring i *marked* for utdanning, undersøkte vi om institusjonene tilbød eksisterende tjenester til nye grupper eller utvidet nedslagsfeltet geografisk, f.eks. ved å oppette desentraliserte studier, nye studieformer (nettstudier), eller ved utvidelse av porteføljen på fagområder som de ikke hadde hatt tilbud på før. På forskingsområdet, vurderte vi også dette i forhold til satsing på samarbeid (nasjonalt og internasjonalt). Når det gjaldt endring i *tjenester* på utdanningsområdet, så vi etter om de utvidet tjenestetilbudet ved å opprette flere studieprogrammer, f.eks. mastergrader (for å bygge på sine bachelorgrader) eller doktorgrader (for å bygge på mastergrader), eller endret tjenester og andre vilkår for studentene. På forskningssiden så vi etter endring i tjenester og rammevilkår for stipendiater og fagansatte. I finansieringsmodellen for universitets- og høgskolesektoren er det åpning for å øke *inntektene*. For utdanning kan institusjonen øke studiepoengsproduksjonen og for forskning kan de øke vitenskapelig publisering. Vi sjekket i DBH om institusjonene hadde økt sin egenfinansierte studiepoengsproduksjon og vitenskapelige publisering. Den kan også selge tjenester og konkurrere om oppdrag, men vi så bare på oppdragsaktivitet knyttet til forskning. Endring i *ekstern struktur* ble undersøkt ved å se om institusjonen hadde inngått nye samarbeid med andre institusjoner, enten i nettverk, gjennom partnerskap eller ved å fusjonere. Formålet med samarbeidet kunne være både på utdannings- og forskningsfeltet. For *interne struktur* så vi etter om organisasjonen hadde endret ledelsesmodell (enhetlig/delt ledelse, ansatt eller valgt ledelse) eller hadde gjennomført andre omfattende organisasjonsendringer knyttet til utdannings- eller forskningsorganisering. Vi vurderte områdene utdanning og forskning i hver sine målinger, for at det skulle være mulig å se om institusjonene vektla strategien på disse feltene ulikt over tid.

Når det gjaldt å få treff på positivt utslag på tiltak, vurderte vi også om endringen var selvvalgt, eller om den var knyttet til ulike pålegg. For eksempel ble det å få vedtatt og iverksatt ordningen med kvalitetssystem ikke målt som tiltak, da dette var et av kravene som

fulgte Kvalitetsreformen. Dette så vi på som en viktig distinksjon i forhold til å vurdere institusjonens strategiske stilling.

Operasjonalisering av strategisk stilling

Etter å ha summert opp resultatene fra tiltakene, ble disse resultatene vurdert i forhold til de ulike kategoriene for strategisk stilling slik:

Utforsker: Institusjoner med positiv score i flere tiltak over tid, og spesielt når det gjaldt tiltak knyttet til nytt marked og eksternt samarbeid.

Forsvarer: Institusjoner med positiv score, men med overvekt på tiltak knyttet til endring i tjenester og inntekter over tid.

Etternøler: Institusjoner med lav score, dvs. lite endringer på alle typer tiltak i perioden.

4. Hva viser tildelingsbrevene?

I dette kapittelet presenteres funn fra analysen av datamaterialet. Er det sammenheng mellom begrepsbruk, teori og praksis, og stemmer hypotesen om økt resultatfokus? Hvilke områder ble vektlagt i tildelingsbrevene og hvor kom styringen ut på skalaen sentralplanlegging – strategisk resultatstyring?

Tildelingsbrevene er likt utformet i struktur for alle institusjoner og også i all hovedsak i oppsett og formuleringer. Det forekommer ulike formuleringer mellom universiteter, høyskoler og vitenskapelige høyskoler på et par områder som gjelder utdanning, der universitetene har større frihetsgrader enn høyskolene, og på forskningsområdet der universitetene har større ansvar for grunnforskning, mens høyskolenes regionale ansvar vektlegges sterkere. Der brevene og formuleringene skiller seg vesentlig fra hverandre i forhold til institusjonskategori eller styringsområder er dette kommentert, ellers omtales hovedsakelig tildelingsbrevene fra Kunnskapsdepartementet som et brev. I analysen vises det kun til tildelingsbrev for det enkelte år og ikke sidetall der formuleringene er lik for alle undersøkte institusjoner. Det er fordi sidetallet ikke nødvendigvis var lik for alle brev selv om formuleringene i brevene var identiske.

4.1 Fra mål til målstruktur. Utvikling i begrepsbruk og innhold

Som nevnt i kapittel 2.1.2, blir mål- og resultatstyring ofte omtalt som et entydig forstått fenomen og begrep. Nedenfor gjennomgås departementets begrepsbruk og vi undersøker om det er samsvar mellom begrep og teori.

Tabell 4.1 Begrepsbruk i departementets mål- og resultatstyring

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Mål (fra St.prp.) | X | X | X | | | | | | |
| Hovedmål | | | | X | X | | | | |
| Delmål | | | | X | X | | | | |
| Sektormål | | | | | | X | X | X | X |
| Virksomhetsmål | | | | | | X | X | X | X |
| Styringsparameter | | | | | | X | X | X | X |
| Resultatindikator | | | | | X | | | | |
| Resultatmål | X | X | X1) | X2) | X3) | X4) | X4) | | |
| Ambisjonsnivå | | | | | | | | X5) | X |
| Indikator | | | | | | | | | X6) |

1) Brukt om formuleringer som i realiteten er aktivitets- og oppgavebeskrivelser

2) Her skal institusjonene selv fylle inn ift delmål

3) Brukt om konkrete mål på resultatindikatorer

4) Brukt om konkrete mål på styringsparameter

5) Erstatte resultatmål slik det ble brukt i 2007 og 2008

6) Innføres for institusjoner med museumsvirksomhet

Tabell 4.1 viser at departementet har brukt mange ulike begreper i perioden og at det derfor gir mening å løsrive seg fra departementets begrepsbruk for analyseformål. I den tidlige perioden fra 2003 til 2005 benyttet ikke departementet et tradisjonelt hierarkisk måloppsett. I disse årene ble overordnede mål presentert i St.prp. 1 og tildelingsbrevet henviste til dette. Tildelingsbrevene for 2003–2005 startet deretter direkte med beskrivelser av forventninger til rapportering, under overskriften *resultatmål*. I 2006 introduserte departementet et målhierarki i tradisjonell forstand som forklart i kapittel 2, med 4 *hovedmål* utledet av loven på områdene utdanning, forskning, samfunns-/næringsliv og formidling og forvaltning/økonomi. Universiteter med museumsvirksomhet fikk et eget hovedmål 5 fra 2007. *Delmål* var også en del av strukturen. Institusjonene skulle selv operasjonalisere delmålene gjennom å fastsette resultatmål, og institusjonene skulle også sette egne delmål. Departementet understreket at man var ute etter å få tak i kobling mellom planer, resultater og ressursinnsats (Tildelingsbrev 2006), men som tabell 4.1. viser, var det ikke mulig å telle opp resultatindikatorer eller styringsparameter for 2006, fordi det ikke fremkom i tildelingsbrevet, men var overlatt til

institusjonen selv. I 2008 endret departementet navn fra hovedmål og delmål til *sektormål* og *virksomhetsmål*.

Fra 2006 introduserte også departementet noen områder de ønsket å få belyst særskilt. Disse *særskilte rapporteringsområdene* ble satt opp som kulepunkter og ikke under egen overskrift. Det har også vært en utvikling av disse. I 2006 ba departementet om at det ble gjort "en kort redegjørelse for og vurdering av" enkeltområder som var knyttet direkte opp under delmål (Tildelingsbrev 2006). Fra 2007 ble rapporteringen på disse enkeltområdene redusert og knyttet til de enkelte overordnede målene (hovedmål/sektormål) og departementet ba om at det skulle gis en særskilt rapportering på "hvordan institusjonen hadde fulgt opp" disse områdene som ble listet som kulepunkter. Et eksempel på en slik rapportering under delmål for forskning fra 2007 er: "tiltak for å øke forskningsmidler fra NRF" (Tildelingsbrev 2007). I 2008 ba departementet om at det skulle gis en "kort kvalitativ vurdering av hvordan [institusjonen] har fulgt opp området i 2008" (Tildelingsbrev 2008). I 2009 ble dette kalt *kvalitative styringsparametre* (Tildelingsbrev 2009). I 2010 er ordlyden endret til at departementet ber om at institusjonen "med utgangspunkt i sektormål xx gir en beskrivelse av måloppnåelsen med særlig vekt på" de enkelte områdene som ønskes belyst (Tildelingsbrev 2010). Disse kravene er ikke med i departementets oppsett av overordnet målstruktur, men som vi skal vise, mener vi at disse spiller en vesentlig rolle når man skal danne seg et bilde av graden av sentralplanlegging versus strategisk resultatstyring. I det følgende omtales dette som "*særskilte krav*".

I 2007 ble begrepet *resultatindikator* innført, men dette ble erstattet av *styringsparameter* fra 2008. Begrepet styringsparameter ble definert av departementet første gang i tildelingsbrevet fra 2008, og da i samsvar med SSØs definisjon (SSØ 2010b, 22).

Oppsummert har vi funnet en utvikling i begrepsbruk i tildelingsbrevene som viser at Kunnskapsdepartementet fra 2003-2005 kun brukte begrepene mål og resultatmål, mens det fra 2006 ble innført en målstruktur presentert som et klassisk målhierarki som har holdt seg frem til og med 2011. Ut fra oppsettet til målstruktur, kan det se ut til at departementet går mot mer strategisk resultatstyring. Men ifølge teorien i kap. 2, må mål og resultatindikatorer henge sammen dersom styringen skal kunne betegnes som målstyring. Det er derfor interessant å analysere innholdet i formuleringene.

4.2 Samsvarer innholdet i begrepsbruk med teoriens definisjon?

Vi undersøkte om målstrukturen og forventningene til universitetene og høyskolene som ble formidlet i tildelingsbrevene samsvarer med etablert teori.

Tabell 4.2 Samsvar mellom målstruktur og teoretiske definisjoner

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|---------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Antall mål/hovedmål/sectormål | 3 | 3 | 3 | 4 | 4 (5)³⁾ | 4 (5)³⁾ | 4 (5)³⁾ | 4 (5)³⁾ | 4 (5)³⁾ |
| - Samsvar vid definisjon av mål | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 4 | 4 | 4 |
| - Samsvar smal definisjon av mål | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Antall resultatmål 2003-2005 | 40¹⁾ | 44¹⁾ | 42¹⁾ | | | | | | |
| - Samsvar definisjon av resultatmål | 0 | 0 | 0 | | | | | | |
| Antall delmål/virksomhetsmål | | | | 19 | 10(12)³⁾ | 10(12)³⁾ | 10(12)³⁾ | 11(13)³⁾ | 10(12)³⁾ |
| - Samsvar vid definisjon av mål | | | | 0 | 4 | 5 | 5 | 7 | 8 |
| - Samsvar smal definisjon av mål | | | | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Antall styringsparameter (inkl. resultatindikator og mål) | | | | ²⁾ | 19(26)³⁾ | 17(24)³⁾ | 22(30)³⁾ | 23(31)³⁾ | 23(53)³⁾ |
| - Samsvar def. av styringsparameter | | | | | 19(26) ³⁾ | 17(24) ³⁾ | 22(30) ³⁾ | 23(31) ³⁾ | 23(53) ³⁾ |

1) For 2003-2005 var strukturen slik at KD kun satte opp hovedmål i St.prp. og deretter listet kravene til institusjonene under overskriften "Resultatmål". Det er vanskelig å angi eksakt antall på disse ettersom de ikke er nummerert eller definert på annen måte enn i beskrivende tekst under tematiske overskrifter.

2) Ikke mulig å telle for 2006 ettersom tanken fra Kunnskapsdepartementet var at institusjonene skulle sette dette opp selv

3) Tallet i parentes gjelder Universitetet i Oslo og institusjoner med museumsvirksomhet

Overordnede mål

Tabell 4.2 viser antall målformuleringer som er brukt og at målformuleringene som departementet kaller for hovedmål/sectormål og delmål/virksomhetsmål i liten grad samsvarer med teorien på operasjonaliserbare mål, men at de faller i kategorien *formål* (vid definisjon). I hele undersøkelsesperioden kunne ingen av de overordnede målformuleringene i tildelingsbrevet kategoriseres som mål eller målsettinger etter definisjonen i kapittel 2, som sier at et mål skal være beskrivelse av en fremtidig ønskverdig tilstand og at målet skal være mulig å operasjonalisere og etterprøve. Et eksempel innen forskning er: "Å utføre forskning og utviklingsarbeid av høy kvalitet" (St.prp. nr. 1 (2002-2003)), og dette innen samfunns- og næringsliv: "Universitet og høyskolar som sjølvstendige lærestader og forskings-institusjonar med evne til å møte behov i samfunnet" (St.prp. nr. 1, (2004-2005)). Dette gjaldt for hele perioden og for alle institusjonskategorier. Målformuleringene endret seg i løpet av perioden, men målene fremstår fremdeles som formålsbeskrivelser, for eksempel dette i 2011: "Universiteter og høyskoler skal oppnå resultat av høy internasjonal kvalitet i forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid." (Tildelingsbrev 2011). Endringen fra å kalle overordnede mål for hovedmål til sectormål, samt fra delmål til virksomhetsmål kan tolkes

som et ønske om at målstrukturen skal fremstå mer særpreget for universitetene og høyskolene, men innholdsmessig er det lite endring.

Delmål/virksomhetsmål

Bruken av begrepene delmål eller virksomhetsmål skal gi inntrykk av at dette er konkret mål som bygger oppunder det overordnede hoved- eller sektormålet. Av tabell 3 fremgår det at delmålene/virksomhetsmålene, med to unntak i 2006, enten landet i *formålskategorien* eller som *aktivitets- og oppgavebeskrivelser*. Et eksempel på formål er delmål/virksomhetsmål 1.1 som gjaldt fra 2007-2009: ”Høyskolene [universitetene/de vitenskapelige høyskolene] skal utdanne kandidater med høy kompetanse med relevans for samfunnets behov”, og et eksempel på aktivitet/oppgave/prosess er virksomhetsmål 2.1 fra 2008 og 2009: ”Høyskolene skal medvirke til profesjonsrettet forskning, utviklingsarbeid, kompetanseutvikling og nyskapende virksomhet i regionene” (Tildelingsbrev 2007, 2008 og 2009). Formuleringen beskriver en aktivitet/prosess som høyskolene skal gjøre, men peker ikke fremover mot en fremtidig ønskverdig tilstand. Mens virksomhetsmål 2.1 for universitetene samme år falt i formålskategorien fordi det var mer overordnet: ”Universitetene skal ivareta nasjonale behov for bredde i grunnforskningen. Samtidig skal universitetene konsentrere forskningsinnsatsen for å oppnå resultater av høy internasjonal kvalitet innen utvalgte fagområder og samarbeide internasjonalt om forskning og utviklingsarbeid.” (Tildelingsbrev 2008 og 2009).

Resultatmål, resultatindikator og styringsparameter

Begrepet *resultatmål* har hatt ulikt innhold i perioden. Et eksempel er: ”Institusjonene skal arbeide for å rekruttere flere studenter med minoritetsspråklig bakgrunn til høgre utdanning generelt og til lærerutdanningen spesielt. Videre skal institusjonene legge til rette for ulike studieløp som kan føre til kvalifisering av minoritetsspråklige med erfaring fra arbeid i skole og barnehage.” (Tildelingsbrev 2003). Et annet eksempel som gjaldt høyskolene innen området samarbeid med samfunns- og næringsliv er: ”Høgskolen skal øke samarbeidet med samfunns- og næringsliv med hensyn til innovasjon forskning og studietilbud, inkludert etter- og videreutdanning” (Tildelingsbrev høyskolene 2005). Formuleringene er ikke målbare og angir heller ikke et konkret ambisjonsnivå for det aktuelle området, og de passer dermed ikke inn i definisjonen for hva et resultatmål er. Først fra 2007 fikk begrepet resultatmål innhold som samsvarer med teorien. Et eksempel innen utdanning er: ”Antall primærsøkere per studieplass” (Tildelingsbrev 2007). Dette er en resultatindikator med mål. Bruken av begrepet *resultatindikator* fra 2007, og endringen fra resultatindikator til *styringsparameter* fra 2008, er

i samsvar med teorien, jamfør at en styringsparameter kan være både et mål og en resultatindikator, og at parameteren kan besvares enten kvalitativt eller kvantitativt.

Man kan diskutere i hvilken grad styringsparameterne ”treffer” målene de er ment å skulle gi resultatinformasjon om. De gir som regel kun informasjon om en side av målene, og man må derfor ofte supplere med annen informasjon, og også måle flere dimensjoner for å kunne vurdere måloppnåelse (SSØ 2010b, 22). Styringsparameterne frem til og med 2011 var *kvantitative*. Enkelte av styringsparameterne i tildelingsbrevene knyttet resultat til ressursinnsats, for eksempel måling av NFR-tildeling og antall studenter per undervisnings-, forsknings- og formidlingsstilling (Tildelingsbrev 2007 -2011). Andre var ren telling, for eksempel antall utvekslingsstudenter (Tildelingsbrev 2007-2011). Endringen fra resultatmål til *ambisjonsnivå* i 2010 kan tolkes som et ønske om å tydeliggjøre hva begrepet skulle dekke.

I neste avsnitt viser vi hvordan innholdet i formuleringene fordelte seg på ulike styringsformer. Har departementet økt resultatfokuset, på hvilken måte og på hvilke områder?

4.3 Fra sentralplanlegging til strategisk resultatstyring?

Dette kapitlet viser hvilke områder og temaer departementet løftet frem i tildelingsbrevene og om det er en endring i perioden mot resultatorientering. Vi undersøkte målformuleringer, aktivitetsbeskrivelser og generelle føringer, men ikke budsjett- og fullmaktsbeskrivelser. Vi konsentrerte oss om innhold direkte rettet mot universitets- og høyskolesektoren, og ikke tverrdepartementale føringer. For dette viser vi til Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi, 2011) sine anbefalinger for rapportering under Kunnskapsdepartementet.

Hvordan ble styringsområdene vektlagt?

Til tross for at det er forskjeller mellom institusjonenes størrelse og profil, ble dette lite reflektert i tildelingsbrevene. Det var visse forskjeller på føringer innen utdannings- og forskningsområdet, men ikke så store at vi fant det nødvendig å skille institusjonskategoriene fra hverandre på styringsområder.

Fram til 2007 var *utdanningsområdet* preget av oppgave- og aktivitetsstyring. Fra 2007 ble det satt styringsparametere med resultatindikatorer og resultatmål blant annet på studentopptak, studiepoengsproduksjon, internasjonale fellesgrader, ut- og innreisende studenter og fremmedspråklige utdanningstilbud. Dette går i retning av strategisk

resultatstyring. Forskjellene mellom institusjonskategoriene ga noe utslag ved at universitetene og de vitenskapelige høyskolene har hatt færre rapporteringskrav enn høyskolene. I hele perioden har departementet satt aktivitetskrav for bestemte profesjonsutdanninger, og er uttrykk for sentralplanlegging.

Forskningsområdet er det området med størst forskjeller mellom høyskolene på den ene siden, og universitetene og de vitenskapelige høyskolene på den andre. For eksempel ble regionalt ansvar framhevet sterkere for høyskolene, mens det nasjonale ansvaret for grunnforskning ble fremhevet for universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Departementet vektla at høyskolene måtte arbeide med å utvikle FoU-strategier de første årene i perioden og fulgte høyskolene tett på dette, mens universitetene og de vitenskapelige høyskolene ikke ble fulgt på samme måte. Høyskolene var generelt mer aktivitets- og oppgavestyrte på forskning, enn universiteter og vitenskapelige høyskoler. Oppsummert viste gjennomgangen økt resultatfokus blant annet innen doktorgradsproduksjon, vitenskapelig publisering, kjønnsbalanse i vitenskapelig personale og ekstern finansiering (NFR og EU) fra 2007, men også sentralplanlegging, særlig i forhold til høyskolene.

Når det gjelder *samfunns- og næringslivskontakt/formidling*, ble samarbeid med næringslivet vektlagt i økende grad i perioden 2003-2011, og det samme gjelder innovasjon. Mottatte forretningsideer, eksterntfinansiert virksomhet og bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet ble satt som styringsparameter fra 2007. Det viser økende resultatorientering, men har markert færre krav enn de andre styringsområdene. Vi finner også uttrykk for sentralplanlegging, for eksempel ble institusjonene i 2011 pålagt å opprette Råd for samarbeid med næringslivet.

Økonomi/forvaltning var ikke vektlagt som eget styringsområde med mål før 2006. Det i seg selv kan tyde på sterk grad av sentralstyring. Risikostyring kom inn i 2007 og ble vektlagt sterkt i resten av perioden, gjennom krav om at det skal gjennomføres. Anskaffelser/innkjøp har også vært gjennomgående tema og fikk økt fokus, og følges gjennom direkte pålegg og rapportering. Personalpolitikk ble vektlagt, men som overordnede beskrivelser om at institusjonene skal ha et godt arbeidsmiljø, mindre kjønnsdelt arbeidsliv m.m. Styringsparameterer blant annet på kjønn kom fra 2007, forholdet mellom administrativt og faglige ansatte, driftsutgifter, avregninger og likviditetsgrad fra 2009 og antall midlertidige tilsatte i 2011. I 2009 ser vi også en økning på mer generell informasjon og krav på forvaltningsområdet, blant annet i krav om internkontroll, krav til styret etc. Styringsområdet

skiller seg fra de tre andre, ved at aktivitets- og oppgavestyringen har holdt seg sterkere, selv om det gradvis også har blitt økt resultatfokus. Se også vedlegg 2 for visualisering av dette.

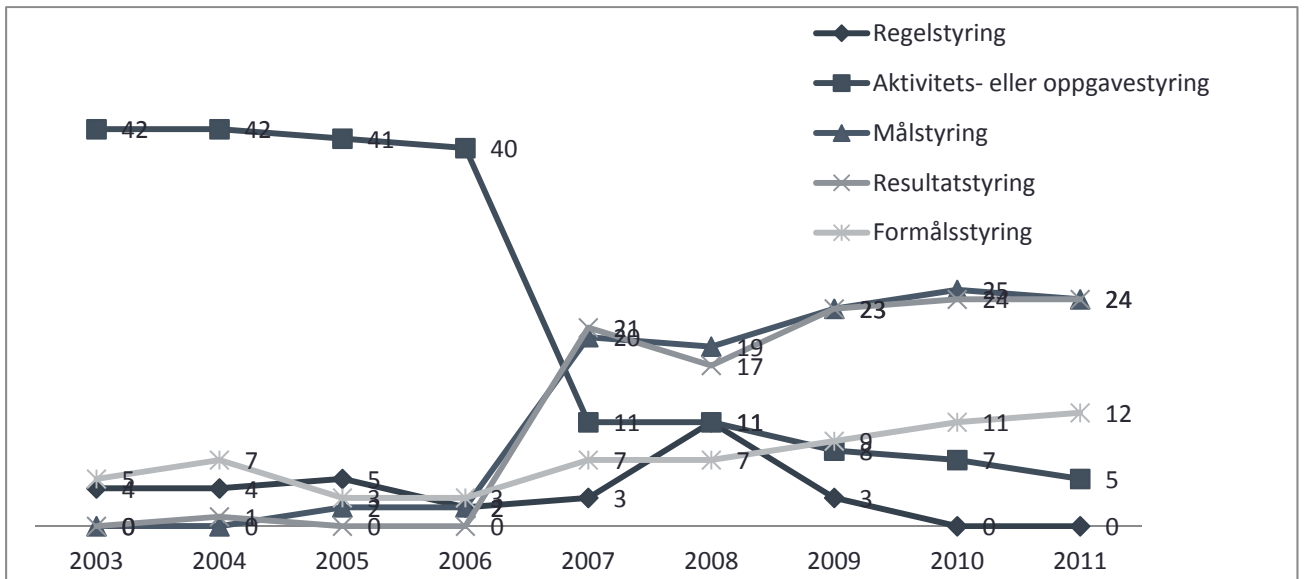
Oppsummert for de fire styringsområdene ser vi at utdanning og forskning har fått økt innslag av resultatfokus fra 2007, men med noe større innslag av sentralplanlegging på utdanning enn forskning. Når det gjelder samfunns- og næringslivkontakt/formidling får dette også resultatfokus, men vektlegges ikke i så stor grad som utdanning og forskning. Økonomi-/forvaltning er det området som er mest sentralstyrt. Dette står i kontrast til Kunnskapsdepartementets framstilling av styringsområde i målstrukturen fra 2007. Antall delmål og styringsparametre er relativt jevnt fordelt mellom styringsområdene, og alle styringsparameterne var kvantitative. De enkelte styringsparameterne, bortsett fra økonomi/forvaltningsområdet, har endret seg lite.

Kamouflert sentralplanlegging?

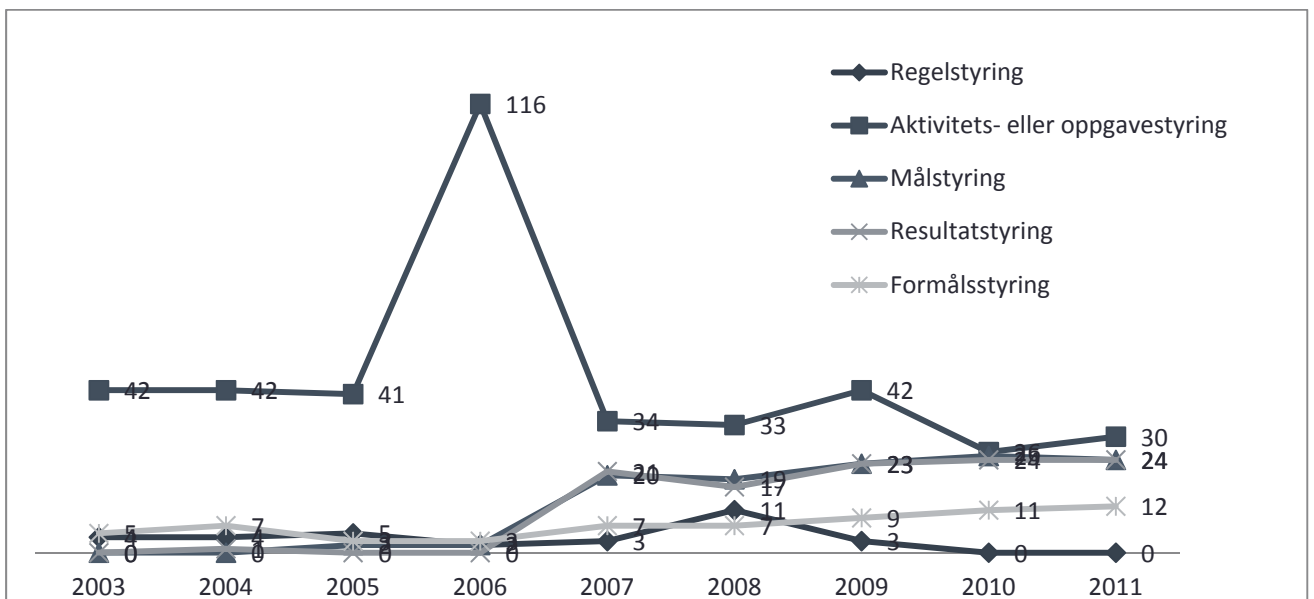
Figurene 4.1 og 4.2 gir et visuelt bilde av hvordan departementets styringskrav har fordelt seg samlet for alle styringsområdene. Høgskolenes tildelingsbrev (HiO og HVO) er brukt som eksempel, siden universitetene og de vitenskapelige høgskolene viser samme tendens. Figurene er derfor illustrerende for styringen for alle institusjonskategoriene. *Regelstyring* og *Aktivitets- og oppgavestyring* gir informasjon om utviklingen innen sentralplanlegging, mens *Målstyring* og *Resultatstyring* gir indikasjon på utviklingen av strategisk resultatstyring. Indikator for *Formålsstyring* viser også.

Figurene 4.1 og 4.2 er kodet med utgangspunkt i de samme tildelingsbrevene. Figur 4.1 viser at pendelen svinger i retning av mer resultatstyring fra 2007. Figur 4.2 viser samme tendens for resultatstyring, men i denne figuren er "særskilte krav" som ble innført i tildelingsbrevene fra 2006, tatt med (jamfør begrepsbruk i kapittel 4.1). Dermed ser vi at graden av sentralplanlegging øker, og faktisk ligger høyere resultatstyringen. Denne dimensjonen vises ikke dersom man kun ser på departementets oppsett av målformuleringer. En tolkning av dette kan være at mål- og resultatstyring, ble lagt oppå sentralplanlegging, slik andre også har vist (Christensen og Lægreid 1998).

Figur 4.1 Styring uten "særskilte krav" – høyskoler



Figur 4.2 Styring inkludert "særskilte krav" – høyskoler



Formuleringene i følgeteksten kan tyde på at departementet har hatt intensjon om å stimulere institusjonene til analyse av egen strategi og måloppnåelse, altså et ønske om resultatorientering og at dette var en av årsakene til at departementet ba om disse opplysningene. Men det skaper utfordringer, for selv om formuleringene strategi, måloppnåelse og kvalitativ vurdering inngår, kan ikke resultatoppnåelsen beskrives presist, når målene er formål.

Analysen av "særskilte krav" ga treff på aktivitets- og oppgavestyring, fordi det bes om rapportering på hva institusjonene har gjort og hvordan de har utført oppgavene, dvs. prosessbeskrivelser. Et eksempel er knyttet til sektormål 1 i 2008, der det i en kort kvalitativ vurdering skal omtales "strategi for utvikling av fagportefølje og faglig profil, herunder vise avveiningene som gjøres når det gjelder bredde versus dybde, hensynet til små og utsatte fag, relevans etc." (Tildelingsbrev 2006). Det var mellom 4 – 6 slike "særskilte krav" for hvert målområde fra 2007, i tillegg til annen ordinær rapportering. En arbeidsgruppe under UHR anmodet i 2006 departementet om å legge vekt på vesentlighet og relevans i forhold til krav om rapportering på disse områdene (UHR 2006b). En annen mulig årsak til at departementet ba om denne informasjonen kan være departementets behov for denne informasjonen i sin eierstyring eller virksomhetsstyring, og at de bruker den for å danne seg et bilde over tilstanden i sektoren (Difi 2011, 50). Samtidig kan det synes som om departementet har brukt disse punktene i tildelingsbrevene som et av få steder der fokus kan endres fra år til år, ettersom de andre styringsparameterne er mer stabile. Oppsummert ser det ut til at disse "særskilte kravene" presenteres som ønske om resultatstyring, mens de i realiteten er uttrykk for sentralplanlegging.

Sammenheng mellom mål og resultat - forkledd furu?

Ut fra tildelingsbrevene og målformuleringene fikk vi et overordnet inntrykk av departementets strategiske mål og ønsker for sektoren, men det var likevel ikke lett å identifisere universitetene og høgskolenes egenart gjennom brevene slik de fremstår i perioden 2003-2011. Balansen mellom målene var ikke tydelig og departementets strategi var heller ikke lett tilgjengelig. Dette ble også kommentert av institusjonene selv (UHR 2008, 6). Vi så en bedring på dette området fra 2010, da departementet under overskriften "Hovedprioriteringer" beskrev sine viktigste satsingsområder. Men det synes som om en av departementets utfordringer ligger i formidling og iverksetting av sektorpolitikk og strategi (politiske føringer) gjennom tildelingsbrevet.

Frem til 2005 var styringen preget av sentralplanlegging. Strukturen som ble brukt i departementets tildelingsbrev fra 2006 – 2011 ble fremstilt som et klassisk målhierarki, men når vi undersøkte koblingsgraden mellom mål og resultatindikatorer, identifiserte vi løs kobling mellom formål på den ene siden og styringsparameterne på den andre. Det vil si at det ikke var samsvar mellom teori og praksis for målstyring. For ettersom de fleste hovedmål/sektormål og delmål/virksomhetsmål viste seg å være formål og ikke

operasjonaliserte, gir ikke styringsparameterne resultatinformasjon direkte knyttet til disse. Det var ingen operasjonaliserte mål i mellom som bandt dette sammen. Resultatstyring slo kun ut på styringsparameterne, med tett kobling mellom resultatindikatoren og målsettingen for den enkelte resultatindikator. Dette vises i figur 4.1 og 4.2, der målstyring og resultatstyring følger hverandre. Flere av styringsparameterne for utdannings- og forskningsområdet var knyttet til ressursinnsats, og forsterket resultatorienteringen på disse områdene fordi utdanning og forskning også gir uttelling i finansieringsmodellen. På samfunns- og næringslivskontakt mener vi at resultatorienteringen var svakere, det kan for eksempel diskuteres om antall forretningsideer gir resultatinformasjon om arbeidet med kommersialisering ved institusjonen, dette kan også være resultat av tilfeldigheter. Og på økonomi- og forvaltning fant vi fremdeles sterkt innslag av sentralplanlegging. Alt var imidlertid pakket inn som mål- og resultatstyring etter grantremodellen som ble skissert i kapittel 2. Vi mener at styringen i realiteten fremstår mer som en pistret furu, med formål som er løst koblet til resultatindikatorene.

Vi kan tolke Kunnskapsdepartementets styring av universiteter og høyskoler på to måter. Når vi ser på resultatutslag via styringsparametre, går departementets styring i retning av mer strategisk resultatstyring fra 2006. Når vi også vektlegger ”særskilte krav”, ser det ut til at sentralplanlegging fortsatt står sterkt. Og departementet er kanskje mer opptatt av å formulere mål, og å dekke alle områder enn å fokusere på resultatdelen.

Kapittel to presenterte hypotesen om at:

***HI:** Kunnskapsdepartementets styring i tildelingsbrevene dreier fra fokus på detaljer til større vekt på resultater.*

Det er grunnlag for å støtte hypotesen om at det er en dreining mot fokus på resultater på enkeltområder, men detaljorienteringen var likevel ikke så lav som forventet. Kapittel 6 drøfter mulige årsaker og forklaringer til funnene på styring, men først skal vi se hvilke strategiske tiltak institusjonene gikk inn for.

5. Analyse av strategisk adferd

I dette kapitlet analyseres universitetene og høyskolenes strategiske adferd i forhold til om de kan sies å være utforskere, forsvarere eller etternølere, samt om antakelsen at

institusjonene blir mer utforskende stemmer. I det følgende går vi gjennom funnene institusjon for institusjon, og gir en vurdering av hvordan vi mener at resultatene på tiltakssiden samlet sett plasserer seg i forhold til de ulike strategiske stillingene i modellen. I tillegg til empiriske funn, har vi også benyttet kvalitative vurderinger.

5.1. Utfordrer, forsvarer eller etterfølger?

Universitet i Oslo

Tabell 5.1 viser strategiske tiltak på utdanningsområdet for Universitet i Oslo. UiO har arbeidet med endring i tjenester og intern struktur hvert år, og de øvrige tiltaksområdene varierer. På inntektsiden økte egenfinansiert studiepoengsproduksjon de to første årene, men i perioden 2006–2008 har UiO en reduksjon, for deretter å øke igjen. Det er få funn på endret marked i perioden, men UiO er med på eksterne utdanningssamarbeid, både i Norge og internasjonalt. I universitets rapport for 2006 heter det: ”Gjennomstrømming og måling av studiepoengsproduksjon per student er ikke nødvendigvis et mål for kvalitet. Kvalitet i utdannings-tilbudet er snarere er forutsetning for å øke gjennomstrømmingen”. UiO jobber bevisst med studiekvalitetshevende tiltak for å øke studiepoengsproduksjonen for den enkelte student, fremfor å øke studenttallet. Studenttallet holdes også nede for å bedre forholdstallet mellom lærer og student, og i 2008 reduseres 1/3 (200) av studieplassene på masterstudiet i rettsvitenskap for å sikre bedre studiekvalitet. Nye samarbeidsavtaler, som kan åpne nye markeder, inngås kun med institusjoner som vurderes som faglig like gode som eller på nivå over UiO (Rapport og planer UiO 2006-2007, 10). På utdanningsområdet karakteriseres derfor UiOs strategiske posisjon i første rekke som forsvarer, som konsoliderer og styrker kvaliteten for eksisterende studenter.

Tabell 5.1 Strategiske tiltak Universitetet i Oslo

| Utdanning | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Endret marked | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| Endring tjenester | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Inntekter | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Ekstern struktur | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Intern struktur | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

På forskningsfeltet er UiOs strategi tydelig utforskende med treff på alle tiltaksområdene samtlige år, som vist i tabell 5.2. Dette har sammenheng med at universitetets hovedmål er å styrke sin stilling som forskningsuniversitet av høy internasjonal standard, og at det arbeides svært målbevisst. Inntektene økes gjennom tilslag på søknader både i NFR-prosjekter og EUs

rammeprogrammer, og UiO får koordineringsansvar for flere store forskningssamarbeid. Vitenskapelig publisering øker hvert år, som eneste i utvalget. Det arbeides kontinuerlig med intern struktur og endring av tjenester som kan forbedre forskningsvilkårene.

Tabell 5.2 Strategiske tiltak Universitetet i Oslo

| Forskning | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Endret marked | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Endring tjenester | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Inntekter | ? | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Ekstern struktur | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Intern struktur | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

Enkelte fakulteter holder igjen ledige stillinger og bruker midlene til satsing på forskning. Det lages tiltaksplan mot uredelighet i forskning og det vedtas retningslinjer for god forskningsetikk. Vi oppfatter UiO som en utforsker som setter i verk mange tiltak og bruker ulike virkemidler for å strekke seg mot målet.

Høgskolen i Oslo

Tabell 5.3 viser strategiske tiltak på utdanningsområdet for Høgskolen i Oslo. HiO har treff på endring i tjenester, ellers er det treff 7 av 8 år på endring i ekstern og intern struktur. Det som varierer, er tiltak for nytt marked og økning av inntekter.

Tabell 5.3 Strategiske tiltak Høgskolen i Oslo

| Utdanning | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Endret marked | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Endring tjenester | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Inntekter | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Ekstern struktur | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| Intern struktur | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

Dette peker i retning av at HiO er en forsvarer som vil ta godt vare på eksisterende studenter. I 2008 blir et av hovedsatsingsområdene i strategiplanen vedtatt skal være Flerkulturelt og internasjonalt studiemiljø, og i årene etterpå blir tiltak for minoritetsspråklige prioritert. Det synes generelt som at HiO har samsvar mellom vedtatt strategi og tiltak gjennom hele perioden på utdanningsfeltet. HiO har hatt svingninger i inntektene fra egenfinansiert studiepoengsproduksjon. Dette forklarer høgskolen bl.a. slik: "HiO har i 2005 opplevd den meget spesielle situasjon at departementet har påpekt at aktivitetsnivået er for høgt og at det er nødvendig å dempe den kvalitetsforbedring og effektivisering som er nedfelt i høgskolens strategiplan for denne styreperioden" (Budsjettokument HiO 2005-2007, 10). Styret reduserte opptaket med 180 studenter, av hensyn til mulige konsekvenser. I 2009 har de fleste

avdelingene økt både studenttall og studiepoengsproduksjon. Dette er i tråd med planlagt strategi. Her velger HiO motsatt strategi av UiO, og tar opp flere studenter for å tjene mer.

Tabell 5.4 Strategiske tiltak Høgskolen i Oslo

| Forskning | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Endret marked | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Endring tjenester | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Inntekter | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Ekstern struktur | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| Intern struktur | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

Når det gjelder forskning, kan det se ut som at HiO var nølende de første årene, jamfør tabell 5.4. Forskningsresultatene var rapportert avdelingsvis, og en felles institusjonsstrategi med tydelige prioriteringer viste ikke. Dette endres utover i perioden. Fra 2007 finner vi at HiO iverksetter tiltak på alle de fem måleområdene omtrent hvert år. I 2007 tilsettes prorektor for forskning og utvikling, FoU-administrasjon blir organisert som egen seksjon i sentraladministrasjonen og det tilsettes forskningsdirektør i nyopprettet stilling. HiOs strategiske stilling blir gradvis mer utforskende. De følger opp vedtatte strategier, bl. a. ved finansielle insitament. ”Et av kriteriene for tildeling av interne strategimidler er at disse skal bidra til posisjonering og initiering av søknader om ekstern finansiering. Det har vært en betydelig økning i aktiviteten på HiO når det gjelder søknad av eksterne FoU-midler” (Rapport og planer HiO 2009-2010, 23). I 2009 gjør Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus et prinsippvedtak om å slå seg sammen fra 1. august 2011. De setter opp en felles visjon og mål for den nye institusjonen: å bli universitet for utdanning og forskning om profesjonsfagene. Her signaliseres det at den nye institusjonen skal rette seg inn mot en spesiell nisje og erobre større marked. Dette er på god vei mot å bli en tydelig og strategisk utforsker.

Høgskolen i Agder/Universitetet i Agder

Dette er en institusjon som alt i 2003 er tydelig på sin strategi om å oppnå universitetsstatus: ”Høgskolen i Agder skal bli et internasjonalt anerkjent lærested og yte betydelige og avgjørende bidrag til utviklingen av et lærende samfunn. Ved å satse på profesjons- og disiplinutdanninger, forskning og forskerutdanning skal Høgskolen i Agder utvikles til Agder universitet” (Budsjettokument HiA 2003-2005). På utdanning har HiA/UiA gjennom hele perioden satt inn tiltak både for å styrke tjenester og erobre nye markeder. Det legges vekt regionale tjenester, med stor aktivitet når det gjelder desentraliserte studietilbud, oppdrag, kurs og nettbaserte tilbud.

Tabell 5.5 Strategiske tiltak Universitetet i Agder

| Utdanning | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Endret marked | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Endring tjenester | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Inntekter | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Ekstern struktur | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Intern struktur | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

Regionen støtter aktivt opp om institusjonen og bidrar med vesentlige midler til utvikling. Universitetsstatus oppnås i 2007. I 2008 opprettes mastergrad i Development Management som nettstudium verden over, og PULS, Pedagogisk utviklingscenter. I 2009 opprettes prosjektet Læringsarena 2020 – for å utnytte IT bedre og være ajour i møtet med den nye generasjon studenter, Digital natives. Det inngås formelt studiesamarbeid med Universitetet i Stavanger og Høgskolen i Telemark. Tabell 5.5 viser treff i strategiske tiltak, og at det er et markert større trykk de tre siste årene.

Når det gjelder forskning ser vi av tabell 5.6 at institusjonen har treff på tre strategiske områder alle de undersøkte årene: endring i tjenester, endring i ekstern og intern struktur. Det opprettes flere doktorgradsstudier, flere forskningsprogrammer, ulike insitamentordninger, det satses på forskningsledelse, samarbeid med regionalt næringsliv og EU-forskning. UiA er bevisst på at inntektene kan økes ved NFR og EU-prosjekter, og styrker derfor støtteapparatet på flere måter og over tid. I 2010 oppretter de EU-tenkesmie med fagfolk, og alle veiledere som ikke har veiledet dr.grads.-kandidater fra før, pålegges å gå på kurs. Etter at universitetsstatusen er et faktum, rapporteres det hvert år om bekymring for økonomien. UiA mener å ikke ha like gode vilkår til å utføre oppgavene når det gjelder grunnforskning, som de eldre universitetene. Vi oppfatter at UiA er en tydelig utforskende og oppsøkende organisasjon, som både vil vokse som selvstendig enhet og i samarbeid med andre. UiAs strategiske stilling karakteriseres derfor som utforsker, både innen utdanning og forskning.

Tabell 5.6 Strategiske tiltak Universitetet i Agder

| Forskning | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Endret marked | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Endring tjenester | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Inntekter | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Ekstern struktur | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Intern struktur | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

Høgskulen i Volda

Tabell 5.7 viser funn for utdanningsfeltet for Høgskulen i Volda. HVO har treff på alle områder, men med variasjon fra år til år. På tiltaket endring i tjenester, har vi treff samtlige år. I tidlig periode tilpasses flere studietilbud for deltid og nett. Høgskolens rapportering gjentar seg selv, f.eks. nevnes høgskolens Sørvistorg, studiekoordinatorer, obligatorisk frammøte og tidlige arbeidskrav noen år på rad som tiltak, og kan ikke telles på nytt. HVO formidler tydelige utfordringer, bl.a. for rekruttering og gjennomstrømning på flere av profesjonsutdanningene, men det er ikke tydelig hvilke strategiske tiltak de iverksetter for å forbedre dette. Tiltakene er gjerne rapportert som avdelingsaktiviteter, og det er vanskelig å spore om det ligger en overordnet strategi bak. Høgskulen i Volda utmerker seg positivt når det gjelder internasjonalisering, som gir flere av treffene. I sum gir høgskolen, til tross for mange treff, inntrykk av å være litt mer avventende og inkonsistent enn de andre institusjonene i materialet. Både i 2008 og 2009 står det ”Høgskulen i Volda sin strategi har vore å ha ein relativt brei fagportefølje for å dekkje behov i regionen. Vi meiner at tida ikkje har vore inne til å gjere større endringar i studietilbodet, men vi vurderer heile tida situasjonen” (Rapport og planer HVO 2008-2009). HVO signaliserer at den er klar for endring dersom omgivelsene endrer seg, og at den ikke later til å ha bestemte strategier som forfølges. I sum mener vi at HVO best karakteriseres som en etternøler når det gjelder utdanning.

Tabell 5.7 Strategiske tiltak Høgskulen i Volda

| Utdanning | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Endret marked | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Endring tjenester | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Inntekter | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Ekstern struktur | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| Intern struktur | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |

Tabell 5.8 viser treff for tiltak på forskning. Endring i tjenester har treff hvert år. De andre områdene er noe mer variable. Fra 2007 økes innsatsen, bl.a. settes det i gang førstelektorkurs, kommer forskningsprogram i fagdidaktikk, får tilslag på NFR-prosjekt, etableres nettverk for psykisk helse/folkehelse og vedtas reglement for oppfølging av stipendiater. Høgskolen ønsker å prioritere forskningsfeltet, men er tydelige på at dette også byr på utfordringer. I rapport for 2005 skrives det ”Vi må arbeide for å skape ein meir produktiv FoU-kultur. Tilsette som ikkje kan dokumentere FoU-produksjon, må få tilbod om rettleiing og kompetanseutvikling, eller eventuelt å prioritere andre oppgåver.” (Budsjettdokument HVO 2005-2007, 7). I 2010 står det: ”...vi har eit stykke att før vi har god dokumentasjon på korleis

ressursane vert nytta” (Rapport 2010, 14). Hva har skjedd i mellomtiden? Høgskolen søker ikke på EUs rammeprogrammer og vurderer dette som for risikofylt (Rapport og planer HVO 2007, 16). Totalinntrykket for forskning gjør at HVO plasseres som en etternøler, men med positiv tendens mot forsvarer.

Tabell 5.8 Strategiske tiltak Høgskulen i Volda

| Forskning | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Endret marked | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Endring tjenester | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Inntekter | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Ekstern struktur | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Intern struktur | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 |

Norges landbrukshøgskole/Universitetet for miljø og biovitenskap

Norges landbrukshøgskole søkte om universitetsstatus allerede i 2003. Søknaden ble innvilget og status endret fra januar 2005. UMB har arbeidet bredt med strategiske tiltak i alle kategorier i perioden, slik tabell 5.9 viser. Utdanningsfeltet har høy prioritert og de er utvider porteføljen på nye fagfelt. Dette gir treff i kategorien for endret marked. Det arbeides aktivt med forbedring av tjenester, blant annet styrkes veiledningstjenesten, etableres karrieresenter, holdes støttekurs for studenter som er svake i realfag og språkkurs for internasjonal studenter.

Tabell 5.9 Strategiske tiltak Universitetet for miljø og biovitenskap

| Utdanning | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Endret marked | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Endring tjenester | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Inntekter | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Ekstern struktur | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Intern struktur | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |

Det ansettes prorektor for utdanning. UMB samarbeider om studietilbud, og er blant annet med i Oslofjordalliansen fra 2007. Programmene blir evaluert av internasjonale fagkomiteer. Utover i perioden skal emneporteføljen reduseres, og programmer legges ned. Universitetet følger med på ungdommens preferanser og skriver at universitetets studietilbud er under kontinuerlig utvikling. Vi vil karakterisere UMB i første rekke som en utforsker, men signalene tyder på at det mot slutten av perioden konsolideres. Dermed kan det være at UMB etter hvert endrer strategi, fra utforsker til forsvarer? Tabell 5.10 viser tiltak for forskning. Forskningsstrategien bygges rundt internasjonal spisskompetanse og tverrgående aktiviteter, og ressurser blir fordelt til forskergrupper som ligger innenfor strategien og som har god forskningskvalitet. Det inngås eksternt samarbeid, blant annet et stort prosjekt med University

of Minnesota. Publiseringaktivitet som gir økonomisk uttelling blir prioritert. Det etableres administrativt støtteapparat for å styrke EU-søking, og det legges om til blokkundervisning for å frigjøre tid til forskning. Det holdes kurs i etikk og pedagogikk for Ph.D-veiledere. UMB framstår å arbeide svært systematisk og i tråd med sine vedtatte strategier for forskning. Vi plasserer UMB i kategorien for utforsker.

Tabell 5.10 Strategisk tiltak Universitetet for miljø og biovitenskap

| Forskning | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Endret marked | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Endring tjenester | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Inntekter | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Ekstern struktur | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Intern struktur | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

Norges handelshøgskole

”NHH-miljøet skal være det ubestridt ledende fag og læringsmiljø på de økonomisk administrative fagområdene og være et klart førstevalg som studiested og kompetansesenter” (Budsjettokument NHH 2003–2005, 3). Tabell 5.11 viser at NHH har gjennomført tiltak for endring i tjenester hvert år. De har også treff i 7 av 8 år for endring i intern struktur. Inntekter for studiepoengsproduksjon uteble de første årene og blir forklart med strukturelle omlegginger av studieporteføljen som følge av Kvalitetsreformen. De tre første årene legger NHH ned studier, bl.a. i språk og PPU, og dette er markert ved treff på endring i marked.

Tabell 5.11 Strategiske tiltak Norges handelshøgskole

| Utdanning | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Endret marked | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Endring tjenester | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Inntekter | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Ekstern struktur | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Intern struktur | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |

Dette indikerer ytterligere spissing og konsentrasjon om nisjen økonomisk-administrative fag. Endringer i tjenester baseres på ulike evalueringer som gjennomføres hyppig, blant annet om tilfredshet, læringsmiljø og arbeidsmarked. Tanken er at studieprogrammene må utvikles kontinuerlig om NHH skal fremstå blant de beste i Europa. På utdanning er NHH en tydelig forsvarer, som pleier og beskytter nisjen.

Tabell 5.12 Strategiske tiltak Norges Handelshøyskole

| Forskning | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Endret marked | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Endring tjenester | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Inntekter | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Ekstern struktur | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| Intern struktur | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

På forskningsområdet har NHH gjennomført tiltak for endring i tjenester og intern struktur hvert år. Tabell 5. 12 viser også at NHH har treff med ujevne mellomrom for endring i ekstern struktur og inntekter. Det er ingen treff på endring av marked. NHH mener at forskningsaktiviteten ikke viser igjen, fordi den er organisert i randsoneinstitusjoner, utenfor NHHs regnskap, og at det er derfor inntektene svinger. NHH gir støtte til kompetanseoppbygging på strategisk valgte områder og har utviklet insitament-ordninger. Det holdes ukentlige forskerseminarer, og strategi- og rekrutteringsplaner blir laget med fokus på forskning. Fagmiljøene blir evaluert for å skaffe bedre kunnskap om egen virksomhet og ta bedre beslutninger om eget utviklingsarbeid. NHH har fire gaveprofessorater fra næringslivet. Oppsummert vil vi kategorisere NHH som forsvarer, også når det gjelder forskning. Men, vi ser ikke bort i fra at NHH ville fremstått som utforsker, dersom randsoneaktiviteten ble inkludert i datagrunnlaget.

5.2. Strategilandskapet

Tabell 5.13 viser den strategiske posisjonen som beskriver best helhetsinntrykket av strategisk adferd for institusjonene i perioden 2003–2010. Tabellen viser at institusjonene har ulike strategiske stillinger, og at stillingene varierer både på ulike styringsområder innenfor egen institusjon og institusjonene i mellom. Dette støtter Boyne og Walkers (2004) antakelse om at organisasjonene ikke kan plasseres kategorisk, og at en må forvente en blanding av forskjellige strategier over tid, ettersom organisasjonene møter ulike utfordringer. Dersom vi hadde summert opp år for år, ville dette blitt illustrert tydeligere. Bak vår totalvurdering for perioden har vi nemlig sett at institusjonene er i bevegelse. Bl.a. mener vi at Høgskolen i Oslo har beveget seg fra å være en forsvarer-type til utforsker-type i perioden. De tradisjonsrike institusjonene som UiO og NHH, hadde ikke tiltak for å endre marked på utdanning, men begge hadde det for forskning. UMB har også lange tradisjoner, og går mot nytt marked både på utdanning og forskning.

Tabell 5.13 Helhetsinntrykk strategisk stilling perioden 2003-2010

| Institusjon | UIO | | HIO | | UIA | | HVO | | UMB | | NHH | |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Utdanning | Forskning | Utdanning | Forskning | Utdanning | Forskning | Utdanning | Forskning | Utdanning | Forskning | Utdanning | Forskning |
| Utforsker | | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | ↑ | | | | ↑ | | |
| Forsvarer | ⇒ | | ↑ | ↑ | | | | | ⇒ | | ⇒ | ⇒ |
| Etternøler | | | | | | | ⇒ | ⇒ | | | | |

Vi har også inntrykk av at dette går litt i bølger, og at vi har sett at det arbeides mer med ett område i en tidsperiode, og ett annet område enn annen, for så å komme tilbake til det første igjen etter noen år.

Et sentralt spørsmål er hvor reelt dette bildet er, dvs. om rapportene viser institusjonenes faktiske strategi og strategiske adferd? Metoden er svært enkel og viser ikke nyanser innen satsing på ulike tiltaksområder. F.eks. økte noen institusjoner inntektene for forskning, både ved å øke i publikasjonspoeng, NFR- og EU-prosjekt samme år, mens andre bare økte på en av delene. Siden hovedhensikten har vært å se om institusjonens strategiske adferd endret seg i en bestemt retning som følge av at Kvalitetsreformen åpnet for dette, mener vi at denne enkle analysemetoden kan forsvares, og at funnene er relevante. De viser en tendens.

Vi har også redegjort for at vi forventer at rapportene er pålitelige i kraft av å være institusjonenes offisielle rapportering og må være pålitelige som legitimering overfor samfunnet. Vi velger derfor å tro at det vi har funnet, er reelt. Det vi ikke kan si noe entydig om, er om institusjonene har eller ikke har spesifikke strategier, og om tiltakene er resultater som kan kobles til institusjonens strategi.

I kapittel 2 la vi frem hypotesen om hvordan universitetene og høgskolene reagerte strategisk etter innføringen av kvalitetsreformen, og endret strategisk adferd på følgende måte:

***H2:** Institusjonene har blitt mer utforskende i perioden 2003-2010*

Dersom hypotesen skulle stemme, burde alle institusjoner nå være på vei med pilen opp mot stillingskategorien for utforsker. Som vist går ikke alle den veien og den ulike adferden må bety at det er handlingsrom til å forfølge egen profil og prioritering.

Er det mulig å si noe om hvilken strategisk stilling som er å foretrekke for å prestere best mulig for en institusjon? Boyne og Walker (2010) diskuterer dette og mener at det er klare indikasjoner på at utforskere presterer bedre enn institusjoner som inntar en forsvarerrolle, og at etternøling er uheldig for organisasjoners effektivitet. Samtidig kan det være gode grunner til å innta en forsvarer-posisjon, fordi en kompleks institusjon må prioritere, og vil kunne innta ulike strategiske stillinger på ulike områder (Boyne og Walker 2010, 189). En forsvarer-posisjon vil kunne bidra til at kjernevirksomheten styrkes og vedlikeholdes slik at andre områder kan prioriteres. Vi har sett at dette er tilfellet for blant annet UiO og NHH. Vedlegg 3 og 4 viser institusjonenes studiepoengsproduksjon og vitenskapelig publisering i perioden.

6 Diskusjoner og konklusjon

Til nå har vi undersøkt hvordan departementets operative styring ble formidlet gjennom tildelingsbrevene i perioden fra Kvalitetsreformen gradvis ble innført fra 2003 og frem til i dag, og vi lette etter endring i styringen fra tradisjonell sentralplanleggingen i retning av strategisk resultatstyring. Deretter undersøkte vi hvordan strategisk adferd innen utdanning og forskning viste seg i universitetene og høyskolene. I dette kapitlet diskuterer vi forklaringer og tolkninger både av Kunnskapsdepartementets styring og institusjonenes strategiske adferd, og vi diskuterer om det er sammenhenger mellom disse. Vi avrunder med en diskusjon om hva som kan være mulige implikasjoner av våre funn og peker på behov for videre forskning.

6.1 Både sentralplanlegging og strategisk resultatstyring

Kapittel 4 viste at mål- og resultatsystemet til Kunnskapsdepartementet kan sies å ha lagt seg oppå sentralplanleggingen og at begge styringsformer er i bruk, og at sentralplanleggingen ”kamoufleres” som del av mål- og resultatsystemet. Styringen fra 2003-2005 var uten målformuleringer, og også uten reelle resultatkrav, og bar preg av sentralplanlegging gjennom aktivitets- og oppgavestyring. Men dette endret seg fra 2006 og vi fikk større innslag av resultatstyring. Hva kan utviklingen og endringene skyldes og hvorfor fikk målstrukturen utforming som et grantre selv om det viste seg å ikke være det?

Hvorfor resultatorientering først fra 2007?

Det kan være flere grunner til at vi ikke fant store endringer i tildelingsbrevene før fra 2006. En forklaring kan være at både departement og institusjoner var så opptatt med de tidlige fasene av iverksettingen av Kvalitetsreformen, at det ikke var kapasitet til å håndtere endring i operativ styring parallelt. En annen forklaring kan være at det ikke var rom for å endre dette før de konstituerende styringsrammene var lagt, og ny lov trådte jo ikke i kraft før fra 2005. En tredje og kanskje mer åpenbar grunn kan være påvirkning fra Riksrevisjonen. I revisjonen for 2004 viste Riksrevisjonen til at det var vanskelig å se sammenhengen mellom resultatmålene i St.prp. nr. 1 og årsrapportene fra institusjonene (Dok. nr. 1 (2005-2006) for Utdannings- og forskningsdepartementet, 104), og dermed støttes våre funn for den tidlige perioden. I tildelingsbrevet for 2006 viste departementet også selv til Riksrevisjonen som årsak til omleggingen.

En fjerde mulig forklaring ser på politisk regime og byråkatiets rolle. Bondevik II-regjeringen gikk av i oktober 2005, og den rød-grønne regjeringen med Stoltenberg II tok over og SV fikk ansvaret for Utdannings- og forskningsdepartementet. SV har offentlig tatt til orde for å avskaffe det de har omtalt som NPM-styring (SVs stortingsgruppes Forvaltningsgruppe 2008). Men med SV i regjering ble Kvalitetsreformen videreført, inkludert resultatfinansieringen. Det er dermed mulig at elementene av kontroll og sentralplanlegging kan skyldes ønske om styring og mer kontroll fra politisk ledelse. Men det er kanskje like sannsynlig at omleggingen skyldes embetsverkets iverksettelse av politikken. Det kan også være at embetsverket ikke var klar til å iverksette ny politikk og at den gamle hierarkiske byråkratitankegangen ikke helt slapp taket (Weber 1971). Men på den annen side kan kanskje utformingen av målstruktur snarere være et forsøk på å iverksette statlig styring på en mer fleksibel måte, mer i tråd med nyweberiansk teori (Olsen 2008). Og at vi kan oppfatte dette som en måte å iverksette styring i tråd med universitetenes og høgskolenes egenart. Det kan være et uttrykk for utprøving fra departementets side, og at læring og utvikling var hensikten.

Fra 2006 kan vi på en måte si at departementet prøvde å innføre mål- og resultatstyring operativt gjennom tildelingsbrevene. 2006 var imidlertid spesielt og vi vil nok karakterisere det som et "prøve og feile"-år, med et høyt antall målformuleringer som viste seg å være aktivitets- og oppgavestyring og formål, og med en svært stor mengde av "særskilte krav" som også var aktivitets- og oppgavestyring, samt ønske om resultatindikatorer, men uten

innhold. Sektoren tok raskt initiativ til å endre dette og UHR satte ned en arbeidsgruppe som la frem forslag til ny målstruktur i oktober 2006 (UHR 2006b). Innspillene ble tatt hensyn til, og tildelingsbrevet for 2007 er nesten identisk med forslaget fra UHRs arbeidsgruppe.

Troen på mål og tett kobling

Empirien i kapittel 4 viste at universitetene og høyskolene i Norge frem til 2011 ikke har vært styrt etter mål- og resultatstyring, i teoriens rette forstand, men at styringen er en blanding av ulike styringsformer. Styringsmodellen ble lagt frem som et tett koblet system (et grantre), men gjennomgangen vår viste at målstrukturen var løst koblet, med visjoner/formål på den ene siden og styringsparametre med reelle resultatindikatorer og målsettinger på den andre.

Det er en utbredt oppfatning av at de overordnede myndigheter skal utforme målene og en detaljert oppskrift for mål- og resultatstyring (Johnsen 2007, 140). Men når vi går tilbake til Drucker (1954), så hevdet han at felles forståelse med teamarbeid og -resultater i fokus måtte ligge til grunn for målutviklingen og at kommunikasjonen skulle gå nedenfra og opp. Dermed kunne målene bli realistiske og det vil være mulig å stille konkrete krav til *resultater*. Begrepet *selvledelse* i Druckers modell handler om resultatmålinger og hvordan en selv skal lede arbeidet i ønsket retning. En skal være i stand til å måle sine resultater i forhold til målene, og det som skal måles/vurderes må være tydelig, enkelt og relevant. Det handler altså ikke om at noen skal bli dominert eller kontrollert av overordnet nivå (Drucker 1954, 131). Videre krever målstyring og selvledelse et bevisst forhold til bruk av rapportering, prosedyrer og skjema. Dette er nødvendige verktøy, men Drucker (1954, 133-135) mener at det er tre vanlige former for misbruk av disse: 1) troen på at prosedyrer er moralske instrumenter, 2) at prosedyrer blir substitutt for vurderinger/bedømmelse og 3) at rapporter og prosedyrer blir brukt som et kontrollinstrument for overordnede. Rapporter og prosedyrer skal holdes på et minimumsnivå, være så enkle som mulig og bare fokusere på resultater som har direkte sammenheng med måloppnåelsen: "Å "kontrollere" alt er å kontrollere ingenting, og forsøk på å kontrollere det irrelevante, fører i feil retning" (Drucker 1954, 135). Dersom modellen til Drucker skal fungere, så er det ikke departementet som skal formulere målene på virksomhetsnivå, men virksomhetslederne selv. Men selvfølgelig er det legitimt at staten setter mål for hva den vil oppnå, men vi ser altså at målstyringskonseptet med tett kobling og Druckers modell, er best egnet for mål- og resultatstyring internt i virksomheter og det er

grunn til å stille spørsmål ved om modellen er egnet i styring mellom departement og underliggende virksomhet.

Hva kan gapet mellom oppsett i struktur og faktisk innhold skyldes? Her peker vi på noen mulige forklaringer. For det første ble kanskje oppsettet til målstruktur ”kamouflert” som grantre for at departementets styring skulle fremstå som dekkende for hele styringsområdet. Statsråden er konstitusjonelt ansvarlig for universitetene og høgskolene overfor Stortinget, og ønsket om å ha oversikt og kontroll er viktig, noe som ikke er uvanlig i offentlig sektor (Johnsen 2007, 128). Et annet element som også spiller inn, er etableringen av SSØ (nå DFØ) i 2004 som statens ressurscenter på dette området. Den første veilederen på mål- og resultatstyring kom i 2005 (SSØ 2005). UHRs innspill til departementet i 2007 bygget på SSØs veileder (UHR 2006b) og viser innflytelsen. Og i senere tildelingsbrev fra departementet ser vi også igjen henvisning til SSØ (Tildelingsbrev 2008). En annen årsak til oppsett av målstrukturen kan skyldes at det er enklere å formulere mål og imitere målformuleringer, enn det er å utarbeide gode indikatorer som gir informasjon om resultatprestasjoner (Johnsen 2007,133). Vi vil nå gå over til diskusjon av institusjonenes strategiske adferd og mulige årsaker til den. Deretter tar vi opp igjen diskusjonen om utfordringene som følger av den ”tvangstrøyen” grantremodellen kan oppfattes som, og også hva vi tror kan være fornuftige tiltak for å løse problemene.

6.2 Ulik strategisk stilling

Institusjonene inntok ulike strategiske stillinger i perioden, og viste dermed at det er rom for å følge egne strategier. Dette kan forklares på ulike måter. En faktor kan være at ledelse og styring av universiteter og høgskoler er komplekst, og det faglige aspektet skal ivaretas samtidig som det skal tas hensyn til økte krav om strategisk styring og økonomiske resultater. Bjørn Stensaker (2008) hevder at mange ansatte ved universiteter og høgskoler opplever det som om mer institusjonell selvstendighet fører til økt kontroll og rapportering, og kobler ikke eget faglig arbeid til rapportering og institusjonens strategi. Dette kan være en forklaring på hvorfor institusjonene framstår som strategisk ulike, - at noen har bedre kultur for endringer og dermed får til mer. Det kan også være at institusjonenes styrer inntar forskjellige roller, og at noen er mer bevisst opptatt av strategi. Generelt kan det også være ulike ledelseskultur og kompetanse i institusjonene, med ulike vektlegging av faglighet og profesjonalitet. Andre forklaringer kan relateres til geografisk plassering og rekrutteringsgrunnlag. Universitetet i Oslo, Høgskolen i Oslo, Norges Handelshøgskole, Universitetet i Agder og Universitetet for

Miljø og biovitenskap ligger i sentrale områder med høy folketetthet og økt tilflytning. Dette gir et naturlig stort rekrutteringsgrunnlag og sikrer mer stabil rekruttering. Høgskulen i Volda er den eneste distriktsrepresentanten i utvalget og har mindre naturlig rekrutteringsomland. Det gjør rekrutteringen mer ustabil og sårbar, også i forhold til størrelsen på ungdomskull. I tillegg er urbaniseringstendensen blant ungdom generelt høy (NOU 2008:3), noe som er til gunst for byinstitusjonene.

Ulikheter i økonomisk situasjon og fagprofil kan være andre delforklaringer til ulikhetene i strategisk adferd, både hver for seg og i kombinasjon. Vi har merket oss at det er høgskolene HiO og HVO, og høgskolen som ble universitet, UiA, som direkte og tydelig uttrykker økonomiske bekymringer i sine rapporter. Vi har som sagt ikke gått inn på det finansielle og sammenlignet basisfinansieringen, men det må også tas med som forklaring. På tross av dette, framstår disse tre også som ulike. Det tror vi kan skyldes ulike fagprofiler. UiAs fagprofil favner både offentlig og privat sektor, og UiA har hatt tilgang på finansiell støtte fra regionen og privat næringsliv. Det kan ha bidratt til at den kan være mer utforskende. Men, UiA opplever seg ”tatt ut” til et B-lag blant universitetene, for kravene til grunnforskning gjelder, mens finansieringen ikke står i stil til resultatene som forventes. De to høgskolene, HiO og HVO har fagprofil mer rettet mot offentlig sektor, og har mindre muligheter til å få samme finansielle støtte. For øvrig er det også pekt på at basisbevilgningen er skjevfordelt innenfor høgskolegruppen, og at det er et problem, på samme måte som at gamle og nye universiteter har ulike satser på grunnbevilgningen.

6.3 Samvariasjon mellom operativ styring og strategisk adferd?

Vi testet ikke kausaliteten mellom departementets styring og institusjonenes strategiske adferd. Men vi antok likevel at empirien ville kunne vise en samvariasjon mellom disse variablene, og at dersom det var stor grad av strategisk resultatstyring, så ville det medføre stor grad av utforsker-stilling. Men vi har ikke funnet stor grad av resultatstyring, og vi ser heller ikke en klar posisjoneringstendens mot utforsker blant våre seks institusjoner. Det vi har vist er at departementet har tilnærmet lik operativ styring av alle institusjoner, gjennom like mål- og resultatkrav, men at institusjonene likevel har ulik strategisk stilling. Det kan derfor se ut til at den operative styringen gjennom tildelingsbrevene har liten betydning for institusjonenes prioriteringer og adferd og at det ikke er noen samvariasjon.

En tolkning av dette kan være at departementet ikke endrer styringen vesentlig fra år til år. Dette er for så vidt i tråd med Kvalitetsreformen og også departementets egen hensikt om langsiktighet og stabile styringsstrukturer (Tildelingsbrev 2007-2011), men man kan da spørre seg hva tildelingsbrevene egentlig bør signalisere eller hvordan målstrukturen bør være utformet. En grunn til mangel på samvariasjon kan være at det er andre og ytre rammer og at finansieringssystemet og ytre reguleringer er tilstrekkelig. For å skissere mulige løsninger, må vi se på hvilke utfordringer som følger av målstrukturen vi har funnet. En grunn til at vi ikke ser samvariasjon kan skyldes at vår undersøkelsesmetode ikke var egnet til å vise samvariasjon, men det kan også være andre årsaker.

6.4 Departementets mål- og resultatstyringssystem 2003-2011 passet ikke

Departementet brukte ulike styringsmodeller, men presenterte målstrukturen som et helhetlig målhierarki, men analysen viste at det i praksis ikke hang så tett sammen. Samtidig viste vi at tildelingsbrevene var svært like, til tross for at institusjonenes forskjeller som kom tydelig til uttrykk i gjennomgangen av strategisk adferd. Hvilke utfordringer fører dette til? For institusjonene kan en konsekvens kan være at målstrukturen oppfattes som rituelt og lite relevant som retningsviser for institusjonene. Kanskje er det slik at tildelingsbrevet og årlig operativ styring på denne måten ikke egner seg for universiteter og høyskoler?

Vi så også at det var utfordringer knyttet til noen av styringsparameterne i tildelingsbrevene, og at styringsparameterne frem til og med 2011 var kvantitative. Utfordringer med styringsparameterne er å vurdere i hvilken grad de treffer målet og gir informasjon om resultatoppnåelse. Som en konsekvens av oppsettet i en hierarkisk målstruktur, ser det ut til at departementet har forsøkt å "presse" inn et styringsparameter i en mål- og resultatstruktur fremfor å vurdere om dette er den beste måten å hente informasjon om resultater og aktiviteter på dette området. Dersom styringsparameterne er for konsentrert rundt volum, kan dette også indikere oppmerksomhet omkring aktivitet (SSØ, 2010b, s.35) og ikke resultatoppnåelse. Difi har også kommentert at det er lettere å telle det som er håndfast, men at det bør være en ambisjon å også lete etter god informasjon på andre måter gjennom analyser og gjerne evalueringer (Difi, 2010, s. 66). Dette er også i tråd med anbefalinger Hans De Bruijn (2009) skriver om i sin bok om resultatmålinger i offentlig sektor ettersom målinger på spesifikke indikatorer kun gir informasjon på enkelte områder og ikke dekker et helt sektorbilde (DeBruijn 2009,40). Løsninger er imidlertid ikke å øke antall styringsparametere, men supplere med annen resultatinformasjon (DeBruijn 2009,40).

Vi så heller ikke tydelige prioriteringer i målstrukturen og dette er også en utfordring, ved at det er utydelige forventninger og krav som til dels kan være i konflikt med hverandre (Johnsen 2007, 127). Sektoren har ved flere anledninger påpekt utfordringene i å skulle levere gode rapporter i en stram tidslinje, og at det er utfordrende å rapportere på resultatindikatorer som ikke nødvendigvis avspeiler institusjonens strategier, egenart og utfordringer (UHR 2008). Samtidig kom heller ikke departementets prioriteringer og politiske føringer frem i strukturen, selv om vi så tendenser til bedring på dette området fra 2010, ved at departementet beskrev hovedprioriteringer for sektoren. Dette tyder igjen på at det kanskje kan være noe med utformingen av målstrukturen som binder departementet.

Tildelingsbrevenes rolle

Vi mener å ha sett tydelige eksempler på at det er problemer med en tett koblet mål- og resultatstyringmodell der målene settes av departementet og at dette ikke passer for universitets- og høgskolesektoren. Vi har altså sett det den spenningen mellom administrasjon og hierarki og fristilling komme frem gjennom empirien i tildelingsbrevene, jf. Hood (1998) og Larsen 2007 som også pekte på denne type utfordringer. Institusjonene ønsket seg frihet og handlingsrom i samsvar med intensjonene i Kvalitetsreformen, men de fikk en blanding av nytt og gammelt. UHRs arbeidsgruppe som anbefalte få delmål som skulle være ”presise nok til å peke en retning videre fra hovedmålet, men som samtidig er åpne nok til at institusjonens styrer har strategisk handlingsrom” (UHR 2006b, 4). Her ser vi tydelig et uttrykk for at universitetene og høgskolene ønsket seg en løs kobling i bestillingen fra KD, fordi det ville gi mulighet for mer lokal innvirkning på styring.

Det kan være grunn til å stille spørsmål om tildelingsbrevenes relevans som operativt styringsinstrument for en sektor som universiteter og høgskoler som har så stor grad av selvstendighet. Spørsmålet om relevans blir sterkere når vi ser at rapportene og planene til institusjonene i liten grad samsvarer eller reflekterer målstyringen til departementet utover at de svarer ”pliktskyldigst”. Og dersom departementets styring gjennom tildelingsbrevene oppfattes som lite styrende for institusjonene, gir det dem handlingsrom til å fokusere på egne områder og intern strategi. Og det er kanskje det institusjonene har gjort? Men for departementet må jo dette være et tankekors. Og kanskje det også er en av årsakene til at for eksempel bruk av øremerkede midler økte i perioden. For departementet kan styre gjennom finansielle virkemidler. Tabell 6.1 viser at andelen budsjettmidler som blir holdt igjen (ufordelt) tydelig har økt, og er nær fordoblet fra 2008 til 2010.

Tabell 6.1 Kap. 281 – Fellesutgifter U og H, ufordelt

| Budsjettår | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|------|----------------------|--------|--------|------|
| beløp (i 1000 kr) | 73900 | 70500 | 79100 | 91200 | 1) | 148000 ²⁾ | 202000 | 270200 | 3) |

1) Beløp ikke omtalt

2) Skriver at institusjonene står fritt til å søke på midlene gjennom NRF og UDIR.

3) Beløp ikke omtalt, men står at dep. vil sende tillegg til tildelingsbrev i løpet av året

Tillit og kontroll - Læring og utvikling

Utviklingen av ny målstruktur i universitets- og høyskolesektoren kan nok sies å bære preg av utvikling og læring, både fra departementet og institusjonenes side. Læring og dialog er helt sentralt for utvikling av gode resultatstyringsmodeller og tillit må gå begge veier. Hans deBruijn beskriver dette og mener at institusjonene sannsynligvis vil prestere bedre dersom de får delta i utformingen av systemet, og samtidig får en høy grad av autonomi (DeBruijn 2009). Gjennomgangen av tildelingsbrevene har vist at det har vært en utstrakt dialog mellom departementet og sektoren om styringsdokumentene og det strategiske nivået i styringen etter 2006. Det viser at departementet og universitetene og høyskolene er i en konstant utviklings- og læringsprosess, og læringsprosessen som ble satt i system gjennom UHRs arbeidsgrupper viser en grad av såkalt ”diagonal styring”, som Larsen og Stensaker (2010) eksemplifiserer gjennom UHRs rolle i utviklingen av ”tellekantsystemet” (Larsen og Stensaker 2010, 150). For det er ikke gitt at institusjonene hadde vært klare til å iverksette strategisk styring internt på egen institusjon direkte etter innføringen av de første endringene i Kvalitetsreformen. Det tar tid å endre en institusjon, og universiteter og høyskoler er institusjoner der det kollegiale og profesjonsstyring står sterkt (Larsen 2007). Derfor kan det se ut til at det har vært nødvendig med den gjensidige utviklingen som har vært, til tross for posisjonering og diskusjoner mellom sektor og departement. Analysen har vist at pendelen har svingt og at departementet har prøvd seg frem. Når institusjonene synes det har blitt for mye kontroll og for lite strategisk styring, har de gitt tilbakemelding, departementet er lyttende og virker åpen for endring og dermed fortsetter læringsprosessen.

Mot endring fra 2012

Det er tendenser til endring i målstruktur og system fra departement versus institusjonene. Fra 2012 la Kunnskapsdepartementet igjen om målstrukturen med ambisjon om å bedre tilpasse seg endringene i den ”nasjonale styringsmodellen” (eksempel fra Tildelingsbrev HiOA 2012, 4). Vi antar at de refererer til institusjonenes autonomi. Det er tydelige tendenser til forenkling

og ønske om mer strategisk orientering, blant annet er de tidlige delmålene tatt ut, og det er en betydelig reduksjon i antall styringsparametere. Visjonene/formålene er beholdt, men fremdeles satt opp som mål. Vi ser dermed en rendyrking av prinsippene om løsere kobling, noe som var synlig i tildelingsbrevene i den tidlige perioden. Departementet re-introduserer begrepet *kvalitative styringsparametre*, og vi husker utydigheten det var knyttet til dette begrepet og dets innhold i tildelingsbrevene i perioden 2007-2011, der de fremsto som rapporteringskrav og ikke resultatmålinger. De kvalitative styringsparametrene som settes opp i tildelingsbrevet for 2012 er imidlertid mer i retning av resultatorientering, i den forstand at vi forstår hva departementet ønsker å få informasjon om. Et eksempel dette: ”Samspill mellom forskning og utdanning” som skal måle hvordan forskning og utdanning gjensidig bidrar til økt kvalitet. Til tross for forklaringer på hvordan det skal gjøres og hva parametrene måler fremstår Men enkelte av dem fremstår som utydelige og vanskelig operasjonaliserbar, noe DeBruijn advarte mot (DeBruijn 2009, 55). Men vi mener å se tendenser i retning av at departementet er mer sikker i sin rolle som eier og rendyrker denne rollen. Fremdeles kan det se ut til at det er en tro på at målformuleringer er det mest sentrale, og departementet vil også kontrollere institusjonenes mål og ”godkjenne” dem i etatsstyringsmøtene og vil eventuelt be styret om å justere målene etter dialog med departementet (Tildelingsbrev HiOA 2012, 9). Dette viser at kontrollelementet og tanken om at det er departementet som er autoriteten når det gjelder målformuleringer fortsatt er sterk.

Konklusjon

Forskningsspørsmålene våre var:

Hvordan kommer Kunnskapsdepartementet operative styring gjennom tildelingsbrev, og de statlige høgere utdanningsinstitusjonens strategiske adferd gjennom rapport og planer, til syne i perioden 2003-2011?

Den operative styringen kommer til uttrykk gjennom at det er tilnærmet lik styring av ellers ulike institusjoner. I de første årene av perioden, 2003–2005, er fokuset på resultater lite, men fra 2006 øker det på. Da fremstilles styringen som tett kobling mellom mål- og resultater i et hierarkisk system (inspirert av Druckers (1954) konsept for målstyring og selvledelse, og med forventinger om at institusjonene klarer å redegjøre for måloppnåelse. Som vi har vist, er hierarkiet en forklledning, for i praksis er systemet løst koblet, med lite sammenheng mellom formålsbeskrivelser på den ene siden og en mengde styringsparametere og ”særskilte krav” på

den andre. Sentralplanleggingen er fremdeles tilstede side om side med strategisk resultatstyring.

Et av formålene med Kvalitetsreformen var at institusjonene skulle konkurrere og ta ansvar for egen strategisk utvikling. Derfor mener vi at det bør diskuteres om Kunnskapsdepartementets vektlegging av mål- og resultatstyring i tett kobling, og den omfattende rapporteringen, er egnet som styring av institusjoner som er gitt så store faglige og økonomiske frihetsgrader. For institusjonenes strategiske adferd gjenspeiles med store variasjoner. Dette indikerer at måldelen av styringen i tildelingsbrevet har mindre betydning enn antatt, og at andre faktorer, som for eksempel økonomi, geografi, rekruttering, regional rolle, intern kultur og styring spiller større rolle for strategisk utvikling. En løsere kobling mellom departement og universiteter og høyskoler også i styringsform er sannsynligvis bedre egnet og vil gi tydeligere prioriteringer. Dette ser vi gode tendenser til fra 2012. Departementet kan dermed utvikle sin rolle som eier og ivaretagelse av sektorpolitikk gjennom strategisk dialog med universitetene og høyskolene, og institusjonene selv må utarbeide gode styringssystemer for hvordan de skal oppnå egne strategier. Mål- og resultatstyring i tett koblet system er trolig best egnet internt i virksomhetsstyring, mens en annen type styring egner seg bedre for departementets styring overfor autonome institusjoner.

Svakheter ved metoden

Som vi viste i kapittel 2, er styring både konstituerende, strategisk og operativ. Vi har ikke sett på alle formene for styring som inngår i statlig styring, men har konsentrert oss om tildelingsbrevene. Andre styringsvirkemidler spiller også en rolle. Den konstituerende styringen gjennom lov og finansieringsmodell legger rammene for hvilket handlingsrom universitetene og høyskolene har. Vi har heller ikke sett på etatsstyringsmøtene som også er en viktig arena for strategisk utvikling og diskusjon mellom departement og institusjon. Dermed kan vi ikke si at vi har hele bildet av styringsgrunnlaget for statlig styring av universiteter og høyskoler.

Når det gjelder metoden for strategisk innhold, kan det utover enkel målemetode være svakheter ved rapporter som kilde. Det handler både om måten rapportene er utformet på, og at institusjonene bruker rapportene ulikt. De rapporterer ikke på de samme områdene hvert år som følge av skiftende krav til rapportering, dermed kommer ikke all informasjon om

måleområdene frem. Noen beskriver utførlig om "alle" sine resultater, mens andre bare omtaler det departementet eksplisitt har bedt om. Dette kan medføre at tiltak som faktisk er gjennomført, ikke er beskrevet slik at vi har kunnet fange de opp, dvs. underrapportert, men også at noen har "overrapportert" og gitt inntrykk av å være mer strategiske enn det som faktisk er tilfelle. Det kan være også spørsmål knyttet til vår kvalitative fortolkning, som kommer i tillegg til kartlegging av faktiske tiltak. Kvalitativ metode vil alltid gi rom for subjektiv fortolkning (Krippendorff 2004, 9). I sum kan disse forholdene svekke pålitelig- og gyldigheten for denne delen av undersøkelsen.

Implikasjoner for teori og praksis

Vi har vist at rammeverket til Boyne og Walker kan være relevant å bruke på analyse av strategi, men at en empirisk undersøkelse av strategisk innhold bør være mer finmasket enn det vi har gjort det for å gi mer konkret og god informasjon.

I praksis tror vi at styringen kan forbedres dersom det blir avklart hva som ligger i fullmakter og autonomien, også på det operative styringsområdet. Departementet kan etter vår oppfatning bli tydeligere og bidra til klargjøring. En annen tolkning er at denne formen for statlig mål- og resultatstyring, ikke passer for institusjoner som universiteter og høyskoler. Da bør kanskje praksis endres, og tilknytningsformen tas på alvor. Hva med å rendyrke prinsippene i fututremodellen, men tilpasset departement som eier? Ved å være tydeligere på formål og hva som er overordnede politiske strategier, og å bruke etatsstyringsmøtene til dialog om dette, vil en kanskje oppnå mer enn ved detaljerte tildelingsbrev og rapporteringskrav?

Detaljeringsgraden i måldelen i tildelingsbrevet bør vurderes, slik at det ikke leses på med kvalitative krav for ofte og for mye. Og en må passe på at ressursinnsatsen som kreves for å håndtere resultatsystemet blir mer balansert. Det er ressurskrevende å skulle følge opp og svare på mange krav og mål, og det er nødvendig å diskutere hensiktsmessigheten av omfang (UHR 2008, 5).

Institusjonene må på sin side kanskje arbeide mer med hva mål- og resultatstyring betyr hos dem. Ut fra rapportene så vi at det var stor variasjon i forhold til teori. De kan lett gå i samme "felle" som departementet har gjort, hvis en ikke går grundig inn i hva som ønskes oppnådd og prioriterte mål og tiltak forankres i organisasjonen. For å få et godt mål- og

resultatstyringssystem kreves det involvering på alle nivå (Drucker 1954). Strategi har også betydning, og i vårt materiale er Universitetet i Agder og Universitet i Oslo eksempler der vi ser at strategi reflekteres og gir organisasjonen retning.

Forslag til videre forskning

Det er flere områder som vil kunne være interessante som videre forskningsområder på feltet. Vi har blitt interessert i universitetene og høgskolenes virksomhetsstyring og strategier, og det vil være interessant å gå nærmere inn i strategisk innhold i institusjonene. Det ville også være interessant å se på iverksetting av resultatstyring i andre statlige virksomheter med ulik autonomigrad og sammenligne dem med universiteter og høgskoler. Til sist vil vi også trekke frem studier av styrenes rolle som potensielt forskningsområde, ettersom strategi og prioritering er viktig og blir sterkere fremhevet også av departementet.

Litteraturliste:

- Bleiklie, Ivar. 2005. Organizing Higher Education in Knowledge Society. *Higher Education* 49:31-59.
- Bleiklie, Ivar, Hans-Erik Ringkjøb, Katarina Østengren. 2006. *Evaluering av Kvalitetsreformen. Delrapport 9. Nytt regime i variert landskap. Ledelse og styring av universiteter og høyskoler etter Kvalitetsreformen*. Oslo og Bergen: Norges forskningsråd, NIFU Step og Rokkansenteret.
- Boyne, George A. and Robert M. Walker. 2004. Strategy Content and Public Service Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 2:231-252.
- Boyne, George A. and Robert M. Walker. 2010. Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead. *Public Administration Review* Special Issue:185-192.
- Budsjettdokument 2003– 2005 fra Universitet i Oslo, Høgskolen i Oslo, Høgskolen i Agder, Høgskulen i Volda, Norges landbrukshøgskole og Norges Handelshøyskole til Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Budsjettdokument 2004–2006 fra Universitet i Oslo, Universitetet for miljø og biovitenskap, Høgskolen i Oslo, Høgskolen i Agder, Høgskulen i Volda og Norges Handelshøyskole til Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Budsjettdokument 2005–2007 fra Universitet i Oslo, Universitetet for miljø og biovitenskap, Høgskolen i Oslo, Høgskolen i Agder, Høgskulen i Volda og Norges Handelshøyskole til Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Byrkjeflot, Haldor og Simon Neby. 2005. Norge i Norden: Fra etternøler til pioner i reformeringen av sykehussektoren? I *Helse-Norge i støpeskjeen - søkelys på sykehusreformen*, red. Opedal, Ståle og Inger Stigen. Bergen: Fagbokforlaget.
- Byrkjeflot, Haldor. 2010. Omforming av ledelse og styring i offentlig og privat virksomhet. I *Ledelse og styring*, red. Gro Ladegård og Signy Irene Vabo. Bergen: Fagbokforlaget.

- Christensen, Tom og Per Lægheid. 1998. *Den moderne forvaltning: om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug.
- DeBruijn, Hans. 2009. *Managing performance in the public sector*. 2. Utgave. Oxon: Routledge.
- Denhardt, Robert B. og Janet Vinzant Denhardt. 2000. The New Public Service: Serving rather than Steering. *Public Administration Review* 6:549-559.
- Difi. 2011. *Rapportering til besvær? Evaluering av rapporteringen til Kunnskapsdepartementet*. Rapport 9. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
<http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2011-9-rapportering-til-besvaer-evaluering-av-rapporteringen-til-kunnskapsdepartementet.pdf>
- Dok. nr. 1(2005-2006) for Utdannings- og forskningsdepartementet
- Drucker, Peter. 1954/1993. *The Practice of Management*. New York: Harper Business.
- Drucker, Peter F. 1976. What results should you expect? A user's guide to MBO. *Public Administration Review* 1:12-19.
- Finansdepartementet. 2010. *Reglement for økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 8. juni 2010. Oslo: Finansdepartementet.
- Frølich, Nicoline. 2004. *Kunnskapens pris – regnskapets time? Iverksetting av mål- og resultatstyring i norske universiteter*. Rapport 5. Oslo: NIFU Step.
<http://www.nifu.no/Norway/Publications/2004/R-2004-5.pdf>
- Gornitzka, Åse. 2009. Styringsreformer i høyere utdanning i Europa – politiske ambisjoner mellom omgivelsespress og sektortradisjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 2:130-158.
- Grønmo, Sigmund. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Handlingsromutvalget. 2010. *Handlingsrom for kvalitet. Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert handlingsrommet i universitets -og høyskolesektoren*. Oslo:

Kunnskapsdepartementet.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dep/Styrer-rad-og-utvalg/handlingsrommet-for-universiteter-og-hoy.html?id=578312>

Hood, Christopher. 1998. *The Art of The State*. Oxford: Clarendon press.

Innst. S. nr. 337 (2000-01). *Instilling frå Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen om Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*. Oslo: Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.

Jacobsen, Dag Ingvar, Åge Johnsen og Karl Robertsen. 1995. *Resultatvurdering i offentlig sektor*. Oslo: Kommuneforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. 2007. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3. utgave
Bergen: Fagbokforlaget.

Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Oslo:
Fagbokforlaget.

Klausen, Kurt Klaudi. 2005. Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer. I *Modernisering av offentlig sektor*, red. Tor Busch, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo. Oslo: Universitetsforlaget.

Krippendorff, Klaus. 2004. *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*. 2. utgave.
California: Sage publications Inc.

Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo. 2010. Konseptuell bakgrunn. I *Ledelse og styring*, red. Gro Ladegård og Signy Irene Vabo. Bergen: Fagbokforlaget.

Larsen, Ingvild Marheim. 2007. *Om styring og ledelse av universiteter og høyskoler. Mellom fagfelleskap, hierarki, politikk og marked*. Doktoravhandling, Institutt for statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.

- Larsen, Ingvild Marheim og Bjørn Stensaker. 2010. Fra horisontal og vertikal styring til diagonal ledelse og styring av høyere utdanning. I *Ledelse og styring*, red. Gro Ladegård og Signy Irene Vabo. Bergen: Fagbokforlaget.
- Michelsen, Svein og Per Olaf Aamodt. 2007. *Evaluering av Kvalitetsreformen: Sluttrapport*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Miles, Raymond E., Charles C. Snow, Alan D. Meyer og Henry J. Coleman Jr. 1978. Organizational Strategy, Structure and Process. *The Academy of Management Review* 3:546-562.
- Moderniseringsdepartementet. 2005. *Bedre statlig styring. Styring og styringsreformer i offentlig virksomhet*. Oslo: Moderniseringsdepartementet.
- Mulgan, Geoff. 2009. *The Art of Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: Oxford University Press.
- NOU 2008:3. *Sett under ett; Ny struktur i høyere utdanning*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Olsen, Johan P. 1988. *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. 1996. Norway: Slow learner - or Another Triumph of the Tortoise? I *Lessons from experience*, red. Olsen, Johan P. og B. Guy Peters. Oslo: Scandinavian University Press.
- Olsen, Johan P. 2006. Maybe it is time to rediscover bureaucracy? *Journal of Public Administration Research and Theory* 16:1-24.
- Olsen, Johan P. 2007. Mellom økonomi og kultur: Det europeiske universitetet i endring. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 3:267-287.

Olsen, Johan P. 2008. The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. *Annual Review of Political Science* 11:13-37.

Pierre, Jon og B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Rapport og planer (2006–2007) fra Universitet i Oslo, Høgskolen i Oslo, Høgskolen i Agder, Høgskulen i Volda, Norges landbrukshøgskole og Norges Handelshøyskole til Kunnskapsdepartementet.

Rapport og planer (2007–2008) fra Universitet i Oslo, Universitetet for miljø og biovitenskap Universitetet i Agder, Høgskolen i Oslo, Høgskulen i Volda og Norges Handelshøyskole til Kunnskapsdepartementet.

Rapport og planer (2008–2009) fra Universitet i Oslo, Universitetet for miljø og biovitenskap Universitetet i Agder, Høgskolen i Oslo, Høgskulen i Volda og Norges Handelshøyskole til Kunnskapsdepartementet.

Rapport og planer (2009–2010) fra Universitet i Oslo, Universitetet for miljø og biovitenskap Universitetet i Agder, Høgskolen i Oslo, Høgskulen i Volda og Norges Handelshøyskole til Kunnskapsdepartementet.

Rapport og planer (2010–2011) Universitet i Oslo, Universitetet for miljø og biovitenskap Universitetet i Agder, Høgskolen i Oslo, Høgskulen i Volda og Norges Handelshøyskole til Kunnskapsdepartementet.

Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. 2008. Governance på norsk: samstyring som analytisk og empirisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1-2:86-107.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ). 2005. *Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ). 2008. *Mål- og resultatstyring i St.prop. nr. 1 (2007-2008). En casestudie*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ). 2010 a. *Styringsdokumenta instruks for økonomi- og verksemdsstyring og tildelingsbrev frå departement til verksemd – eksempelsamling med kommentarar*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ). 2010 b. *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ). 2011. *En beskrivelse av styringsmodellen i et departement*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.

Stensaker, Bjørn. 2008. Endringsarbeid i høyere utdanning: nye konfliktlinjer og nye muligheter. *Norsk pedagogisk tidsskrift* 6: 417-426.

St.meld. nr. 7 (2007-2008). *Statusrapport for kvalitetsreformen i høgre utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

St.prp. nr. 1 (2002-2003). *For budsjetterminen 2003*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartement
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stprp/20022003/stprp-nr-1-2002-2003-.html?id=207008>

St.prp. nr. 1 (2003-2004). *For budsjetterminen 2004*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartement
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stprp/20032004/stprp-nr-1-2003-2004--2.html?id=296264>

St.prp. nr. 1 (2004-2005). *For budsjetterminen 2005*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartement
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stprp/20042005/stprp-nr-1-2004-2005-.html?id=434347>

SVs stortingsgruppes Forvaltningsgruppe. 2008. *Utveier. "Samhandlingsmodell" som alternativ til New Public Management*. En rapport.Oslo.

<http://sv.no/content/download/11528/72575/file>

Tildelingsbrev til Høgskolen i Agder/Universitetet i Agder, 2003-2011, fra Utdannings- og forskningsdepartementet/Kunnskapsdepartementet

Tildelingsbrev til Høgskolen i Oslo, 2003-2011, fra Utdannings- og forskningsdepartementet/Kunnskapsdepartementet

Tildelingsbrev til Høgskolen i Oslo og Akershus, 2012, fra Kunnskapsdepartementet

Tildelingsbrev til Høgskolen i Volda, 2003-2011, fra Utdannings- og forskningsdepartementet/Kunnskapsdepartementet

Tildelingsbrev til Norges handelshøgskole, 2003-2011, fra Utdannings- og forskningsdepartementet/Kunnskapsdepartementet

Tildelingsbrev til Norges Landbrukshøgskole/Universitetet for miljø- og biovitenskap, 2003-2011, Utdannings- og forskningsdepartementet/Kunnskapsdepartementet

Tildelingsbrev til Universitetet i Oslo, 2003-2011, Kunnskapsdepartementet

Tilstandsrapport for UH-sektoren. 2008. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2008/tilstandsrapport-for-uh-sektoren-2008-2.html?id=533858

Tilstandsrapport for høyere utdanningsinstitusjoner. 2009. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2009/tilstandsrapport-for-hoyere-utdanningsin.html?id=556192

Tilstandsrapport for høyere utdanningsinstitusjoner.2010. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Sektoranalyse/Tilstandsrapport_2010_versjon-1.0.pdf

UHR. 2006 a. *Referat fra møte i Administrasjonsutvalget 6. februar 2006*. Oslo: Universitets- og høgskolerådet. http://www.uhr.no/documents/Referat_2_februar06_1.pdf

UHR. 2006 b. *Mål- og resultatstyring for UH-sektoren – innspill til Kunnskapsdepartementet. Rapport utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av UHRs administrasjonsutvalg*. Oslo: Universitets- og høgskolerådet. http://www.uhr.no/organisering/utvalg/administrasjonsutvalget/oppgaver_utvalg/malstyring_og_rapportering

UHR. 2008. *Evaluering av målstruktur*. Oslo: Universitets- og høgskolerådet. http://www.uhr.no/organisering/utvalg/administrasjonsutvalget/oppgaver_utvalg/malstyring_og_rapportering

Weber, Max. 1971. *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Yin, Robert K. 2009. *Case Study Research. Design and methods*. 4. utgave. California: Sage Publications, Inc.

Ørnstrud, Ingvild Halland. 2002. *Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer*. Notat 7-2002. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning i Bergen.

Østerud, Øyvind. 1979. *Det planlagte samfunn: om sentralplanleggingens fremvekst og grenser*. Oslo: Gyldendal.

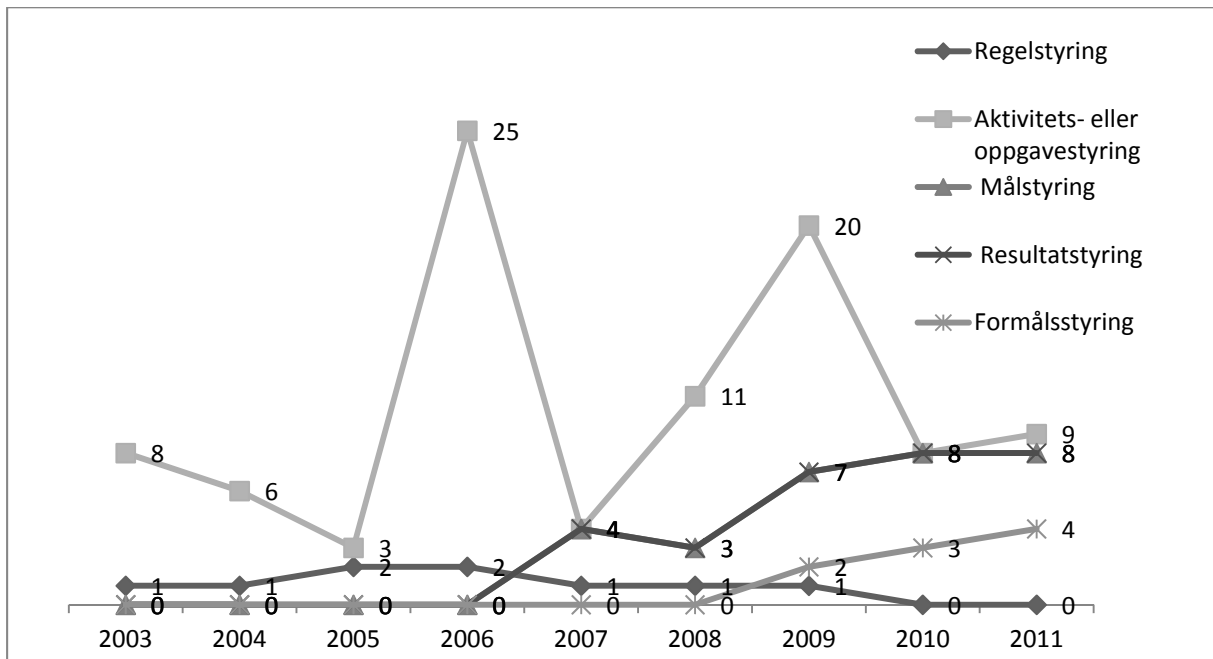
Vedlegg 1 - Eksempel på analyseskjema

| Styringsområde UTDANNING | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|---|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|
| Departementets ulike formuleringer: | KDs ord | IN D | KDs ord | IN D | KDs ord | IN D | KDs ord | IN D | KDs ord | IN D | KDs ord | IN D | KDs ord | IN D | KDs ord | IN D | KDs ord | IN D |
| Å tilby eit godt utdanningstilbod som legg til rette for at studentane gjennomfører studia på normert tid | | | | | M | 5 | | | | | | | | | | | | |
| Studentene skal få en kvalitativt god utdanning som legger til rette for at de gjennomfører studiene på normert tid (Mål hentet fra St.prp) | M | 5 | M | 5 | | | | | | | | | | | | | | |
| Universiteter og høyskoler skal tilby utdanning av høy internasjonal kvalitet | | | | | | | HM | 5 | | | | | | | | | | |
| Høyskolene (2007 og 2008) /Universiteter og høyskoler (2009/2010) skal tilby utdanning av høy internasjonal kvalitet som er basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerlig/ kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap | | | | | | | | | HM | 5 | SM | 5 | SM | 5 | SM | 5 | SM | 5 |
| kort redegjørelse for og vurdering bruk og videreutvikling av kvalitetssikringssystemet på ulike faglige og administrative nivå | | | | | | | RAP | 2 | | | | | | | | | | |
| Kvalitetsreformen - må følge opp | RM | 2 | RM | 2 | RM | 2 | | | | | | | | | | | | |
| Kvalitetssystem - skal etablere | RM | 2 | RM | 2 | RM | 2 | | | | | | | | | | | | |
| videreutvikle kvalitetssikringssystemene og sørge for at systemene forankres i fagmiljøene | | | | | | | | | RAP | 2 | RAP | 2 | | | | | | |
| kort redegjørelse for og vurdering av Utvikling og kvalitetssikring av sensorordningene, jf. brev av 4. oktober 2005 | | | | | | | RAP | 2 | | | | | | | | | | |
| Kvalitetsutvikling: arbeid med undervisning, veiledning og vurderingsformer | | | | | | | RAP | 2 | | | | | | | | | | |
| Utvikle studiekvaliteten med grunnlag i studiekvalitetsrapporten og eventuelle egenrapporter | | | | | | | | | RAP | 2 | | | | | | | | |

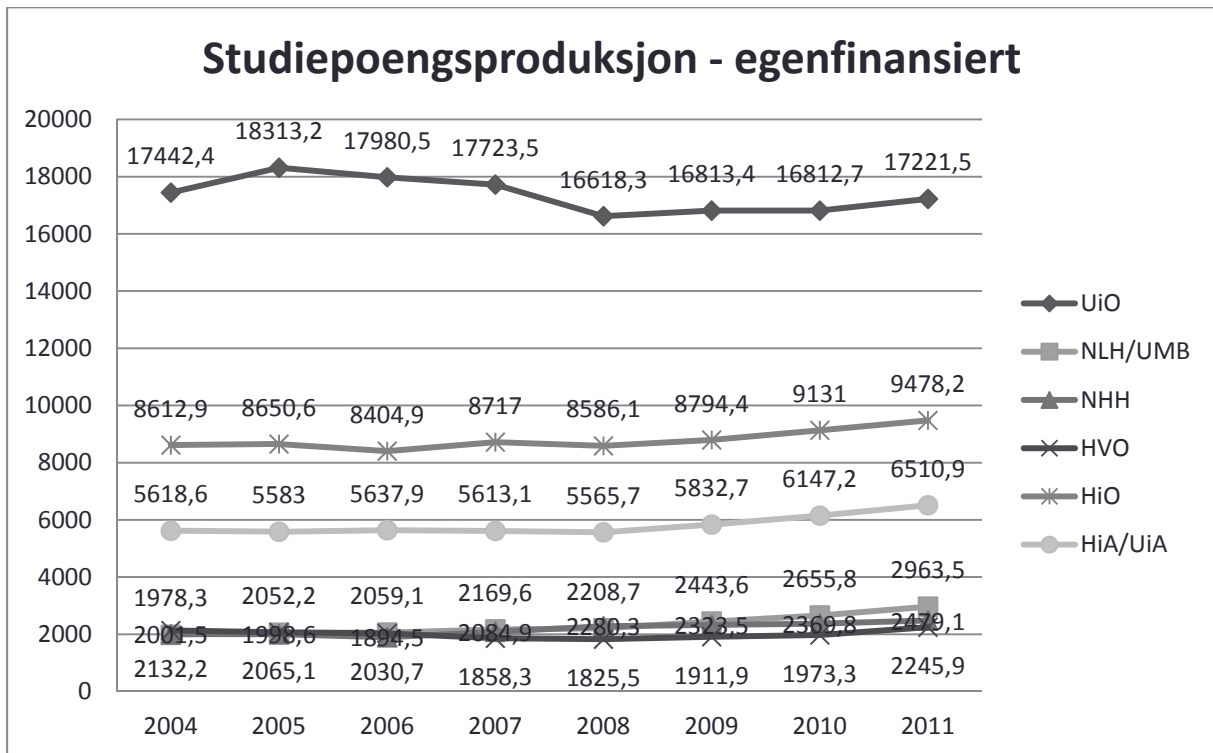
Dep: M=mål, HM= Hovedmål, SM= sektormål, VM=virksomhetsmål, RM= resultatmål, DM=delmål, RI= resultatindikator, RAP= særskilt rapporteringskrav

Indikatorer: 1=Regelstyring, 2=Aktivitets- eller oppgavestyring, 3=Målstyring, 4=Resultat, 5=Formål

Vedlegg 2 - Styringsområdet Forvaltning og økonomi 2003-2011



Vedlegg 3



Vedlegg 4

