



Uit

THE ARCTIC  
UNIVERSITY  
OF NORWAY

Handelshøgkolen i Tromsø  
og Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

## Mindre styring og mer autonomi?

*En studie av kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til universitet og høskoler i Nord- Norge, i perioden 2006 - 2014*

**Forfatter: Kari Vangdal**

*Masteroppgave i erfaringsbasert master i strategisk ledelse og økonomi*

*-Master of Business Administration*

*November 2014*







## ***Forord***

Denne oppgaven er siste innspurt i det erfaringsbaserte MBA studiet Strategisk ledelse og økonomi ved universitetet i Tromsø, og det er nå med stolthet jeg setter strek for denne gang.

Studiet jeg nå er i ferd med å avslutte har gitt meg mye ny kunnskap og innsikt.

Det å studere i tillegg til full jobb har mange ganger vært svært krevende. Mitt arbeid har vært ved høyskolen i Finnmark og i denne perioden har vi vært gjennom en større omorganisering samt fusjon med Universitetet i Tromsø. Til tider har jeg nok blitt noe overmannet av dårlig samvittighet og følelsen av å ikke strekke til, men jeg klarte det.

En stor takk til venner og arbeidskollegaer som har holdt ut med meg i denne perioden, ikke minst til min kollega Geir som har vært en god diskusjonspartner og kommet med gode innspill til oppgaven. Jeg vil også takke min veileder, professor Kjell Arne Røvik, som satte meg på sporet av tema og problemstilling. En utrolig kunnskapsrik mann, som framstiller selv det mest kompliserte dilemma på en enkel og forståelig måte.

Sist men ikke minst vil jeg takke min nærmeste familie, Mia og Åge, for at dere har vært der for meg og har bidratt og hjulpet meg til å nå målet.

Alta 13.11.14

Kari Vangdal



# **Innhold**

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstilling.....	2
1.2	Tildelingsbrevene .....	3
1.3	Enhetene i undersøkelsen .....	4
2	Bakgrunn .....	5
2.1	Kvalitetsreformen .....	5
2.2	Politisk regimeskifte .....	6
2.3	New Public Management.....	7
3	Teoretisk tilnærming .....	8
3.1	Mål- og resultatstyring i statlige virksomheter.....	8
3.1.1	Autonomi.....	9
3.1.2	MRS som styringsteknikk .....	11
3.2	Teoretiske perspektiver.....	13
3.2.1	Instrumentelt rasjonelt perspektiv .....	13
3.2.2	Forventninger ut fra det instrumentelle perspektiv .....	14
3.2.3	Det kulturelle perspektiv .....	16
3.2.4	Forventninger ut fra det kulturelle perspektiv .....	17
4	Metode.....	19
4.1	Kvalitativ casestudie.....	19
4.2	Dokumentanalyse .....	19
4.2.1	Operasjonalisering av virkningskjeden .....	20
4.3	Datakvalitet.....	22
4.3.1	Relabilitet .....	22
4.3.2	Validitet og generalisering .....	23
4.3.3	Utfordringer med forskningsdesignet.....	23
5	Analysedelen .....	24
5.1	Hva viser tildelingsbrevene .....	24
5.2	Teoretiske perspektiv.....	33
5.2.1	Instrumentelt – mer styring enn ledelse .....	33
5.2.2	Kulturelt – mer ledelse enn styring .....	34
6	Oppsummering og diskusjon.....	37
7	Referanser.....	41

## Forkortelsesliste

DBH	Databasen for statistikk om høyere utdanning
DFØ	Direktoratet for økonomistyring
HiB*	Høgskolen i Bodø
HiF*	Høgskolen i Finnmark
HiH*	Høgskolen i Harstad
KD	Kunnskapsdepartementet
MRS	Mål- og resultatstyring
NPM	New Public Management
SSØ	Senter for statlig økonomistyring
UiN*	Universitetet i Nordland
UiT*	Universitetet i Tromsø

\*Disse blir også underveis i oppgaven nevnt som enhetene eller institusjonene.

# 1 *Innledning*

Det har i løpet av de siste 20 årene skjedd betydelige endringer i den statlige styringen av universitet og høyskolesektoren, til dels knyttet til politiske mål om sterkere nasjonal samordning og styring av høyere utdanning.

Kvalitetsreformen for høyere utdanning ble gradvis innført fra 2003. Reformen skyldes dels at universitets- og høyskolesektoren har hatt sterk vekst i antall studenter og ansatte, dels at politiske myndigheter har sett behov for strukturreformer, og dels at universitet og høyskoler – som andre statlige institusjoner – stilles overfor sterkere krav til bedre effektivitet, større relevans og økt kvalitet.

Det har vært et statlig mål å delegere oppgaver og beslutningsmyndighet til universitet og høyskolene. Dette gjelder både innen personal- og økonomiforvaltning, samt i fag- og studiespørsmål. Den nasjonale styringen skulle bli mindre detaljert og den institusjonelle frihet større. Slik sett følger også Norge internasjonale trender i statlig styring av høyere utdanning. Det ligger imidlertid et åpenbart spenningsforhold mellom behovene for å sikre nasjonal styring mot felles mål og det å skape fleksibilitet og manøvreringsrom for den enkelte institusjon.

Dette danner grunnlaget for min oppgave der jeg ønsker å belyse balansegangen mellom behovet for nasjonal styring og samordning på den ene siden og behovet for institusjonell autonomi på den andre. Denne balansegangen er vanskelig og skaper spenningsforhold mellom de enkelte universitet, høyskoler og myndighetene. Det er likevel en viss forskjell mellom ulike områder med hensyn til hvordan den reelle balansen mellom sentral styring og lokal autonomi fremstår. Det statlige styringssystemet forsøker å forene to delvis konflikterende hensyn.

Oppgaven er en case-studie der jeg foretar en innholdsanalyse av tildelingsbrevene fra Kunnskapsdepartementet til to universitet og to høyskoler i Nord-Norge i perioden 2006 til 2014. Mål- og resultatstyring og innholdet i tildelingsbrevene har blitt analysert i forhold til verdikjeden og jeg har gjort et forsøk på å forklare dette i lys av det instrumentelle og det kulturelle perspektiv.

Oppgaven har vist at økt autonomi til institusjonene har ført til en mye strengere og mer omfattende resultatkontroll av institusjonene.

## 1.1 *Problemstilling*

Kvalitetsreformen for høyere utdanning ble gradvis innført fra og med 2003. Reformen medførte en omfattende omlegging av styringen av høyere utdanning på nasjonalt nivå og har gitt endrede rammer for styringen av den enkelte institusjon. Universitetene og høyskolene fikk delegert en rekke nye fullmakter og et større ansvar for styring og prioritering av egne ressurser. Dette skulle gi økt omstillingsevne og bedre handlingsrom for den enkelte institusjon til å tilpasse virksomheten til muligheter, utfordringer og behov som institusjonen og samfunnet har.

Disse endringene baserte seg direkte på mål- og resultatstyringsprinsipper. Den enkelte virksomhet fikk økt budsjetteknisk autonomi og spillerom gjennom en rekke delegerte fullmakter. Som kompensasjon for denne autonomien skulle en drive resultatmåling og rapportering til KD, for på den måten å opprettholde politisk kontroll over bruken av statlige midler samtidig som den tidligere detaljkontrollen kunne reduseres.

Med dette som utgangspunkt ønsker jeg å se på hvordan dette har utviklet seg over en 8 års periode.

*Hvordan har balanseforholdet mellom Kunnskapsdepartementets behov for styring og utdanningsinstitusjonenes autonomi utviklet seg i perioden 2006-2014?*

Dette vil jeg studere først og fremst ved å gjøre en innholdsanalyse av tildelingsbrevene.

Enhetene jeg undersøker er: Universitetet i Tromsø, Høgskolen i Bodø (Universitet i Nordland 2011), Høgskolen i Harstad og Høgskolen i Finnmark (Universitetet i Tromsø 2013).

Overordnet problemstilling vil jeg forsøke å belyse gjennom følgende tre spørsmål:

1. *Hva kjennetegner tildelingsbrevene herunder mål- og resultatstyring av universitet og høyskoler i perioden 2006 til 2014?*
2. *Hva kan forklare mål- og resultatstyring av universitet og høyskoler?*
3. *Hvordan påvirker tildelingsbrevene og mål- og resultatstyringen, universitetets og høyskolens autonomi?*

Den første problemstillingen har et beskrivende formål og konkretiseres i mindre underproblemstillinger, som til sammen vil kunne gi et beskrivende bilde på hva som kjennetegner tildelingsbrevene og MRS av universitet og høyskoler fra 2006 til 2014.



I fra 2003 trådte Kvalitetsreformen av høyere utdanning i kraft og ble gradvis gjort synlig gjennom tildelingsbrevene.

Den andre problemstillingen i oppgaven har et forklarende formål, hvor det blir anvendt to teoretiske perspektiver til å forklare hva som kjennetegner MRS av universitet og høyskoler og hvordan MRS påvirker institusjonenes autonomi. Den første teorien er det instrumentelle perspektiv som vil klargjøre noen av de utfordringer som en står overfor i styringsrelasjonen mellom KD og universitet og høyskoler.

Det andre perspektivet tar utgangspunkt i institusjonell teori, som fokuserer på det kulturelle aspektet ved organisasjoner (Selznick 1997:29). I dette perspektivet vektlegges de uformelle normene og verdiene i en organisasjon, som innebærer at MRS og dens påvirkning på institusjonenes autonomi, styres av det kulturelle «passende» (March og Olsen 1989:160-161)

Den tredje problemstillingen undersøker hvordan tildelingsbrev og MRS påvirker universitet og høyskoler autonomi. Hensikten med MRS er at det blant annet skal gi virksomheter økt autonomi i val av virkemidler, i bytte mot overordnet kontroll (Læg Reid m.fl. 2006b:252)

## **1.2 Tildelingsbrevene**

Økonomiregelverket lovfester at departementenes MRS av underliggende virksomheter skal komme til uttrykk i tildelingsbrevet og tildelingsbrevene er derfor et naturlig dokument for å undersøke MRS av universitetene og høyskolene.

Tildelingsbrevene er offentlige dokumenter og brevene er tilgjengelig på departementet sine internettsider, fra 2008 er de også tilgjengelig på nettsiden for DBH, Database for statistikk for høyere utdanning.

Hoveddokumentene som er relevante for problemstillingene og som utgjør grunnlaget for den empiriske analysen i studien er primærkildene Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev for universitet og høyskoler i perioden 2006 til 2014.

Tildelingsbrevet følger Stortingets budsjettvedtak og forutsetninger, samt forutsetninger og krav som departementet utleder av dette.

Tildelingsbrevet er KD sitt årlige styringsdokument til de statlige universitetene og høyskolene og skal distribueres til alle medlemmer av institusjonens styre.

Tildelingsbrevet er hovedkanalen for formidling av forventninger for det aktuelle budsjettåret, og styret ved institusjonene må derfor gjøre seg godt kjent med tildelingsbrevets innhold. Eventuelle endringer eller ytterligere tildelinger blir formidlet gjennom supplerende tildelingsbrev i løpet av året.

Innhold i tildelingsbrevet er delt opp i følgende kapittel: Overordnede prioriteringer i statsbudsjettet, mål, budsjettildeling, fullmakter, andre krav /forventninger og rapportering/resultatoppfølging.

### **1.3 Enhetene i undersøkelsen**

Hoveddokumentene som er relevante for problemstillingene og som utgjør grunnlaget for den empiriske analysen i studien er primærkildene Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev for universitet og høyskoler i perioden 2006 til 2014.

Enhetene jeg undersøker er:

- Høgskolen i Finnmark (HiF), opprettet i 1994, fusjonert med Universitetet i Tromsø i 2013. HiF var etablert i Alta i Finnmark med 239 ansatte og ca 1900 studenter.
- Høgskolen i Harstad (HiH), opprettet i 1994, med 124 ansatte og ca 1300 studenter.
- Universitetet i Tromsø- Norges arktiske universitet, grunnlagt i 1968. Universitetet er det fjerde største av Norges åtte universiteter og verdens nordligste universitet. Med 12 411 studenter og ca. 2 800 ansatte er det Nord-Norges største forsknings- og utdanningsinstitusjon.
- Høgskolen i Bodø (UiN 2011), opprettet i 1994. I 2011 ble Universitetet i Nordland etablert gjennom en sammenslåing av tidligere Høgskolen i Bodø og flere mindre høyskoler. Universitetet har i dag over 6000 studenter og over 550 ansatte.

Disse institusjonene er valgt fordi jeg mener de kan gi en fylldig beskrivelse av styring i universitet- og høyskolesektoren i Nord-Norge. De representerer mangfold og ulike størrelse, geografi, type m.m. Universitetet i Tromsø eldst og har tradisjon som selvstendig breddeuniversitet innenfor forskning og utdanning. Universitetet i Nordland er av veldig ny dato og noe mindre i størrelse. Høgskolen i Finnmark er allerede fusjonert med UiT. For Høgskolen i Harstad ser det ut som at en fusjon nært forestående, dette er ikke avklart når eller hvor til, men vil nok komme i nærmeste fremtid.

## 2 **Bakgrunn**

I dette kapittelet vil jeg belyse noen av hovedgrunnene til at man kan forvente en endring i tildelingsbrevene. Hovedpunktene i kvalitetsreformen, politiske regimeskift og bakgrunn for New Public Management.

### 2.1 **Kvalitetsreformen**

Kvalitetsreformen av høyere utdanning i Norge ble vedtatt av Stortinget i juni 2001.

Reformen ble gradvis innført fra studieåret 2003/04. ( Store Leksikon: Hans Skoie).

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.

- **Innholdsmessige endringer:** ny gradsstruktur, krav om utdanningsplaner, mer seminarundervisning, individuell veiledning, muligheter for utveksling/mobilitet, nye vurderingsformer og nytt karaktersystem.
- **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 ansatte representanter. Autonomien økte ved at institusjonene fikk frihet til og ansvar for å opprette og legge ned studium selv m.m.
- **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 måltalltildeling til større elementer av resultatfinansiering knyttet til studiepoengs produksjon og forskning.

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 Politisk regimeskifte

Den tradisjonelle regelstyringen i statsforvaltningen, slik den kommer til uttrykk gjennom den trinnvise saksbehandlingen, har blitt utfordret gjennom arbeidet med deregulering og innføring av mål- og resultatstyringsteknikker i sentraladministrasjonen. Både i Bondevik (1997 til 2005) regjerings program for «Et enklere Norge» og i Stoltenberg (2005 til 2013) regjeringens fornyelsesprogram for offentlig sektor var regelforenkling et viktig virkemiddel, og dette får fornyet oppmerksomhet i Solberg (2013-) regjeringens regjeringserklæring som understreker behovet for avbyråkratisering og enklere regelverk.

Tom Christensen m.fl.(2014:47-48) beskriver perioden 2000 til 2013 som kompleks og med en hybrid utvikling. Perioden preges av å være en brytningstid, hvor reformbølgen NPM, som fikk fotfeste i Norge fra 1990-årene, utfordres og modifiseres av en ny reformbølge, kalt post-NPM. Dette ses for det første under Bondevik regjeringen i arbeids- og administrasjonsminister Victor Normans forvaltningspolitisk redegjørelse til Stortinget i begynnelsen av 2002, kalt «Fra ord til handling – redegjørelse for modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor». I denne redegjørelsen la statsråden stor vekt på sentrale tanker i NPM, som effektivitet, delegering og desentralisering, økt konkurranse, forenkling av strukturer og regler, økt innflytelse av brukere osv. I den forvaltningspolitiske meldingen fra Stoltenberg II-regjeringen av 2009 som ble kalt «En forvaltning for demokrati og felleskap» var vektleggingen en annen. Her ble det lagt vekt på politisk styring gjennom sentral kapasitet og samordning for fellesskapsløsninger, og et bredt påvirkningsbegrep for både borgere og brukere.

Kvalitetsreformen i høyere utdanning og forskning har også preg av NPM bølgen.

En borgerlig mindretallsregjering bestående av Høyre og Fremskrittspartiet tiltrådte fra høsten 2013 under ledelse av Erna Solberg, med følgende Tiltredelseserklæring :

*Vårt samfunn har blitt for byråkratisk. Det er også for mye detaljstyring. Et viktig satsingsområde for regjeringen blir derfor å skape en enklere hverdag for folk flest. Lover og regler skal gjennomgå med sikte på å fjerne unødvendige forbud og påbud. Vi må i større grad basere vårt samfunn på tillit, og i mindre grad på regulering, byråkrati og kontrollordninger.*

Dette samsvarer mye med Bondevik I-regjeringens forvaltningspolitiske program –«et enklere Norge» - som det viste seg vanskelig å iverksette.

I løpet av våren 2015 legger Solberg regjeringen ved Kunnskapsminister Isaksen frem syv punkter som vil være førende for hva regjeringen skal gjøre innenfor forskning og høyere utdanning. Målet er bedre kvalitet og en mer effektiv organisering.

1. Gjennomgang av hele finansieringssystemet for universiteter og høyskoler. Det overordnede målet er å se på hvordan eventuelle endringer i finansieringssystemet kan bidra til å styrke kvalitet på forskning og utdanning
2. Struktur endring i høyere utdanning. Målet er å sikre høy kvalitet i alle studietilbudene i universitets- og høyskolesektoren.
3. Langtidsplan for forskning og høyere utdanning.
4. Norge skal utvikle flere verdensledende forskningsmiljø. I dialog med universitets- og høyskolesektoren vil regjeringen finne og satse på aktuelle miljøer og institusjoner som kan bidra til gjennombruddsforskning i verdensklasse.
5. Norge skal lykkes i EUs nye forskningsprogram Horisont 2020.
6. Regjeringen skal se på hvordan vitenskapelig ansatte i varetas. Det inkluderer rekruttering, stillingsstruktur og karriereutvikling.
7. Det skal legges større trykk på lærerutdanning. Gode lærere er grunnmuren i kunnskapssamfunnet.

### **2.3 New Public Management**

Styringsrelasjonen mellom departement og underliggende virksomheter har gjennomgått betydelige omveltninger som en følge av reformer assosiert med New Public Management ideologien de siste 25 årene. New Public Management (NPM) er en fellesbetegnelse for reformer som preget store deler av de byråkratiske reorganiseringene som fant sted i flere OECD-land på 1980-1990-tallet (van Dooren m.fl. 2010:43-44).

NPM-doktrinen henter inspirasjon i flere ulike administrative doktriner, som ny institusjonell økonomisk teori og management-teori (Hood 1991: 5). NPM-reformene var et svar på kritikken som ble rettet mot den tradisjonelle organiseringen av offentlig sektor. Det ble hevdet at offentlig sektor hadde vokst seg for stor, at det var ineffektivt, lite fleksibelt og regelstyrt (Gregory 2007: 221).

NPM-reformene skulle derfor bidra til å utvikle styringssystemene og organiseringen av offentlig sektor gjennom reformer som blant annet mål- og resultatstyring, konkurranseutsetning, privatisering og strukturell fristilling (Christensen et al. 2007b: 98). Det foregikk et skifte i styringssystemene hos offentlig virksomheter fra å fokusere på *input*

(budsjett) og *prosess* (arbeidsmetoder) til å rette oppmerksomheten mot organisasjonens *output* (produksjon og resultater) og *outcome* (langsiktige effekter) (Pollitt 2003: 27).

Til å begynne med var målet med reformene å øke effektiviteten i offentlig sektor, men i de senere år har fokus vært rettet mot resultatene som offentlige virksomheter produserer (Moynihan 2008: 3).

NPM-reformene fikk først fotfeste i New Zealand, Australia og Storbritannia, mens Norge kan karakteriseres som en nølende og tilbakeholden reformator av de NPM inspirerte reformene (Olsen 1996: 190). Det var likevel noen NPM-reformelementer som tidlig fikk gjennomslag i norsk forvaltning. De to elementene som fikk sterkest gjennomslag er de to som behandles i denne oppgaven: fristilling og autonomi for underliggende virksomheter og innføringen av MRS (Christensen m.fl. 2007b: 24). Disse to reformelementene har fått betydelig innvirkning på departementenes styring av underliggende virksomheter.

### **3 Teoretisk tilnærming**

I dette kapittelet beskriver jeg oppgavens teoretiske rammeverk. Til å beskrive MRS av universitet og høyskoler tar jeg utgangspunkt i teori om MRS som styringsteknikk og som styringsfilosofi. Videre bruker jeg teori fra det instrumentelle og det kulturelle perspektiv for å forklare oppgavens problemstilling.

#### **3.1 Mål- og resultatstyring i statlige virksomheter.**

MRS er et sentralt prinsipp i departementets styring av underliggende virksomheter, og det har vært et grunnleggende styringsprinsipp i norsk forvaltningspolitikk de siste 25 årene. Formålet med MRS er som sagt å øke effektiviteten ved at underliggende virksomhet får økt autonomi fra overordnet nivå i valg av virkemidler for og nå et bestemt mål. Samtidig får virksomheten økt krav om kontroll av resultatoppnåelse. Dette forholdet mellom autonomi og kontroll i offentlig forvaltning har blitt undersøkt i en rekke norske og internasjonale studier (Lægreid m.fl. 2006a, Richards og Smith 2006, Verhoest 2005, Verhoest m-fl. 2010).

Det er også rikt med litteratur på MRS-konseptet i Norge (Christensen og Lægreid 2002, Lægreid 2001, Ramslien 2005, Ørnsrud 2002).

Teoretisk kan man gi MRS en vid og en smal definisjon (Christensen m.fl. 2007a:100).

Den vide definisjonen vil bli diskutert i kommende avsnitt og den andre problemstillingen i denne oppgaven baserer seg på denne vide definisjonen av MRS.



Den første problemstillingen tar utgangspunkt i den smale definisjonen og vil bli drøftet i neste avsnitt.

Den vide definisjonen oppfatter MRS som en styringsfilosofi, et allment og overordnet prinsipp eller idé om styring som må tilpasses den enkelte virksomhet (Christensen m.fl. 2007a: 100). MRS som styringsidé ønsker å flytte forvaltningsfokuset vekk fra en rigid og detaljorientert styringskultur og rette oppmerksomheten mot resultater og langsiktige mål. For å oppnå dette må overordnet organ i større grad vektlegge dialog om resultatkrav, unngå detaljstyring og øke autonomien (Lægreid 2001: 134).

I denne oppgaven vil den vide definisjonen av MRS legge vekt på autonomi-konseptet.

### **3.1.1 Autonomi.**

MRS-teknikken innebærer at overordnet organ gir økt frihet eller autonomi til underliggende virksomhet i valg av virkemidler. Autonomi-konseptet har siden midten av 1990-tallet fått økt betydning for underliggende virksomheter i offentlig forvaltning. Innføringen av MRS har blant annet ført til mer fokus på økt frihet for underliggende virksomheter fra departementsstyring og kontroll (De Bruijn 2007: 10, Lægreid m.fl. 2006a: 238).

Det har vært en voksende konsensus om at underliggende virksomheter bør være i en armlengdes avstand fra den politiske og administrative ledelsen i departementene.

Det har vært antatt at ved å øke virksomhetenes autonomi og lederansvar så vil man å oppnå bedre resultater og ytelse fra virksomheten (Bouckaert 1998: 137).

Begrepet autonomi er et multidimensjonelt konsept. En dimensjon er strukturell og formell autonomi, hvor man er interessert i hvilken grad underliggende virksomhet har strukturell eller legal autonomi fra overordnet departement (Yesilkagit 2004: 120). Strukturell autonomi beskriver hvor langt en organisasjon er legalt separert fra sitt overordnede organ (Pollitt m.fl. 2004: 36).

Utgangspunkt for denne oppgaven er *de facto* eller *reell* autonomi, som omhandler i hvilken grad virksomheten har autonomi i beslutningstaking om egne mål og virkemidler (Pollitt m.fl. 2004: 38). Innenfor denne dimensjonen handler autonomi om på hvilket nivå en virksomhet kan ta egne beslutninger om interne anliggende, og i hvilken grad virksomheten må forholde seg til spesielle regler eller prosedyrer som blir pålagt av overordnede organer (Verhoest et al. 2004: 104). Ved å økeautonomien i beslutningstakingen til virksomheten, reduserer man graden av regulering og kontroll fra overordnet departement.

Dimensjonene for autonomi som blir anvendt i studien er *finansiell autonomi* og *policyautonomi*. Finansiell autonomi omhandler i hvilken grad underliggende virksomhet har beslutningsmakt i eget budsjett og anvendelse av budsjettet (Verhoest et al. 2010: 21).

Underliggende virksomhet ønsker fleksibilitet i bruken av sine finansielle ressurser, mens departementet tradisjonelt har utøvet streng kontroll over budsjettbevilgningene.

Det har likevel vært en endring i Norge de siste 20 årene omkring administreringen av statsbudsjettet, hvor man har gitt underliggende virksomheter større frihet i bruken av egne tildelte ressurser (Lægneid m.fl. 2006a: 249).

*Policyautonomi* er et utstrakt begrep, men i denne oppgaven blir *policyautonomi* forstått ut fra hvilken grad virksomheten kan formulere og prioritere egne mål uavhengig av departementet, og om virksomheten har frihet til å ta beslutninger om egne virkemidler (Verhoest et al. 2004: 105). Utvikler og prioriterer virksomheten sine egne mål, mens departementet er kun delvis involvert, blir målene til i et samarbeid mellom virksomheten og departementet eller formulerer departementet målene alene uten virksomheten?

Undersøkelser viser at målformuleringsprosessen i stor grad skjer i samarbeid mellom overordnet departement og underliggende virksomhet, og at virksomhetene anser dette mer som en prosess nedenfra- og opp enn en ovenfra- og nedprosess (Lægneid m.fl. 2012: 239). Kontrollaspektet innenfor MRS referer til de mekanismene som blir anvendt av kontrolløren for å påvirke adferden og beslutningstakingen til den kontrollerte aktøren, hvor formålet er å tilfredsstille målene til kontrolløren (Verhoest et al. 2010: 24).

En virksomhets autonomi må balanseres med klare mekanismer for styring og kontroll fra overordnet departement. I denne studien har Kunnskapsdepartementet kontroll over universitet og høyskoler. Innenfor MRS er kontrollmekanismen kontrakter, som kommer i form av tildelingsbrev fra departementet til underliggende virksomhet. Tankegangen er at departementet utformer og bestemmer målene, mens virksomheten får frihet til å velge virkemidlene for å oppnå målet.

I en MRS tankegang blir kravet om rapportering av resultatene departementets mekanisme for å kontrollere virksomheten.

Departementene kan velge å kontrollere det som er orientert mot input og prosess hos underliggende virksomhet, eller ha en resultatorientert kontroll (Van Thiel 2012: 425), som MRS er basert på. Ved å gjennomføre resultatkontroll vil det øke presset på virksomheten. Dette fører til *autonomi-paradokset*, hvor økt autonomi til underliggende virksomheter kan

føre til strengere sentral regulering (Verhoest m.fl. 2010: 8 ).

Autonomi-paradokset handler om at departementet reduserer input- og prosesskontroll, men kombinerer det med strengere resultatkontroll overfor virksomheten.

Van Theil m.fl. (2012:426) viser til i sin komparative studie at input- og prosessorienterte former for styring og kontroll fortsatt er dominerende og ofte brukt, selv om NPM-modellen skisserer at kontroll av offentlige virksomheter bør skifte fra tradisjonell inputorientert kontroll til mer resultatorienterte kontroll mekanismer

### 3.1.2 MRS som styringsteknikk

Den smale definisjonen av MRS anser MRS som en økonomisk og kvantifisert styringsteknikk, som er særlig gjeldende innenfor budsjett-, økonomi- og lønssystemet i staten (Christensen et al. 2007a: 100). Det er krevende å fastslå hva som er idealmodellen for MRS, men en kan se på MRS som styringsteknikk bestående av tre hovedkomponenter. For det første skal det utformes mål for virksomheten som både er klare, konsistente og stabile, for det andre skal informasjon om oppnådde resultater rapporteres tilbake til departementet og videre til Stortinget, og for det tredje skal resultatene få konsekvenser, det vil si at suksess skal premieres og dårlige resultater skal straffes (Lægneid 2001: 134). Det siste punktet har i liten grad blitt iverksatt i det norske MRS-systemet (Lægneid et al. 2006b: 264). Disse tre komponentene kan gjenkjennes i ”styringshjulet”, se figur 3.1, som fremstiller styringssystemet som et hjul med gjensidig avhengige steg som følger etter hverandre i en syklus (SSØ 2010: 9).

Figur 3.1: Styringshjulet (SSØ 2010:6)



Det første steget i MRS-syklusen tar utgangspunkt i formuleringen av overordnede mål og strategi for virksomheten. Det politiske målet blir først gitt av Stortinget gjennom statsbudsjettet, for deretter å bli formulert og operasjonalisert av departementet i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten. Økonomiregelverket stiller krav om at tildelingsbrevene skal inneholde blant annet overordnede mål, styringsparametere for kunne vurdere måloppnåelse og resultater, og krav om rapportering, jf. § 7. Ifølge SSØ er ”*et mål en beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat*” (2008: 11). Et mål kan formuleres på ulike nivå i målhierarkiet, hvor det overordnede målet gjerne er bredt og abstrakt, mens hovedmålene og delmålene blir mer spisse og konkrete, og angir mål for hovedområdene og delområdene i virksomheten (SSØ 2008: 11). Det er viktig at målene ikke blir en beskrivelse av de aktiviteter, tiltak og oppgaver som en virksomhet bedriver. Utgangspunktet for målene i et MRS-system er at de skal ha et flerårig perspektiv, og ifølge Læg Reid m.fl (2006b:262). Skal målstrukturen i MRS være stabil over tid for å opprettholde en hensiktsmessig mål-middel tekning i underliggende virksomhet Studier viser også at virksomheter har bedre måloppnåelse om det er færre, men klare mål, i stedet for mange mål som kan føre til forvirring og demotivasjon for virksomheten (Boyne og Chen 2006: 458).

I steg to konkretiseres de overordnede målene og strategiene til styringsparametere eller resultatindikatorer. Styringsparametere måler eller beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine overordnede mål i en gitt periode (SSØ 2010:10)

Det er nødvendig med stabilitet i indikatorene slik at man kan se resultatutviklingen over tid. Styringsparameterne gir kvantitativ informasjon om ressurs- og aktivtetsbruken og oppgavehåndtering til virksomheten (Læg Reid m.fl. 2006b: 261), som skal gi informasjon om effekten til virksomhetens innsats. Men for mange virksomheter, er det vanskelig å observere og måle virksomhetens effekter ut fra de oppgaven de utfører (Wilson 1989: 158). Det er derfor krevende å utvikle gode og informative styringsparametere slik at de kan bli brukt som et styringsredskap.

Det tredje steget omhandler resultatmåling- og rapportering. Styringsparameterne er her sentrale indikatorer som virksomheten rapporterer på. Resultatene og måloppnåelse skal først rapporteres fra virksomheten til departementet, og deretter skal departementet rapportere om virksomhetenes oppnådde resultater til Stortinget, jf. Økonomiregelverket § 11. Økonomiregelverket krever også at rapporteringen samsvarer med tildelingsbrevets mål,

styringsparametere og resultatkrav, jf. kapittel 1.5.1. Resultatrapportering blir gjort tilgjengelig gjennom blant annet virksomhetens årsrapport.

For universitets og høyskolesektoren blir det mest rapportert inn til DBH, dataene her danner igjen grunnlag for en årlig «Tilstandsrapport høyere utdanningsinstitusjoner».

I fjerde steg har resultatene gitt grunnlag for læring og evaluering, som både departementet og virksomheten kan benytte for eventuelle forbedringstiltak (SSØ 2010: 10). Læring og evaluering av målstrukturen er sentralt for utviklingen av gode MRS-modeller

## **3.2 Teoretiske perspektiver**

Herunder presenterer jeg oppgavens teoretiske perspektiver. Til å forklare MRS av universitet og høyskoler tar jeg utgangspunkt i to teoretiske perspektiver, det instrumentelle og det kulturelle (institusjonelt) perspektiv. På grunnlag av disse to teoriene utleder jeg teoretiske forventninger til den tredje problemstillingen i oppgaven, hva som kan forklare MRS av universitet og høyskoler.

Roness (1997:89-103) viser til ulike strategier for å håndtere teorimangfoldet i studier som denne, hvor det er flere teorier som skal forklare samme fenomen. I oppgaven vil jeg kombinere en utfyllende strategi og en konkurrerende strategi. En utfyllende strategi er hensiktsmessig i denne oppgaven fordi formålet med teoriene er å forstå, forklare og få mest mulig innsikt i MRS, og med denne strategien er det ingen hindring at teoriene er motstridende seg imellom. En konkurrerende strategi derimot, vurderer og sammenligner de ulike teoriene mot hverandre og teoriene får støtte etter hvordan de samsvarer med teorienes forventninger. Tanken er at teoriene kan være motstridende og forklare MRS på ulikt vis. Den konkurrerende strategien vil da være hensiktsmessig.

### **3.2.1 Instrumentelt rasjonelt perspektiv**

I et instrumentelt perspektiv blir offentlige organisasjoner sett på som verktøy for å utføre politiske beslutninger, og deres personell vil handle med en instrumentell rasjonalitet. Det vil si at individer i disse offentlige organisasjoner velger handlinger, alternativer og verktøy som de mener er mest hensiktsmessige for å oppnå ønskede konsekvenser. Derfor kan individene sies å handle i samsvar med en «konsekvenslogikk» (March 1991).

I et instrumentelt perspektiv vil organisasjons- strukturen formes, designes og redesignes gjennom en rasjonell vurdering av hvordan organisasjonen bør være organisert for å oppnå

sine mål. Den formelle strukturen i betydningen « a structure that consists of positions and rules for who shall or can do what and which defines how various tasks should be executed» ( Christensen m.fl. 2007:21), har stor betydning for organisasjonens faktiske prestasjon.

Det instrumentelle perspektivet har således et syn både på hvordan organisasjoner er strukturert, og på hvordan struktur former atferd i organisasjoner. Ledere kan rasjonelt forme den formelle strukturen, organisasjonskulturen, personalpolitikken, prosedyrer, prosesser etc., og har således et vidt spekter av verktøy eller instrumenter for å få organisasjonen til å handle som de ønsker (Christensen m.fl. 2007:20-21).

I det instrumentelle perspektivet er mål definert utenfra og organisasjonen oppgave er å velge rasjonelle og hensiktsmessige metoder for å oppnå disse målene (Christensen m.fl. 2007:4). Formell struktur i en organisasjon kan derfor legge restriksjoner for organisasjons - medlemmers atferd og hvordan oppgaver blir utført, slik at resultater reflekterer de eksogene målsetninger.

Instrumentelt sett er ideen om styring i utgangspunktet en ide om at man ved å organisere på en antatt best måte vil kunne oppnå gitte målsetninger.

Dette gjelder målsettinger for både driften av forvaltningen og forvaltningens oppnåelse av politiske målsettinger. Satt på spissen er forventningen at dersom man gjør ting på den riktige måten, så vil man oppnå de resultatene man ønsker. Denne antakelsen reflekteres blant annet i konseptet for mål- og resultatstyring, som har preget norsk NPM-inspirert reform (Christensen, Lægreid og Wise 2001:48/56).

Målsettinger for reform og styring tas i relativt stor grad for gitt, såfremt de er akseptert som politisk bindende. Det er blant annet aksept for at offentlig sektor bør være kostnadseffektiv, markedsorientert, fleksibel og produktiv, og dette gir på sett og vis rammene for forfølgelsen av politiske målsettinger.

### ***3.2.2 Forventninger ut fra det instrumentelle perspektiv***

Det knytter seg ulike forventninger til elementene i mål- og resultatstyringen ut fra et instrumentelt- rasjonelt perspektiv. I forhold til utarbeidelsesfasen forventer jeg at dette vil være en arena hvor relasjonene preges av et over-underordningsforhold, med tydelig hierarkiske trekk. KD vil ha klare oppfatninger om hva universitet og høyskoler skal gjøre og i og med at disse også har betydelig innsikt i hvordan mål realiseres vil de ikke være prisgitt KDs forslag.



Når det gjelder selve tildelingsbrevet forventer jeg for det første at det vil være stor grad av samsvar mellom begrepsbruken og det faktiske innholdet i målene. Det vil med andre ord ikke bare være snakk om at mål- og resultatstyringsbegrepene er tatt i bruk men også at deres innhold står i forhold til de teoretiske begrepene. Jeg forventer at målene i målhierarkiet står i innbyrdes logisk og konsistent forhold til hverandre. Målene på lavere nivå vil med andre ord logisk kunne avledes av de overordnede målene.

Det knytter seg også forventninger til målenes faktiske innhold. Da organisasjoner innen for det instrumentelle perspektivet oppfattes som redskaper for måloppnåelse må en forvente at målene på laveste nivå er så klare og presise at de faktisk gir grunnlag for å vurdere graden av måloppnåelse. Tvetydige og symbolske mål som åpner opp for tolkning forventer jeg at det i liten grad vil være. En naturlig konsekvens av dette er at det vil være utarbeidet kvantitative resultatindikatorer knyttet til målene. Målene vil fungere som entydige rettesnorer for hvordan enhetene skal prioritere sine ressurser og oppgaver.

Hierarkimodellen forutsetter i stor grad interessesammenfall. KD vil derfor i liten grad være bekymret for at enhetene ikke gjør som de er bedt om. De vil derfor i stor grad tilstrebe å utvikle output og outcome rettede mål og ikke mål som legger detaljerte føringer på enhetene eller som er rettet mot oppgaveløsning eller prosessen.

Rapporteringen vil i stor grad forholde seg til kravene som er satt i tildelingsbrevet.

Resultatrapporteringen vil bære preg av høyt presisjonsnivå, den vil i stor grad forholde seg til tildelingsbrevets målstruktur og være resultatorientert. Den vil i det vesentlige gi KD god oversikt om måloppnåelse og situasjonen for virksomheten generelt, samt informasjon de har behov for effektivt å kunne styre direktoratet og utarbeide nye justerte mål for enhetene.

Dersom det viser seg å være behov for endringer med hensyn til resultatrapportering vil dette skje ved endringer i rutinene for denne rapporteringen, de formelle strukturene vil bli endret for å bedre rapporteringen.

Oppfølgingsfasen vil ha preg av å være en arena hvor signaler om eventuelle endringer på bakgrunn av manglende måloppnåelse bli gitt fra KD. Det vil også være en læringsarena hvor det utveksles erfaringer og informasjon om arbeidet eller endrede forutsetninger for oppnåelse av målene. Endring vil følge av læring over tid og i den grad avvikene fra målene er små, vil endringene være inkrementelle og gradvise.

Det vil dessuten være samsvar mellom terminologien eller begrepsbruken i tildelingsbrevet og det faktiske innholdet. Det vil si at når mål og resultatstyringsbegreper er benyttet, reflekterer

innholdet i disse det som begrepene i MRS tankegangen faktisk er ment å inneholde. Dette impliserer at eventuelle hovedmål og delmål faktisk er formulert som mål.

Eventuelle delmål vil stå i et logisk hierarkisk forhold til hovedmål, slik at delmål lett kan avledes fra hovedmål. Målene på laveste nivå vil være så klare og presise at man med stor grad av sikkerhet skal kunne vurdere om hvert enkelt av disse blir nådd. I tillegg skal disse, dersom de alle er nådd, kunne gi et godt grunnlag for å vurdere om det overordnede målet de er utledet fra faktisk er nådd.

Proessen rundt utarbeidelsen av tildelingsbrevet vil kunne karakteriseres som en problemløsningsarena hvor mål blir formulert etter en analytisk prosess basert på nye politiske føringer samt ny kunnskap basert på tidligere måloppnåelse som danner grunnlag for justeringer av gamle mål eller utvikling av nye mål.

Jeg forventer at rapporteringen kjennetegnes ved at den blir gitt i henhold til kravene i tildelingsbrevene, samt i forhold til eventuelle ytterligere rapporteringskrav gitt av KD gjennom møter etc. Rapporteringen blir videre forventet å fullt ut tilfredsstille KDs behov for styringsinformasjon. Ved behov for endringer av rapporteringen gjøres dette gjennom endringer av formelle rutiner og formell struktur. Rapporteringen, og således også rapporteringskravene, vil dessuten være basert på output og outcome.

Om man anser resultatinformasjonen som en kilde til læring om resultatoppnåelse og forutsetninger for måloppnåelse, vil det være naturlig å forvente at rapportering av store avvik vil føre til store justeringer, og rapportering av små avvik vil føre til små justeringer. Det forventes også at rapporterte resultater får konsekvenser for enhetene som er av enten straffende eller belønnende art.

### ***3.2.3 Det kulturelle perspektiv***

Philip Selznick (1957: 19 -37) skiller mellom organisasjoner og institusjoner. Organisasjoner kan på den ene siden sees som et instrumentelt mekanisk verktøy med formelle normer. På den andre siden kan organisasjoner tenkes å ta til seg uformelle normer og verdier, såkalt institusjonelle faktorer, i tillegg til formelle, og på den måten bli institusjonalisert eller “infused with values”. Organisasjonskultur er ifølge Christensen m.fl. (2007:37) relatert til slike uformelle normer og verdier som oppstår i en organisasjon, og blir viktig for den faktiske atferden og aktiviteten til den formelle organisasjonen.

I kontrast til det instrumentelle perspektivets konsekvenslogikk hvor mål er eksogent gitte og utført gjennom formelle strukturer og normer, vil man i det kulturelle perspektivet sies å

handle ut i fra en passendelogikk hvor mål blir utviklet i en prosess, og hvor uformelle normer, verdier og identiteter utvikles gradvis. Organisasjonsmedlemmer blir indoktrinert i organisasjonskulturen gjennom aktiv og/eller passiv sosialisering.

Et viktig begrep i litteraturen om organisasjonskulturen er stivhengighet. Dominerende normer og verdier som eksisterer i omgivelsene når en organisasjon blir dannet kan sette permanente spor i organisasjonen. Dette kan være grunnlag for en organisasjonstradisjon eller organisasjonshistorie som vil forme og legge bindinger for hvilke alternativer som velges i fremtiden (March and Olsen 1989:23, 2005, Christensen m.fl. 2007:40-42, 46).

Et annet viktig begrep i litteraturen er gjensidig tillit. Den tradisjonelle administrative kulturen i Norge har tradisjonelt blitt beskrevet som en forvaltning bestående kollektive og egalitære verdier, med et konsensusorientert system basert på tillit (Christensen m.fl.2005:489). Styringsrelasjonen mellom departement og underliggende virksomheter har vært preget av gjensidig tillit, med mindre vekt på eksterne og formelle styringsmekanismer (Christensen m.fl. 2006:116), som MRS er et eksempel på.

### ***3.2.4 Forventninger ut fra det kulturelle perspektiv***

I forhold til mål- og resultatstyringsprosessen forventer jeg at dette perspektivet kan bidra til forståelse for hvordan systemet blir praktisert. Synet på styring innenfor et kulturelt perspektiv vil være annerledes enn innenfor et instrumentelt perspektiv og dette kan variere mellom enhetene avhengig av historiske forhold og etablerte uformelle normer og verdier. Ut fra det kulturelle perspektivet forventer jeg derfor at de ulike kulturene i enhetene vil komme til uttrykk ved at enhetene har forskjellige måter å anvende mål- og resultatstyringsteknikken.

Mål- og resultatstyring bygger som nevnt tidligere på et klart skille mellom politikk og administrasjon, hvor effektivitetshensyn og utvetydig måloppnåelse er de viktigste hensyn. Politikere skal formulere overordnede og prinsipielle mål, mens administrasjonen skal utforme mer operasjonelle og detaljerte mål. Et kulturelt perspektiv kan bidra til å moderere dette aspektet ved styringssystemet.

Noen av målene i budsjettproposisjonen som er vedtatt av Stortinget, og således er politiske, vil kunne være i konflikt med kulturene i enhetene, og at de således vil møte motstand i sin opprinnelige form. I det instrumentelle perspektivet ville et slikt problem ikke oppstå, fordi det forutsetter at strukturelle rammer og formelle roller påser at man handler uavhengig av egne preferanser. I det kulturelle perspektivet vil imidlertid målene bli omformet eller

omtolket i forhold til hva som er «passende» i lys av kulturen i enhetene. Kultur- og interessemotsetninger, samt ulike tankemønstre mellom Stortinget, de ulike departementene og universitet, høyskoler, kan føre til at mål og styringssignaler blir endret og tolket i ulike retninger. Dette kan tenkes å komme til syne på ulike måter.

Ut i fra det kulturelle perspektivet ble det antatt at styring forgår også gjennom uformelle kanaler. Dette fordi formelle strukturer, rutiner og retningslinjer ikke er like sterkt vektlagt som i det instrumentelle perspektivet. Det vil si at dersom ikke det passer med kulturen i departementene eller universitet høyskole sektoren å kunne forholde seg til styring gjennom formelle kanaler, vil det være «passende» å også benytte uformelle kanaler for styring.

Det tas i det kulturelle perspektivet hensyn til at individer eller grupper av individer vil ha egne eller kollektive preferanser som påvirker utfallet. Her vil de ulike preferanser kunne føre til at mål og styringssignaler blir forsøkt formet etter de ulike individers eller gruppers preferanser. Mål satt på politisk nivå vil således omformes eller omtolkes og eventuelt påvirkes nedover i hierarkiet slik at de passer mer overens med den eksisterende kulturen på det enkelte nivåene. Det hierarkiske aspektet forventes også i dette perspektivet å ha mindre betydning. Her vil for eksempel enhetene forsøke å påvirke målene som blir gitt til å passe med egne preferanser, og vil ikke få målene tredd nedover ørene som forventet ut i fra det instrumentelle perspektivet. Enhetene er ikke her et instrument eller maskin, men en organisme.

Jeg forventer ut ifra det kulturelle perspektivet at rapporteringen ikke følger rapporteringskravene nøyaktig. Dette fordi det forventes at det bevisst eller ubevisst bare rapporteres om det som er det «passende» å rapportere om. Rapporteringsarbeid i seg selv kan i noen miljøer i organisasjonene tenkes å ikke være ansett som viktig.

Det kan forventes en hvis stivhengighet, med det menes at kan bli fortatt valg som samsvarer med tidligere valgte veier (Thelen 1999:385).

Styringsrelasjonen mellom KD og institusjonene vil være preget av tillit.

Ut ifra et kulturperspektiv forventer jeg at MRS blir praktisert i mindre grad på en slik helhetlig, systematisk og logisk måte som jeg forventet ut fra det instrumentelle perspektivet.

## 4 Metode

I dette kapittelet vil jeg først beskrive og forklare oppgavens metodiske valg, dens avveininger og operasjonaliseringer. Deretter vil jeg forklare hvordan jeg har bearbeidet og analysert datamaterialet fra dokumentstudiene. Avslutningsvis vil jeg diskutere undersøkelsens datakvalitet og utfordringer ved dette forskningsdesignet.

### 4.1 Kvalitativ casestudie

Jeg 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 opplagt.
- Undersøkelsen håndterer en situasjon der det er mange flere variabler av interesse, enn tilgjengelige data, og som et resultat av dette, er avhengig av flere beviskilder av bevisdata som må nærme seg hverandre som ved triangulering, og der forutgående utvikling av teorier styrer datainnsamlingen og analysen.

Styring og autonomi som fenomen er dagsaktuelt og noe so påvirker det virkelige liv. I oppgaven analyserer jeg både den departementale styringen og institusjonenes autonomi, for å beskrive dette i historiske og nåtidig kontekst for fenomenet.

Problemstillingen er førende for hvilken forskningsdesign som blir anvendt i en studie. Det at jeg studerer et fenomen over tid og at jeg ønsker dypere innsikt i MRS av fire enheter gjør casestudie passende for oppgaven. En casestudie er en studie av en enkel case, hvor formålet er å belyse en større gruppe av case, en populasjon (Gerring 2007:20). Denne definisjonen samsvarer med oppgavens overordnede formål som er å få innsikt og utvikle kunnskap om hvordan MRS virker i forhold til styring-autonomi.

### 4.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en form for systematisk analyse av tekst for å gi innsikt i studiens problemstilling. En innholdsanalyse av dokumenter er et verktøy for å lage repliserbare og valide slutninger fra en tekst til konteksten den tilhører (Krippendorf 2004:21). Analysen måler forekomsten av bestemte ord eller enkelte fraser, og er avhengig av en

kontekstforståelse (Krippendorf 2004:23) fordi antall ord eller fraser forteller lite om det man undersøker.

Hoveddokumentene som er relevante for problemstillingene og som utgjør grunnlaget for den empiriske analysen i studien er primærkildene Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev for universitet og høyskoler i perioden 2006 til 2014. Enhetene jeg undersøker er Høgskolen i Finnmark (UiT 2014), Høgskolen i Harstad, Universitetet i Tromsø og Høgskolen i Bodø (UiN 2011).

Økonomiregelverket lovfester at departementenes MRS av underliggende virksomheter skal komme til uttrykk i tildelingsbrevet og tildelingsbrevene er derfor et naturlig dokument for å undersøke MRS av universitetene og høyskolene.

Tildelingsbrevene er offentlige dokumenter og brevene er tilgjengelig på departementet sine nettsider, fra 2008 er de også tilgjengelig på nettsiden for DBH, database for statistikk for høyere utdanning.

Supplerende tildelingsbrev som kommer fra departementet gjennom året er ikke med i studien, fordi det var krevende å få oversikt og tilgang på hvor mange supplerende brev som kommer i løpet av et budsjettår. Konsekvensen ved å utelukke disse supplerende tildelingsbrev er at jeg ikke får totalt antall krav som pålegges fra departementet, som kan være mange.

Jeg har også anvendt supplerende sekundærkilder som Kvalitetsreformen for høyere utdanning, NoU 2000 -2014, evaluering av kvalitetsreformen, riksrevisjonen osv. Disse kildene bidrar til å belyse flere sider ved departementets styring av universitet og høyskoler, som jeg ikke dekker gjennom analyse av tildelingsbrevene.

#### ***4.2.1 Operasjonalisering av virkningskjeden***

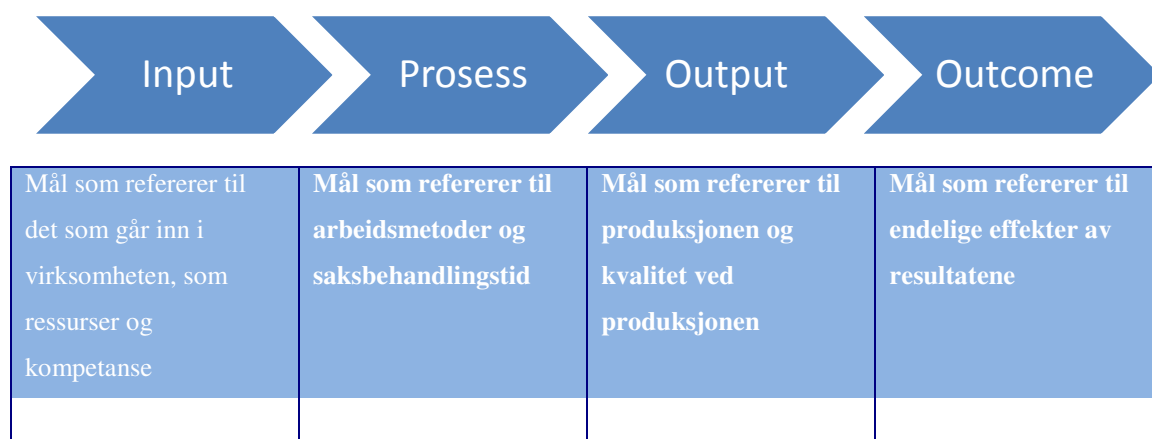
MRS som styringsprinsipp legger vekt på at underliggende virksomheter skal styres etter mål og resultater. Dette innebærer at formulering av mål og hvordan resultatene måles er sentralt for at et styringsredskap skal fungere hensiktsmessig. Formålet med NPM-reformene, og da også MRS, har vært å fokusere på resultatene og effektene til virksomhetens aktiviteter (Politt og Bouckaert 2004:113), heller enn detaljert styring av innsats- prosessfaktorer.

For å undersøke målkravene i målstrukturen vil jeg kategorisere og analysere egenskapene ved målene etter plassering i virkningskjeden. Jeg kategoriserer målene etter virkningskjeden fordi det vil fortelle om KD formulerer mål som er innsatskrav og detaljerte krav om



arbeidsprosessen, eller om målene er formulert slik at det er lagt vekt på resultatene og effektene av det NFR produserer.

Virkningskjeden følger en generell produksjonslogikk som opprinnelig var rettet mot private bedrifter, men som har blitt tilpasset offentlig virksomheter (van Dooren m.fl. 2010:17). Se figur 4.2 for en grafisk fremstilling av virkningskjeden.



Virkningskjeden forteller hvordan virksomheter krever *innsatsfaktorer (input)* i form av personell, bygninger og ressurser, for å arbeide hensiktsmessig. *Prosess* er de aktivitetene som finner sted innenfor virksomheten for å generere resultater, som undervisning og forskning. *Resultatene* kan for eksempel være produksjon av varer, tjenester eller forvaltningsvedtak. Disse resultatene skal så lede til mer langsiktige og samfunnsmessige effekter (*outcome*) (Politt og Bouckaert 2004: 106-107).

Faktorene i virkningskjeden varierer etter type virksomhet. I en utdannings- og forskningsbasert virksomhet er det behov for en ytterligere presisering og operasjonalisering av hva de ulike stegene og faktorene i virkningskjeden beskriver. Se figur 4.2 for en illustrasjon av virkningskjedens fire trinn.

I en utdannings- og forskningsbasert virksomhet referer *input* til blant annet budsjettmidler som blir bevilget til virksomheten, føringer på hva pengene skal anvendes på og til hvilke aktiviteter.

*Prosess* i en utdannings- og forskningsbasert virksomhet kommer i form av de arbeidsmetoder, oppgavefordeling og prioriteringer som virksomheten tar i bruk. Dette kan for eksempel være hvordan KD ønsker at universitet/høgskoler skal vekte ulike utdanninger.

skal det for eksempel være mye fokus på de store programmene dette året eller skal mindre forskningsprosjekt bli prioritert.

I en utdanning- og forskningsbasert virksomhet referer *output* til resultatene av utdanningen eller forskningen. Resultater kan være i form av antall studiepoeng, publiseringer og vitenskapelige resultater. Kvaliteten til resultatene er også sentralt ved output. Når virksomheten videreformidler bevilgningen fra statsbudsjettet til en bestemt utdannings- og forskningsinstitusjon skal de forsikre at det også er kvalitet på resultatene som produseres. *Outcome* i en utdannings- og forskningsbasert virksomhet refererer til de langsiktige effektene som utdanning og forskning skal bidra til, både innenfor det spesifikke utdanningsfeltet, men også i samfunnet for øvrig. Et outcomekrav kan for eksempel være at de resultatene som produseres har som mål å bli anvendt av andre eksterne aktører, for eksempel næringsliv, samfunnsliv eller offentlig forvaltning.

### **4.3 Datakvalitet**

Datakvaliteten i studie handler om hvordan dataene blir generert: hvordan de kodes, tolkes og brukes i analysen (Andersen 2006: 291). Datamaterialets kvalitet diskuteres ut fra begrepene reliabilitet og validitet.

#### **4.3.1 Reliabilitet**

Reliabilitet handler om troverdigheten, påliteligheten og etterprøvrbarheten til dataene i studien. Reliabiliteten refererer til konsistensen til innsamlingen, behandlingen og kodingen av dataene (Bryman 2004: 70). For å oppnå høy reliabilitet er det viktig at variasjonene i det fenomenet som studeres ikke er konsekvens av variasjon i forskningsdesignet. Jeg har i dette kapitlet beskrevet hvordan jeg i dokumentstudiene har operasjonalisert indikatorene i virkningskjeden og hvordan jeg har gått fram i kodingen og tolkningen av tildelingsbrevene. Dette vil være med å styrke reliabiliteten ved at leseren har mulighet til å vurdere troverdigheten og påliteligheten til dokumentene og min fremgangsmåte. En svakhet ved reliabiliteten er likevel dens intersubjektivitet, som sier noe om den tellingen og kategoriseringen jeg har gjennomført i kodingen og tolkningen av målkravene og aktivitetskravene ville resultert i samme funn om andre forskere hadde gjennomført tilsvarende telling, kategorisering og tolkning (Bryman 2004: 71). Jeg har forsøkt å styrke reliabiliteten ved å operasjonalisere og definere kodingen så tydelig som mulig, samtidig som jeg har kodet aktivitetskravene og målkravene flere

ganger for å sikre at kodingen er konsistent. Denne metoden vil også kunne etterprøves av andre siden tildelingsbrevene er offentlige dokumenter.

I lys av disse elementene betrakter jeg reliabiliteten i denne oppgaven som tilfredsstillende.

### **4.3.2 Validitet og generalisering**

Validitet handler om man kan generalisere til et større univers. Validiteten refererer til vurderingene og forklaringene man gjør om datamaterialets relevans til studiens problemstilling (Adcock Collier 2001: 529). Validitet kan bli drøftet og vurdert på ulikt vis, men i denne studien vil jeg ha et særlig fokus på å sikre at undersøkelsen faktisk måler det den skal måle (begrepsvaliditet), og at den teoretiske modellen som blir anvendt er korrekt spesifisert (intern validitet). Begrepsvaliditeten ble drøftet i operasjonaliseringen av variablene i virkningskjeden i avsnitt 4.2.1. og det ble gitt eksempler på hvilke krav som faller inne under operasjonaliseringen av virkningskjeden. Det er viktig med korrekt operasjonalisering av begrepene slik at variablene måler de teoretiske begrepene de er ment å måle. Med denne operasjonaliseringen har jeg forsøkt å sikre begrepsvaliditeten.

Indre validitet omhandler gyldigheten til kausale sammenhenger (Lund 2002: 106).

Casestudier har i mange tilfeller god indre validitet, fordi man undersøker de kausale sammenhengende mer inngående, som blir enklere når det er et lite antall enheter (George og Benett 2005: 21). Ved at jeg kun ser på MRS av fire enheter har det bidratt til at jeg har kunnet fordype meg i styringsrelasjonene til disse enheter gjennom dokumentstudiene, som styrker den indre validiteten.

Den ytre validiteten derimot, som omhandler muligheten for å generalisere til bredere kontekst (Lund 2002: 106), er styrket gjennom at jeg har valgt å se på fire forskjellige case som er ulik i størrelse (Gerring 2007:43). Jeg har likevel et ønske om at funnene i denne oppgaven kan bidra med kunnskap og innsikt om MRS prinsippet generelt i offentlige virksomheter.

### **4.3.3 utfordringer med forskningsdesignet**

Hovedutfordringene med forskningsdesignet i denne oppgaven er det burde vært foretatt intervjuundersøkelse av de enhetene som er analysert, eller at rapporter fra enhetene til KD burde vært undersøkt tilsvarende tiltaksbrevene.

Men jeg mener at dokumentstudiet jeg har gjennomført er dekkende og tilfredsstillende for studiens formål og problemstillinger.

## 5 *Analysedelen*

### 5.1 *Hva viser tildelingsbrevene*

Universitet og høyskoler er forvaltningsorganer med særskilte fullmakter gitt i stor grad av selvstendighet ( Jf. § 1-5 i UH-loven). Denne selvstendigheten ble forsterket gjennom lovrevisjonen i 2005 ved at høyskolene fikk tilnærmet lik administrativ selvstendighet som universitetene og de vitenskapelige høyskolene.

Politiske myndigheter har ansvar for overordnede rammer, og det enkelte universitet og den enkelte høyskole har ansvar for å drive sin virksomhet innenfor disse rammene.

Institusjonene har ansvar for å utforme sin egen strategi, sette mål og disponere sine ressurser for å realisere disse. Styret har som øverste organet ved institusjonen (Jf. § 9-1 i UH-loven), ansvar for « at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og for at institusjonene drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder, og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet». Konkret har styret ansvar for bl.a å fastsette mål og resultatkrav og å avgi årsregnskap med redegjørelse for resultatene av virksomheten og legge frem forslag til budsjett for kommende år.

KD understreker og minner om institusjonenes selvstendige ansvar bl.a i tildelingsbrevene. Som forvaltningsorganer er universiteter og høyskoler (selv med særskilte fullmakter) underlagt det generelle regelverket for statlige virksomheter. De er underlagt økonomireglementet for staten og andre generelle lover og regler for økonomi- og personalforvaltning. De er også underlagt annet regelverk av generell karakter som gjelder for statlige forvaltningsorganer. Alle institusjonene må dessuten forholde seg til Riksrevisjonen og KDs kontroll med forvaltningen av den enkelte virksomhet.

Tildelingsbrevene er likt utformet i struktur for alle institusjoner og også i all hovedsak i oppsett og formuleringer. Det forekommer ulike formuleringer mellom universiteter og statlige 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 KD 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. I tildelingsbrevene stilles det mål til institusjonene som er innenfor utdanning, forskning, institusjonen som samfunnsaktør og som personal- og økonomiforvalter.

### Målstrukturen:

I perioden 2006-2014 skjer det endring både i begrepsbruk og innhold i tildelingsbrevene.

Tabell under viser begrepsbruken i departementets mål- og resultatstyring i perioden 2006-2014.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012	2014
Hovedmål	X	X							
Delmål	X	X							
Sektormål			X	X	X	X	X	X	X
Virksomhetsmål			X	X	X	X			
Styringsparameter			X	X	X	X			
Nasjonal styringsparameter							X	X	X
Resultatindikator		X							
Resultatmål	X	X	X	X					
Ambisjonsnivå					X	X			

I 2006 introduserte KD et målhierarki i tradisjonell forstand, med fire hovedmål utledet av loven på områdene utdanning, forskning, samfunns-næringsliv og formidling og forvaltning/økonomi.

Departementet understreket at man var ute etter å få tak i kobling mellom planer, resultater og ressursinnsats (tildelingsbrev 2006), men som tabell 5.1 viser, var det ikke mulig å telle opp resultatindikatorer eller styringsparameter for 2006, fordi de ikke fremkom i tildelingsbrevet, men var overlatt til institusjonen selv.

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 perioden 2006-2014.

Departementet ba i 2006 om at det ble gjort en «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 ble listet som kulepunkter. Et eksempel på en slik rapportering under delmål fra 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».

I 2009 ble dette kalt *kvalitativ styringsparametre*. I 2010 er ordlyden endret til at departementet ber om at institusjonen « med utgangspunkt i sektormål xx gir en beskrivelse av måloppnåelse med særlig vekt på» de enkelte områdene som ønskes belyst. Disse kravene er ikke med i departementets oppsett av overordnet målstruktur, men som jeg skal vise, mener jeg at disse spiller en vesentlig rolle når man skal danne seg et bilde av graden av styring fra departement versus autonomi i institusjonene. I det følgende omtales dette som «*særskilte krav*»

Universiteter med museumsvirksomhet fikk et eget hovedmål 5 fra 2007. I 2007 ble delmål også en del av strukturen. Institusjonene skulle selv operasjonalisere delmålene gjennom fastsette resultatmål, institusjonene skulle også selv sette egne delmål. 2008 endret departementet navn fra hovedmål og delmål til sektormål og virksomhetsmål.

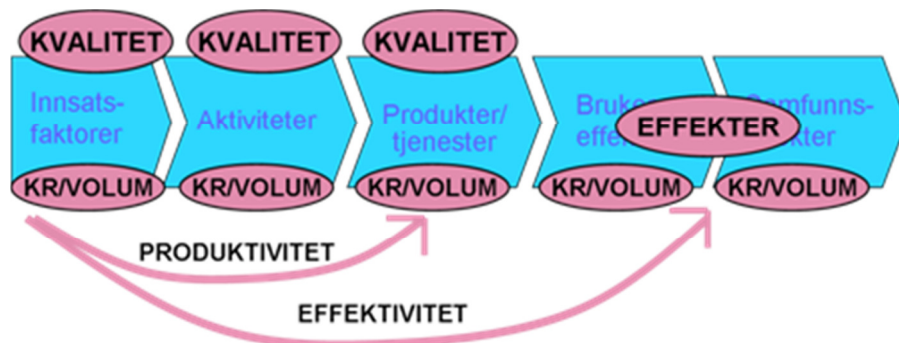
Begrepet resultatindikator ble innført i 2007, men dette ble erstattet med styringsparameter fra 2008. begrepet styringsparameter ble definert av departementet første gang i tildelingsbrevet fra 2008, og da i samsvar med SSØs definisjon (SSØ 2010b,22). SSØ endret navn til DFØ november 2011.

Begrepet styringsparameter ble i 2012 endret til nasjonale styringsparameter.

DFØ (2014)definerer styringsparameter slik:

*Styringsparameter er alle typer målemetoder eller kvalitative vurderinger som brukes i styringen av virksomheten på ulike nivåer. Styringsparametere måler eller beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine overordnede mål i en gitt periode (eksempelvis et budsjettår). For hver styringsparameter kan det settes et konkret ambisjonsnivå for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden. Dette kalles gjerne et resultatmål.*

Styringsparametere kan deles inn i følgende fem hovedgrupper knyttet til resultatkjeden.



### Målstrukturen i tildelingsbrev fra 2007-2011 består av:

- 5 sektormål (4 som gjelder alle og ett som gjelder universiteter med museer og samlinger)
- Hvert sektormål har 2 til 5 virksomhetsmål, til sammen 16 virksomhetsmål.
- Under hvert sektormål
  - Er det satt opp 23 styringsparameter og 31 styringsparameter for universitet i Tromsø (museer og samlinger). Det skal rapporteres om oppnådde resultater (kvantitative mål) for de to forgående årene, gjeldende år og det skal angis ambisjonsnivå for det neste året
  - Det forutsettes videre at den kvantitative rapportering under hvert målområde suppleres med kvalitative rapportering på mål som institusjonen selv har satt (en endring mellom 2009 og 2010 er at de kvantitative parameterne er supplert med krav om mer kvalitativ beskrivelse av måloppnåelsen som erstatter de tidligere kvalitative styringsparameter). Det er gitt føringer på hva som skal vektlegges.
- Det er spesifisert en del andre temaer det skal rapporteres om. Dette er bl.a. om:
  - Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK)
  - Større investeringsprosjekter
  - Forvaltningen av fullmakter
  - HMS
  - Brukerundersøkelser
  - Styrets arbeid
  - Forskingsdokumentasjon til Norsk vitenskapsindeks (NVI)
  - Planer, øvelser og tiltak på området samfunnsikkerhet og beredskap
  - Rapportering til selskap databasen (som forvaltes av DBH). Det understrekes at mangelfull rapportering kan føre til at virksomheten mister sine fullmakter til å erverve aksjer.

I tillegg er det en rekke generelle føringer. Det er ikke eksplisitt nevnt at det skal rapporteres på dette, men det er forventet at prinsipper skal følges opp og dette må kunne dokumenteres. Eksempel på slike føringer: likestilling, etniske retningslinjer, forvaltningen av bygninger og lokaler, IKT med underpunkter om e-Id i utdanningssektoren (FEIDE) og IKT-arkitektur, og lærlinger.

Under generelle føringer er det også presisert at departementet forutsetter at institusjonene følger opp utfordringer i økonomiforvaltningen

Institusjonene må selv vurdere om de skal fastsette egne virksomhetsmål og styringsparametere tilpasset institusjonens egenart, prioriteringer og særskilte satsninger. Totalt sett forutsetter departementet at den enkelte institusjon i sine planer for året dekker hele

målstrukturen slik den er fastsatt av departementet. Dette gjelder også de virksomhetsmål og styringsparametere institusjonen selv fastsetter.

Institusjonenes arbeid med risikostyring og de konkrete risikovurderingene skal også omtales i Rapport og planer. KD forventer i den forbindelse at det vises en sammenheng mellom rapporterte resultater for forrige år.

### **Målstruktur i tildelingsbrev 2012-2014**

I 2012 ble det innført en større omlegging av målstrukturen. En hovedbegrunnelse for endringen var at tidligere målstruktur ikke i tilstrekkelig grad synliggjorde den enkelte institusjons ansvar for planlegging og utvikling av virksomheten. Dette ble varslet i tildelingsbrev 2011.

- 5 brede sektormål, som ivaretar det stabile og langsiktige, samt institusjonens behov for forutsigbarhet, men også KDs ansvar for å følge opp formålene fra UH-loven m.m.. Sektormålene er i hovedsak en videreføring av tidligere sektormål, men i målformuleringen er det lagt større vekt på samfunnets behov, mer vekt på institusjonenes egenart innenfor forskning og behovet for strategisk styring. Institusjonene skal samlet bidra til å oppnå sektormålene
- Antallet nasjonalt fastsatte styringsparametere knyttet til sektormålene reduseres betraktelig, fra 31 til 14, hvorav seks er av kvalitativ art.
- Departementets nasjonale virksomhetsmål under sektormålene, fjernes fra målstrukturen, og det delegeres til institusjonene selv å fastsette egne virksomhetsmål, og tilhørende styringsparametere, som støtter opp under sektormålene.
- Institusjonens egen målstruktur får mer sentral plass i den strategiske styringsdialogen mellom KD og den enkelte institusjon. Mål- og resultatstyringen blir mer differensiert og åpner for bedre tilpasning til den enkelte institusjons egenart, utfordringer og strategier.
- KD vil skille tydeligere mellom hva som er rapporteringskrav knyttet til mål og styringsparametere, og hva som er annen resultatrapportering.

Endringen innebærer en forenkling av målstrukturen og en tydeliggjøring av departementets sektorstyring gjennom en betydelig reduksjon av felles styringsparametere. Disse indikatorene skal gi et klarere uttrykk for hvilke prioriteringer sektoren særlig skal rette oppmerksomheten mot i de enkelte budsjettår.

I forslaget til endret målstruktur ble det understreket at «departementet vil legge vekt på at kravene til rapportering så vidt mulig ikke skal øke som følge av eventuelle endringer i målstrukturen». I orienteringsbrevet til institusjonene om vedtatt endring, blir konsekvenser for rapportering omtalt slik: « Endringen medfører i utgangspunktet ingen endring i den totale rapporteringen fra institusjonene.» (Brev fra KD til Statlige universitet og høyskoler og



private høyskoler om Orientering om ny målstruktur for universiteter og høyskoler, 23.06.2011)

Videre heter det at departementet vurderer det slik at indikatorer i finansieringssystemet *ikke* behøver å inngå i de felles nasjonale styringsparameterne. Institusjonene er uansett forpliktet til å rapportere på utvikling i indikatorene for utdanning og forskning for at departementet skal kunne beregne resultatbasert uttelling.

Ny målstruktur vil derfor ikke påvirke en videreføring av dagens finansieringssystem og institusjonenes rapportering på disse indikatorene. Institusjonene kan om ønskelig selv inkludere indikatorene i finansieringssystemet som egne styringsparameter.

Departementet legger vekt på å tydeliggjøre et skille mellom rapportering på styringsparameter og øvrig rapportering og statistikk (dvs annen resultatinformasjon for å kunne følge opp lover og regler, økonomiforvaltning, finansieringssystem mv.) Slik resultatinformasjon er også viktig for å gi et helhetlig bilde av sektorens resultater og analyse av måloppnåelse. Forskjellen mellom styringsparameter og annen resultatinformasjon begrunnes i at styringsparameterne uttrykker hva sektoren særlig skal rette sin oppmerksomhet mot i budsjettåret.

I nevnte brev varsler departementet at det vil bli satt i gang et arbeid for å komme frem til en omforent forståelse av nivået på rapporteringen fra sektoren, både for den rapportering institusjonene trenger for intern styring, og for rapportering til departementet.

DBH er et datavarehus som samler informasjon om alle aspekter ved virksomheten på norske universiteter og høyskoler- studenter, forskning, økonomi, selskap data med mer.

Rapporteringen på de fleste av målene i tildelingsbrevene sendes til DBH som bearbeider og sammenstiller tallmaterialet, til bruk for KD, institusjonene og andre.

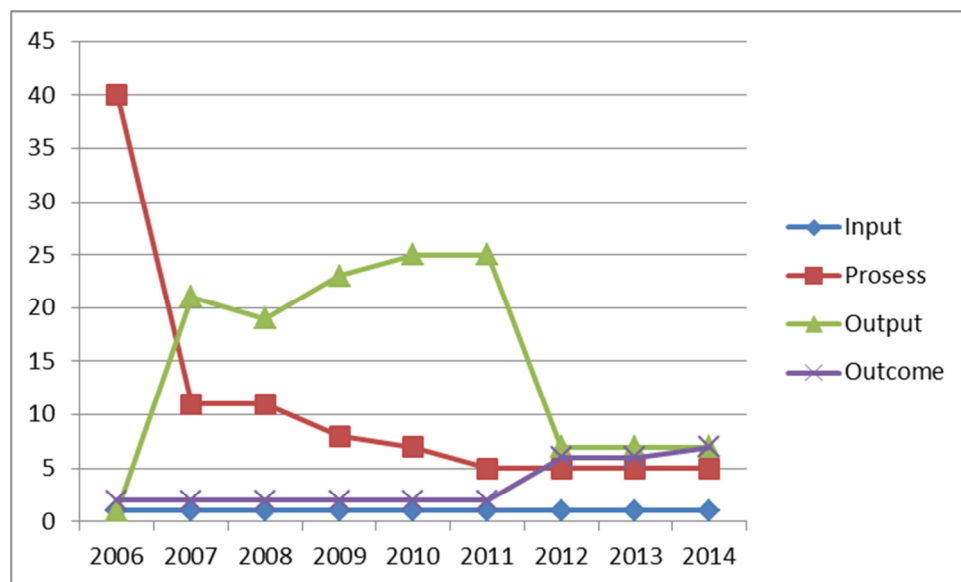
For å undersøke om departementene har klart å vri fokuset vekk fra detaljert regelstyring mot mer resultat- og effektstyring i løpet av undersøkelsesperioden, har jeg undersøkt innholdet i målstrukturen i tildelingsbrevene ved å analysere dem etter deres egenskaper i virkningskjeden.

Dette vil kunne fortelle om departementenes mål til institusjonene har forholdt seg stabilt fra 2006 til 2014 eller om målene har endret seg slik departementene uttrykker og som var et av formålene med MRS. Operasjonalisering av virkningskjeden ble drøftet i metodekapittelet.

Figur 5.2 viser en grafisk fremstilling av input-, prosess-, output- og outcomekravene i tildelingsbrevene fra KD til institusjonene fra 2006 til 2014. Grafen viser at i 2006 var det ingen input- og output krav, men 40 prosesskrav. I 2007 og frem til 2011 endres dette kraftig til 5 prosesskrav og 25 outputkrav

I 2012 skjer det igjen en endring i kravene, målene er som før, men styringsparameterne er endret til 7 output- og 7 outcomekrav.

Figur 5.2 Grafisk fremstilling av kravene i verdikjeden



### Økonomi:

Fra 2001 ble universitetene omgjort til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og ble nettobudsjettert, og fra 2004 gikk alle statlige universiteter og høyskoler over til nettobudsjettering. Nettobudsjettering av et forvaltningsorgan innebærer at Stortinget har fattet vedtak om at det gis fritak fra § 4 i Stortingets bevilgningsreglement. Stortinget fatter budsjettvedtak på en såkalt 50 post, som gjenspeiler netto bidrag over statsbudsjettet. Institusjonene kan selv bestemme fordelingen av det samlede budsjettet på drift og investeringer. Nettobudsjetterte institusjoner kan overføre midler mellom budsjettårene. Ut ifra budsjettvedtak i tildelingsbrev kan man lese at av den totale bevilgning er 60% basisbevilgning, 25% resultatbasert undervisningsfinansiering og 15% forskning finansiering. Finansieringsmodellen som kom i kjølvannet av kvalitetsreformen, knyttes til lærestedenes budsjetter til målbar produksjon. Økt utdannings- og forskningsproduksjon øker budsjetttrammen, tilsvarende vil nedgang i utdanningsproduksjon redusere budsjetttrammen.

Den resultatbaserte bevilgning beregnes med utgangspunkt i avlagte studiepoeng, uteksaminerte kandidater og inn- og utreisende studenter; studiepoengs produksjon, figur 5.3 .

Den forskning finansierte bevilgning beregnes ut ifra vitenskapelig publisering, EU-midler, forskningsrådsmidler og avlagte doktorgrader, dette gjelder både universitet og høyskoler; publikasjoner se figur 5.4.

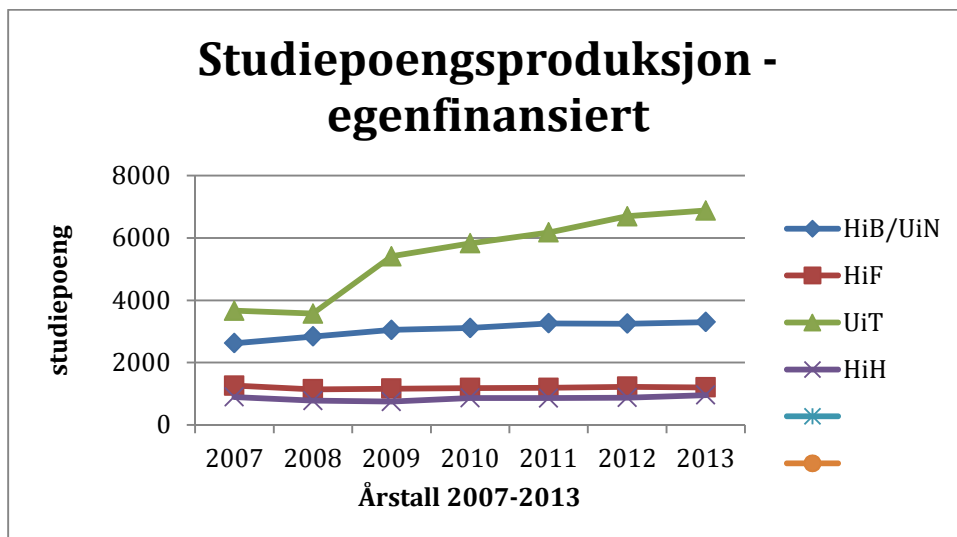
Det kan med dette se ut som budsjettmodellen premierer på denne måten bestemte typer adferd i høyere utdanning.

Det kan virke som intensjonen med modellen er å stimulere de vitenskapelige ansatte til å vri faglige prioriteringer i retning av aktiviteter som øker utdannings- og forskningsproduksjonen.

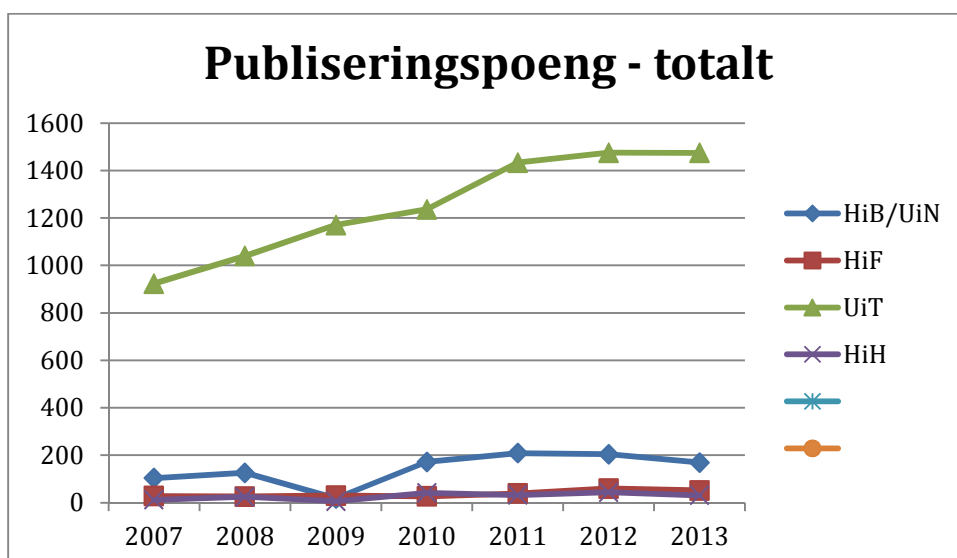
Det er videre slik at tidspunkt for inntekter og samlede utgifter ofte ikke sammenfaller i tid.

For eksempel blir studenter ved studieopptak bokført som utgift, mens inntekten i henhold til stykkprisfinansieringen kommer to år etter avlagt eksamen.

Figur 5.3 Studiepoengs produksjon for institusjonene



Figur 5.4 Publiseringspoeng for institusjonene



## **Rapportering og resultatoppfølging**

Rapportering er en viktig del av etatsstyringen fra overordnet departement og er også en tilbakemelding om utførte oppgaver pålagt fra andre departementer. Generelle krav og regler for rapportering i staten er forankret i Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende «Bestemmelser om økonomistyring i staten» og i Bevilgningsreglementet av 26.mai 2005. Mål- og resultatstyring i staten er det overordnede styringsprinsippet i staten. Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at mål og resultater oppnås på en effektiv måte. Dette skal bl.a skje gjennom rapportering om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. For å skape at større sikkerhet for at vesentlige mål nås, er det i senere år innført prinsipp om at risikostyring og intern kontroll skal integreres i mål- og resultatstyringen. KD skal rapportere til Stortinget om resultatene innen sitt område. Alle virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Retningslinjene med særlig betydning for utformingen av rapporteringen til overordnet departement er bestemmelsene om tildelingsbrevet og årsrapporten.

I innledningen til kapittel «Rapportering om planer og resultater» i tildelingsbrev fra KD, gis en begrunnelse for at institusjonene er stilt overfor relativt brede krav til rapportering om resultater. Rapporteringen skal sikre åpenhet og kunnskap om sektorens utvikling, danne et viktig informasjonsgrunnlag for samfunnet og styringsinformasjon for myndighetene og politikktutforming. I tillegg er det viktig å være klar over at rapporteringen til dels utgjør et viktig underlag for departementets begrunnelse overfor Stortinget når det gjelder finansieringen av hver institusjon.

Rapportering fra institusjonene er viktig for å sikre innsyn i og kunnskap om utviklingen og resultatene i sektoren. Departementet benytter bl.a den informasjonen som kommer frem, som grunnlag for den årlige tilstandsrapporten for sektoren. Rapporteringen er dessuten viktig for den enkelte institusjons egen resultatoppfølging og planlegging.

Rapport og planer danner sammen med tilstandsrapporten for sektoren et viktig grunnlag for departementets arbeid overfor sektoren som helhet og for departementets styringsdialog med den enkelte institusjon.

Krav til rapporteringen i rapport og planer er lagt i eget dokument til nedlasting fra DBH. I DBH fremgår også krav til datarapporteringen og frister for dette.

<http://dbh.nsd.uib.no/dokumentasjon/rapporteringskrav/index.action>

## 5.2 *Teoretiske perspektiv*

Jeg vil her forsøke å forklare MRS og tildelingsbrev i forhold til det instrumentelle og det kulturelle perspektiv.

### 5.2.1 *Instrumentelt – mer styring enn ledelse*

Det instrumentell-rasjonelle perspektivet utgjør oppgavens viktigste perspektiv og jeg hadde forventninger om at dette i størst grad kunne bidra til å forklare styringspraksisen mellom KD og institusjonene. Ut fra perspektivet forventet jeg at mål- og resultatstyring gjennom den formelle styringsdialogen ville være formålstjenlig verktøy styringen, for å nå de målene som ble satt for enhetene.

Forventninger knyttet til det instrumentelle perspektiv:

- Stor grad av samsvar mellom teoretiske begreper og deres faktiske innhold
- Målstruktur presentert som et klassisk målhierarki
- Resultatkravene er konkrete og kvantitative
- Tett kobling mellom tildelingsbrevets resultatkrav, rapporteringskrav og den faktiske rapporteringen
- Rapporterte resultater får konsekvenser

I dette avsnittet vil jeg som sagt drøfte det overordnede instrumentelle perspektivets forklaringskraft i forhold til tildelingsbrevets innhold og utforming av resultatmål og rapporteringskrav. Her forventet jeg at det var en stor grad av samsvar mellom teoretiske begreper og deres faktiske innhold. Det empiriske materialet viser at dette i økende grad var tilfelle, noe som kan være et uttrykk for læring og økende forståelse for MRS systemet som sådan. Det instrumentelle perspektivet fikk bedre forklaringskraft over tid. I 2006 introduserte KD et målhierarki i tradisjonell forstand som, med 4 *hovedmål* utledet av loven på områdene utdanning, forskning, samfunns-/næringsliv og formidling og forvaltning/økonomi. *Delmål* var også en del av strukturen. Institusjonene skulle selv operasjonalisere delmålene gjennom å fastsette resultatmål, og institusjonene skulle også sette egne delmål. KD understreket at man var ute etter å få tak i kobling mellom planer, resultater og ressursinnsatser (Tildelingsbrev 2006), det var ikke mulig å telle opp resultatindikatorer eller styringsparameter for 2006, fordi det ikke fremkom i tildelingsbrevet, men var overlatt til institusjonen selv. I 2007 ble begrepet resultatindikator innført, dette ble erstattet av styringsparameter fra 2008. I perioden 2007 til 2011 var oppbyggingen av MRS i tildelingsbrevet: sektormål, virksomhetsmål ,

styringsparameter og resultatmål/ambisjonsnivå. Dette viser en målstruktur presentert som et klassisk målhierarki som holdt seg frem til og med 2011. Fra 2012 blir de overordnede sektormålene fra 2011 i hovedsak videreført, men er justert for å tydeliggjøre at målene for sektoren legger vekt på samfunnets behov og institusjonens egenart. Sammen med regjeringens overordnede forventninger og særskilte prioriteringer danner det grunnlaget for departementets strategier og tiltak og skal danne grunn for de strategiene og planene institusjonene selv utvikler. Virksomhetsmålene blir borte og det blir innført nasjonale styringsparameter. De nasjonale styringsparameterne reflekterer hvilke forhold departementet særlig vil rette oppmerksomheten mot. Parameterne kan over tid endres som følge av risikovurderinger og/eller overordnede vurderinger. Institusjonenes analyse av de resultatene de oppnår på de enkelte styringsparameterne, vil danne grunnlag for KDs vurdering av måloppnåelsen og for resultatene i sektoren samlet sett. Informasjonen KD får gjennom de nasjonale styringsparameterne, vil også bli sett i sammenheng med annen resultatinformasjon. På bakgrunn av det instrumentelle perspektivet hadde jeg forventninger om en tett kobling mellom tildelingsbrevets resultatkrav, rapporteringskrav og den faktiske rapporteringen. Videre forventet jeg at de kvantitative og konkrete resultatkravene ville gjøre resultatrapporteringen enklere og gi grunnlag for objektivt å kunne fastslå om målene ble nådd eller ikke. Rapporteringen ville være resultatorientert og presis. Det empiriske materialet viser at styringen ikke var så uproblematisk som jeg forventet med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet. De kvantitative forsknings og studentbaserte målene var sentrale i resultatrapporteringen og oppfølgingen av enhetene i hele perioden. Dette skyldes mest sannsynlig at disse parameterne til sammen utgjør 40 % av budsjett-tildelingen. Dette var en av forventningene at rapporterte resultater får konsekvenser for institusjonen som er av enten straffende eller belønnende art.

### ***5.2.2 Kulturelt – mer ledelse enn styring***

På bakgrunn av det kulturelle perspektivet har hoved forventningen vært at MRS av universitet og høyskoler vil være tilpasset deres egenart, normer og verdier, og at styringen av institusjonene vil være preget av stivhengighet og kulturelle forskjeller mellom institusjonene.

Forventninger i forhold til det kulturelle perspektiv:

- Institusjonene har stor innflytelse og påvirkningskraft
- Målene blir utviklet gjennom tilpassing og samhandling
- Målene er generelle, stabile og tidløse

- Betydelig grad av stivhengighet
- Stor tillit mellom KD og institusjonene

Mens det instrumentelle perspektivet la vekt på den formelle styringsrelasjonen mellom KD og institusjonene legger det institusjonelle perspektivet mer vekt på hvordan kulturene i enhetene påvirker MRS.

Institusjonene fristilles til innenfor den nasjonale målstrukturen og regjeringens forventninger og prioriteringer, å fastsette egne virksomhetsmål tilpasset institusjonens egenart/profil og utvikle egne strategier og planer for å nå målene (Tildelingsbrev 2014).

Sektormålene er utledet av lov, men enhetene er fristilt i forhold til sin egen egenart.

Hovedproblemet er balansen mellom langsiktige og resultatorienterte mål, samtidig som man skal ivareta enhetenes behov.

Forventningen om at enhetene hadde stor innflytelse og påvirkningskraft er i så måte oppfylt, men da hensyn tar man ikke at enhetene stilles overfor en rekke krav som ikke fremkommer i selve målstrukturen. Andre ting som også vil virke inn på institusjonenes frihet er institusjonenes størrelse, alder, geografi og politiske regimeskift.

Forventning om at institusjonene hadde stor innflytelse og påvirkningskraft i målformuleringsprosessen til MRS- systemet blir derfor delvis bekreftet.

Sektormålene er utledet av loven på områdene utdanning, forskning, samfunns-/næringsliv og formidling og forvaltning/økonomi, budsjett proposisjonen. Målene har vært uendret i perioden, bare mindre justeringer i formulering.

I sektormålene legger KD vekt på behovene til samfunnet og egenarten ved institusjonene.

KD legger til grunn at sektormålene skal være langsiktige.

I motsetning til konsekvenslogikken i instrumentelt perspektiv hvor tankegangen er at målene blir til gjennom en hierarkisk kjede ovenfra KD og ned til enhetene, er utgangspunktet for det institusjonelle perspektivet at målene til enhetene blir utviklet gjennom tilpasning og samhandling mellom aktørene. Målene har derfor delvis blitt utviklet nedenfra- og opp som samsvarer med funnene til Lægreid m.fl. (2006a:250).

Hver enkel enhet har ulik oppfatning og fortolkning om hvordan man best skal styre og organisere etter MRS-prinsippene, j.f. § 4 i økonomiregelverket om at MRS skal tilpasses virksomhetens egenart og risiko og vesentlighet. Samtidig har også hver enkelt enhet forskjellig styringskultur. I et institusjonelt perspektiv betyr dette at institusjonene har ulike interne normer og verdier og har derfor forskjellige handlingslogikker om hva som er passende og akseptabel MRS. De ulike handlingslogikker vil påvirke enhetenes fortolkning

og forståelse av MRS. Hva er så passende logikk til institusjonene? Det er krevende å påvise et tydelig svar på dette siden jeg ikke har undersøkt dette rent empirisk. Det er også vanskelig å bevise at en slik logikk eksisterer fordi institusjonene består av mange individer, derfor er det utfordrende å påvise en tydelig og forent passendelogikk i institusjonen (Christensen og Røvik 1999:164, Peters 2012:43) Jeg har likevel et inntrykk av at universitet og høyskole har noe ulike utgangspunkt og forestilling om hva MRS av dem skal inneholde.

Utgangspunkt for målene var at de skulle være generelle, stabile og tidløse, samtidig som de skulle ivareta sektorens mål for universitet og høyskoler. KD Ønsket videre at målene skulle vektlegge kvalitet i utdanning og forskning og at målene skulle ha et resultatorientert fokus.

Styringsdialogen mellom KD og enhetene har ikke vært gjenstand for store endringer i undersøkelsesperioden. Det vil si at det har vært en betydelig grad av stiavhengighet i KDs styring av enhetene, til tross for at Kvalitetsreformen ble innført i 2003. Det samsvarer med det institusjonelle perspektivet som sier at virksomheter som er institusjonalisert vil skape stabilitet og hindre raske endringer på grunn av nåværende behov. Stiavhengigheten fører til en viss treghet mot endringer i en virksomhet (Thelen 199:385).

Forholdet mellom KD og enhetene i større grad tilhører et høy-tillitssystem enn et lav tillitssystem blir også bekreftet av empirien. Mine funn støtter denne forventningen ved KD og enhetene mente at styringsrelasjonen mellom dem var basert på gjensidig tillit. Gjensidig tillit oppstår når to aktører har samme felles normer og verdier, som forsetter å eksistere gjennom kontinuerlig samhandling og utveksling av erfaringer (Christensen m.fl 2006:119) dette er i tråd med det institusjonelle perspektivets syn på gjensidig tillit mellom KD og enhetene

Økt kontroll og rapporteringsmengde kan bli tolket som en form for mistillit mellom overordnet og underordnet virksomhet (Politt 2006:302). Empirien viste at enhetenes rapporteringsmengde økte gradvis fra 2006 til 2014. det kommer til uttrykk gjennom rapporteringskravene i tildelingsbrev. Funnene viser likevel at tillitsforholdet mellom KD og institusjonene fortsatt var god til tross for den økte rapporteringsmengden, og til tross for økt rapportering så kom det fram av empirien at det hadde blitt mer systematikk i rapporteringen. Den økte rapporteringen har vært et tema i styringsdialogen. Dialogen mellom enhetene og KD om rapporteringsmengden kan tolkes som et uttrykk for at forholdet mellom KD og enhetene befinner seg innenfor et høy-tillitssystem ettersom dette var noe som ble adressert fra enhetene og KD har tatt det til etterretning. En slik gjensidig forståelse, dialog og



samarbeid har lenge vært trekk i den norske administrative kulturen (Christensen m.fl. 2006:132) som også er gjeldende for utdanningssektoren.

Disse funnene for tillitsforholdet mellom KD og institusjonene samsvarer med det institusjonelle synet på gjensidig tillit. Virksomheter som befinner seg innenfor et høytillitssystem vil ha mindre kulturelle uenigheter og da kan den formelle styringen være delvis frakoblet den formelle styring (Politt 2006:301). Funnene i empirien viser ingen tegn på frakopling, men at det NPM-orienterte MRS-systemet, som i større grad er basert på mistillit, og tillitsforholdet mellom KD og enhetene, lever side om side. De supplerer hverandre, delvis fordi det har vært et langvarig styringsforhold mellom KD og enhetene, og dels fordi KD har hatt tett kontakt med enhetene både i den formelle og den uformelle styringsdialogen.

## **6 Oppsummering og diskusjon**

Jeg har i oppgaven undersøkt hvordan KDs styring ble formidlet gjennom tildelingsbrevene i perioden etter at Kvalitetsreformen ble innført og frem til i dag og jeg har ledd etter endring i styring i retning av mer autonomi i institusjonene. Deretter har jeg prøvd å forklare tildelingsbrev og MRS på grunnlag av det instrumentelle og kulturelle perspektiv.

### **Innholdsanalyse av tildelingsbrev:**

Kapittel viser at MRS til Kunnskapsdepartementet kan sies å ha lagt seg oppå sentralplanleggingen og at begge styringsformer er i bruk, og at sentralplanleggingen «kamoufleres» som del av MRS. 2006 bærer preg sentralplanlegging gjennom aktivitets- og oppgavestyring, først fra 2007 endres MRS mer rettet mot resultatstyring.

En forklaring på at endringen først kommer i 2007, kan være at både KD og institusjonene var så opptatt med de tidlige fasene av iverksettingen av Kvalitetsreformen. En annen grunn kan være at det ikke var rom for å endre dette før de konstituerende styringsrammene var lagt, og ny lov trådte ikke i kraft før fra 2005. En tredje grunn kan være påvirkningen fra Riksrevisjonen (2004), der de påpeker at det var vanskelig å se sammenheng mellom resultatmålene i St.prp. nr.1 og årsrapportene fra institusjonene. I tildelingsbrev for 2006 viste også KD selv til Riksrevisjonen som årsak til omlegging i fra 2007.

En fjerde mulig forklaring kan være politisk regimeskifte ( kap. 2) og byråkratiets rolle. Bondevik regjeringen gikk av i oktober 2005, og den rød-grønne regjeringen med Stoltenberg 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 (kap 2). Men med SV i regjering ble Kvalitetsreformen videreført, inkludert resultatfinansiering. 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 målstrukturen 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 universitetenes og høgskolenes egenart. Det kan være et uttrykk for utprøving fra departementets side, og at læring og utvikling var hensikten

Fra 2012 la KD igjen om målstrukturen for å bedre tilpasse seg endringene i den «Nasjonale styringsmodellen». Det er en tydelig forenkling og ønske om mer autonomi til institusjonene, blant annet er de tidligere delmålene tatt ut og det er en betydelig reduksjon i antall styringsparametere. Sektormålene er de samme som i perioden 2007 til 2011. Det har tilsynelatende vært en kraftig reduksjon i styringsparametere. Men går man inn i DBH (database for høyere utdanning) så skal institusjonene fremdeles rapportere på like mange om ikke flere parameter, som ikke lenger er direkte nevnt i MRS i tildelingsbrevet. Dette er mye knyttet opp mot den resultatbaserte budsjett-tildeling. Utover dette så finner en også en hel rekke med «særskilte rapporteringskrav» i tildelingsbrevet.

Det kommer her helt tydelig frem at den autonomien som blir gitt institusjonene har medført en betydelig økning i kontroll av resultater.

Alle parameterne som det rapporteres er med på forme «Tilstandsrapporten for høyere utdanning» som nå også blir flittig brukt av den nye regjeringen i deres arbeid i forhold til kvalitet og effektivisering (kap 2)

Ut ifra dette så kan det se ut som etterkontroll av institusjonene har økt kraftig etter at institusjonene skulle få mer frihet og autonomi.

## **Forklaring i forhold til det instrumentelle og kulturelle perspektiv**

Med utgangspunkt i at jeg bare har fortatt analyse av tildelingsbrevene og ikke analysert institusjonene nærmere, så kan det se ut som det instrumentelle perspektiv har størst forklaringskraft.

Som forventet i det instrumentelle perspektiv så finner man en hierarkisk målstruktur, der delmål og styringsparameter står i hierarkisk forhold til hovedmål.

Det blir ikke lagt føringer på budsjett bevilgning, institusjonene står ganske fritt i bruk av bevilgning.

Rapporteringen, og således rapporteringskravene er basert på output og outcome (se virkningskjeden kap.4) Rapportering av avvik fører videre til justering i budsjett ramme.

Det kulturelle perspektiv er vanskeligere å forklare siden jeg bare har brukt analyse av tildelingsbrev og på den måten ikke gått inn i institusjonene. Men perspektivet vil ha et forklaringspotensial gjennom tildelingsbrev, ved at *institusjonene skal innenfor den rammen som er satt av KD selv vurdere å fastsette egne mål og strategier tilpasset den enkelte institusjons egenart, prioriteringer og særskilte utfordringer.*

Et paradoks er at tildelingsbrevene er helt like for institusjonene.

Institusjonene får frihet med stor grad av kontroll i etterkant. Hvordan skal de da kunne fastsette egne mål og strategier tilpasset sin egenart og særskilte utfordringer.

## **Universitet og høyskoleers autonomi**

Departementet kan velge å kontrollere det som er orientert mot input og prosess hos underliggende virksomhet, eller ha en resultatorientert kontroll (Van Thiel 2012:425), som MRS er basert på. Ved å gjennomføre resultatkontroll vil det øke presset på virksomheten. Dette fører til *autonomi-paradokset*, hvor økt autonomi til underliggende virksomheter kan føre til strengere sentral regulering (Verhoest m.fl. 2010:8)

Autonomi-paradokset handler om at departementet reduserer input- og prosesskontroll, men kombinerer det med strengere resultatkontroll overfor virksomheten.

Analysen viser at KD gir institusjonene gjennom tildelingsbrevet institusjonene full beslutningsmakt i eget budsjett og anvendelse av budsjettet, de har i så måte full *finansiell autonomi*.

KD gir videre institusjonene frihet til å formulere egne mål i forhold til sin egen art, men sektormålene er overordnet. I denne oppgaven blir *policyautonomi* forstått ut fra hvilken grad

virksomheten kan formulere egne mål uavhengig av departementet, og om virksomheten har frihet til å ta beslutninger om egne virkemidler (Verhoest m.fl. 2004:105). Utvikler og prioriterer virksomheten sine egne mål, mens departementet er kun delvis involvert, blir målene til i et samarbeid mellom virksomheten og departementet eller formulere departementet målene alene uten virksomheten.

På samme måte som andre statlige etater er universitet og høyskoler også underlagt krav i det nye økonomireglementet, hvor målstyring, virksomhetsplanlegging, resultatrapportering, evaluering og forvaltningsrevisjon blir sett i sammenheng. Likeledes er høyskolene underlagt et felles statlig regelverk på det personal- og lønnspolitiske området. Den omlegging som har foregått i forvaltningen har dermed også stor betydning for den statlige styringen av høyskolesektoren og organiseringen av høyskolenes virksomhet.

Hvorvidt desentralisering av ansvar for at en oppgave løses, samtidig betyr større innflytelse over hvordan den løses er et åpent spørsmål. Den friheten som desentralisering av ansvar sies å føre med seg oppveies gjerne av tett oppfølging med etterkontroll, evaluering og sanksjonsbruk (jf. Bleiklie, 1998).

## **Konklusjon**

*Hvordan har balanseforholdet mellom Kunnskapsdepartementets behov for styring og utdanningsinstitusjonenes autonomi utviklet seg i perioden 2006-2014?*

Likelydende tildelingsbrev til alle institusjonene, gir uttrykk for tilnærmet lik styring av ellers ulike institusjoner. Styringen fremstilles som tett kobling mellom mål- og resultater i et hierarkisk system av Druckers (1954) konsept for målstyring og selvledelse, og med forventninger om at institusjonene klarer å redegjøre for måloppnåelse. Som jeg har vist, er hierarkiet en forkledning, 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 siden.

Et av formålene til Kvalitetsreformen var at institusjonene skulle konkurrere og ta ansvar for egen strategisk utvikling. Derfor mener jeg at det bør diskuteres om KDs vektlegging av MRS i tett kobling, og den omfattende rapporteringen, er egnet som styring av institusjoner som er gitt så store faglige og økonomiske frihetsgrader.

## 7 Referanser

- Adcock, Robert og David Collier (2001) *Measurement validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research* *American Political Science Review*, 95(3), 529-546.
- Andersen, Svein S. (2006) *Aktiv informantintervjuing*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 3, 278 - 298.
- Binderkrantz, Anne S. og Jørgen G. Christensen (2010) *Kontrakstyring i centraladministrationen. Fra frihedsgrader til inholdsfokus*. Økonomi og politikk, 83(1), 54-64.
- Binderkrantz, Anne S., Mogens Holm og Kirstine Korsager (2011) *Performance Contracts and Goal Attainment in Government Agencies*. *International Public Management Journal*, 14(4), 445-463.
- Bleiklie, Ivar (2005) *Organizing Higher Education in Knowledge Society*. Higher Education.
- Bleiklie, Ivar m.fl (2006) *Evaluering av Kvalitetsreformen. Delrapport 9. Nytt regime I variert landskap. Ledelse og styring av univerteter og høyskoler etter Kvalitetsreformen*. Oslo og Bergen: Norges forskningsråd, NIFU Step og Rokkansenteret.
- Boston, Jonathan, J Pallot, J Martin og P Walsh (1996) *Public Management. The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Bouckaert, Geert (1998) *Public Sector Performance Management in a Principal - Agent Context: Some Reflections*. I Halachmi, A. og P. B. Boorsma (Red.) *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity. An Agency Approach*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Breivik, Bjørn (2010) *Mål- og resultatstyring av NAV - Instrument, kultur eller myte?* Masteroppgave. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Bryman, Allan (2004) *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Byrkjeflot, Haldor (2010) *Omforming av ledelse og styring i offentlig og privat virksomhet. Ledelse og styring*, red. Gro Ladegård og Signy Irene Vabo. Bergen: Fagbokforlaget.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness (2007a) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Amund Lie og Per Læg Reid (2007b) *Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre?* I Christensen, T. og P. Læg Reid (Red.) *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Surry: Ashgate.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002) *Reformer og lederskap : omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforl.

- Christensen, Tom og Per Lægheid (2005) Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography. *Public Performance & Management Review*, 28(4), 487-511.
- Christensen, Tom, Per Lægheid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægheid og Inger Marie Stigen (2006) *Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform*. *International Public Management Journal*, 9(2), 113-139.
- Christensen, Tom og Kjell Arne Røvik (1999) *The Ambiguity of Appropriateness*. I Lægheid, P. og M. Egeberg (Red.) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- De Bruijn, Hans (2007) *Managing Performance in the Public Sector*. Abingdon: Routledge.
- Difi, Rapport 2011:9. *Rapportering til besvær?* Evaluering av rapporteringen til Kunnskapsdepartementet. ISSN 1890-6583
- Difi, Rapport 2012:14. *Ute av kontroll?* En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten. ISSN 1890-6583
- Eisenhardt, Kathleen M (1989) *Agency Theory: An Assessment and Review*. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57 - 74.
- Eltun, Ragna (2013) *Mål- og resultatstyring av Norges forskningsråd 2004-2012*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John (2007) *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, Christopher (1991) A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(Spring), 3-19.
- Johnsen, Åge (2007) *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Krippendorff, Klaus (2004) *Content Analysis. An introduction to Its Methodology*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Lund, Thorleif (2002) *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.

- Lægheid, Per (2001) *Mål- og resultatstyring i offentlig sektor - erfaringar og utfordringar*. I Fimreite, A. L. H. O. Larsen og J. Aars (Red.) *Lekmansstyre under press – Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lægheid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2006a) *Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service. Does Agency Form Matter?* I Christensen, T. og P. Lægheid (Red.) *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lægheid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2006b) *Performance Management in practice: the Norwegian Way*. *Financial Accountability & Management*, 22(3), 251-270.
- Lægheid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2012) *Norway*. I Verhoest, K. S. Van Thiel G. Bouckaert og P. Lægheid (Red.) *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave MacMillian.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Moynihan, Donald P. (2008) *The dynamics of performance management : constructing information and reform*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Olsen, Johan P. (1996) *Norway: Slow learner - or Another Triumph of the Tortoise?* I Peters, B. G. og J. P. Olsen (Red.) *Lessons from experience : experiential learning in administrative reforms in eight democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Perrow, Charles (1993) *Complex Organizations. A critical Essay*. New York: McGraw-Hill
- Peters, B. Guy (2012) *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. (3 utg.). New York: Continuum.
- Pollitt, Christopher (2003) *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Pollitt, Christopher (2006) *Discipline and Punish - or Trust? Contrasting Bases for Performance Management in Executive Agencies*. I Christensen, T. og P. Lægheid (Red.) *Autonomy and Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield og Amanda Smullen (2004) *Agencies : how governments do things through semi-autonomous organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pratt, John W. og Richard J. Zeckhauser (1991) *Principals and agents : An overview* I Pratt, J. W. R. J. Zeckhauser og K. J. Arrow (Red.) *Principals and agents : the structure of business* (s. xii, 241 s.). Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Ramslien, Arne R. (2005) *Fra rituale til verktøy: Mål- og resultatstyring av Utlendingsdirektoratet 1998 - 2003*. Masteroppgave. Bergen: Rokkansenteret, Universitetet i Bergen.
- Roness, Paul G. (1997) *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Selznick, Philip (1997) *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Skoie, Hans (2005) *Norsk forskningspolitikk i etterkrigstiden*. Oslo: Cappelen akademisk.
- SSØ (2010) *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring
- SSØ (2011) *En beskrivelse av styringsmodellen i et departement. Rapport 2/2011*. Oslo: Senter for Statlig Økonomistyring
- Sørheim, Ragne m.fl (2012) *Fra sentralplanlegging til strategisk resultatstyring i universitets- og høyskolesektoren?* Masteroppgave i styring og ledelse. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Thelen, Kathlee (1999) *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369 - 404.
- Van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert og John Halligan (2010) *Performance Management in the Public Sector*. Hoboken: Taylor & Francis.
- Van Thiel, Sandra, Koen Verhoest, Geert Bouckaert og Per Lægreid (2012) *Lessons and Recommendations for the Practice of Agerification*. I Verhoest, K. S. Van Thiel G. Bouckaert og P. Lægreid (Red.) *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 countries*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Verhoest, Koen (2005) *Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study*. *Policy Studies Journal*, 33(2), 235-258.



- Verhoest, Koen, B. Guy Peters, Geert Bouckaert og Bram Verschuere (2004) *The study of organisational autonomy: a conceptual review*. Public Administration and Development, 24(2), 101-118.
- Verhoest, Koen, Paul G. Roness, Bram Verschuere, Kristin Rubecksen og Muiris MacCarthaigh (2010) *Autonomy and Control of State Agencies - Comparing States and Agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Wilson, James Q. (2000) *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Yesilkagit, Kutsal (2004) *The Design of Public Agencies: Overcoming Agency Cost and Commitment Problems*. Public Administration and Development, 24(2), 119 - 127.
- Yin, Robert K. (2003) *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ørnsrud, Ingvild Halland (2002) *Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer*. Universitetet i Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier

Vedlegg 1 – Oversikt over primærkildene

Oversikt over tildelingsbrevene

Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Universitetet i Tromsø for 2006 til 2014

Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Universitetet i Nordland for 2011 til 2014

Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Høgskolen i Bodø fra 2006 til 2010

Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Høgskolen i Finnmark for 2006 til 2013

Tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Høgskolen i Harstad for 2006 til 2014

Nettadresser:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd.html?id=586>

<http://dbh.nsd.uib.no/index.action>

## Vedlegg 1: Målstruktur 2007 til 2011

### Målstruktur 2007 til 2011

	Sektormål	Virksomhetsmål	Styringsparameter
1,1	Universiteter og høyskoler skal tilby utdanning av høy internasjonal kvalitet som er basert på det fremste innen forskning, faglig og kunstnerlig utviklingsarbeid og erfaringskunnskap.	Universitet og høyskoler skal utdanne kandidater med høy kompetanse med relevans for samfunnets behov.	Antall kvalifiserte førstevalgsøkere per studieplass
1,2		Universiteter og høyskoler skal tilby et godt læringsmiljø med undervisnings- og vurderingsformer som sikrer faglig innhold, læringsutbytte og god gjennomstrømning.	Antall nye studiepoeng per egenfinansiert heltidsekvivalent per år
			Antall studenter per undervisnings-, forsknings- og formidl.sstilling
			Gjennomføring i henhold til avtalte utdanningsplaner
1,3		Universitet og høyskoler skal ha internasjonalt utdannings samarbeid av høy kvalitet, som både bidrar til økt utdanningskvalitet.	Antall utvekslingsstudenter (ut/innreisende)
			Antall fremmedspråklige utdanningstilbud
			Antall studietilbud i samarbeid med utenlandske institusjoner (fellesgrader/Joint Degrees)
2,1	Universitet og høyskoler skal oppnå resultater av høy internasjonal kvalitet i forskning, faglig og kunstnerlig utviklingsarbeid.	Universiteter og høyskoler skal gjennom nasjonalt og internasjonalt samarbeid tilby forskerutdanning av høy kvalitet. Forskerutdanningen skal være innrettet og dimensjonert for å ivareta behovene i sektoren og samfunnet for øvrig.	Antall uteksaminerte doktorgradskandidater, per undervisnings-, forsknings- og formidlingsstilling

			Andel uteksaminerte doktorgradskandidater tatt opp på doktorgradsprogram seks år tidligere
2,2		Universitetene skal ivareta nasjonale behov for bredde i grunnforskningen. Universitetene har et nasjonalt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning innen de fagområder de tildeler doktorgrad. Samtidig skal universitetene konsentrere forskningsinnsatsen for å oppnå resultater av høy internasjonal kvalitet innen utvalgte fagområder, og samarbeide nasjonalt og internasjonalt om forskning og utviklingsarbeid.	Antall publikasjonspoeng per undervisnings-, forsknings- og formidlingsstilling
2,3		De vitenskapelige høyskolene har et særskilt ansvar for grunnforskning og forskerutdanning på sine fagområder, og skal konsentrere forskningsinnsatsen for å oppnå resultater av høy internasjonal kvalitet innen utvalgte fagområder og samarbeide nasjonalt og internasjonalt om forskning og utviklingsarbeid.	Forskningsrådets tildelinger per undervisnings-, forsknings- og formidlingsstilling
2,4		De statlige høyskolene har et særskilt ansvar for profesjonsrettet forskning, utviklingsarbeid, kompetanseutvikling og nyskapende virksomhet i regionene. Samtidig skal de statlige høyskolene innrette sin forskningsinnsats slik at de oppnår resultater av høy internasjonal kvalitet innen fagområdet de tildeler doktorgrad, og samarbeide nasjonalt og internasjonalt om forskning og utviklingsarbeid.	Tildelinger fra EU per undervisnings-, forsknings- og formidlingsstilling

			Antall ferdige stipendiater, per undervisnings-, forsknings- og formidlingsstilling
			Andel ferdige stipendiater som er tatt opp på stipendprogrammet for kunstnerisk utviklingsarbeid seks år tidligere
3,1	Universitet og høyskoler skal medvirke til å spre og formidle resultater fra forskning og faglig og kunstnerlig utviklingsarbeid, og medvirke til innovasjon og verdiskapning basert på disse resultatene. Universitet og høyskoler skal også legge til rette for at tilsatte og studenter kan delta i samfunnsdebatten.	Universitet og høyskoler skal gjennom formidling og deltagelse i offentlig debatt tilføre samfunnet resultatene fra forskning og utviklingsarbeid (FoU-virksomheten).	
3,2		Universitet og høyskoler skal medvirke til samfunns- og næringsutvikling gjennom innovasjon og verdiskapning.	Andelen oppdrags- og bidragsfinansiert aktivitet i forhold til samlede driftsinntekter
			Antall nyopprettede selskaper
			Antall mottatte forretningsideer
4,1	Universitet og høyskoler skal organisere og drive sin virksomhet på en slik måte at samfunnsoppdraget blir best mulig ivaretatt innenfor rammen av disponible ressurser.	Universitet og høyskoler skal sikre en god og effektiv forvaltning av ressursene.	Driftsutgifter per avlagt heltidsekvivalent
			Driftsutgifter per publikasjonspoeng

			Forholdet mellom antall tilsatte i undervisnings-, forsknings- og formidlingsstillinger og antall tilsatte i administrative stillinger
4,2		Universitet og høyskoler skal gjennom sin personalpolitikk medvirke til et høyt kompetansenivå, et godt arbeidsmiljø og et mindre kjønnsdelt arbeidsliv.	Andel førstestillinger av totalt antall undervisnings-, forsker- og formidlingsstillinger
			Andel kvinner, totalt og etter stillingskategori
4,3		Universitet og høyskoler skal ivareta høy kvalitet i økonomiforvaltningen. God intern kontroll og effektiv ressursforvaltning skal tas hensyn til i institusjonens strategiske prioriteringer.	Likviditetsgrad (omløpsmidler/kortsiktig gjeld)
			Avregninger (gjennomføringen av budsjettet i regnskapsåret)
4,4		Universiteter og høyskoler skal bidra til at nasjonale kunnskapsressurser forvaltes helhetlig og til at oppgaver og ansvar fordeles og løses gjennom samarbeid.	Antall studietilbud i samarbeid med andre norske institusjoner (fellesgrader)
5,1	Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Stavanger, Universitetet i Tromsø og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet har et særskilt ansvar for å bygge opp, drive og vedlikeholde museum med vitenskapelige samlinger og utstillinger for publikum.	Universitetene skal sørge for god sikring og bevaring av samlingene ved universitetsmuseene, og bidra til digitalisering av denne kulturarven.	

5,2		Universitetsmuseene skal gjennom samlingsvirksomheten være en aktiv samfunnsaktør. Samlingene skal tilrettelegges for bruk i offentlig forvaltning og av den interesserte allmennhet.	
-----	--	---	--