

Masteroppgave

Styring gjennom regulering

**Om reguleringer og reguleringsreguleringer
og håndhevingen av disse.**

En casestudie av styring gjennom regulering, eksemplifisert gjennom caset implementering og oppfølging av reguleringen «Kvalitetssikring i norsk høyere utdanning» fra Stortingsmeldingen om Kvalitetsreformen av 9. mars 2001.

av

Joakim Ekseth

Master in Public Administration (MPA)

(Dybdemaster i Moderne forvaltning)

Avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap

Høgskolen i Lillehammer, våren 2012



Høgskolen
i Lillehammer

Lillehammer University College • hil.no

Styring gjennom regulering

Sammendrag

Tittel: Styring gjennom regulering: Om reguleringer og reguleringers reguleringer og håndhevingen av disse

En casestudie av styring gjennom regulering, eksemplifisert gjennom caset implementering og oppfølging av reguleringen «Kvalitetssikring i norsk høyere utdanning» fra Stortingsmeldingen om Kvalitetsreformen av 9. mars 2001

Institusjon: Høgskolen i Lillehammer, avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap

Utdanning: Master i moderne forvaltning

Forfatter: Joakim Ekseth

Veileder: Noralv Veggeland

Innledning: Noralv Veggeland hevder at gjennom utskillelse av store deler av forvaltningen til egne virksomheter, består den primære styringsmuligheten i etablering av regler, forskrifter og instruksjer. For å sikre etterfølgelse at reguleringene etableres tilsyn. Omfanget er så stort at Veggeland kaller det en «reguleringsekspløsjon». Denne reguleringsekspløsjonen; der én regulering følges opp med flere nye, som igjen følges opp av tilsyn og klagenemder, danner grunnlaget for denne oppgaven.

Hensikt: Hensikt med oppgaven er å vise hvordan innføring av formaliserte styringssystemer kombineres med utstrakt bruk av forskjellige typer reguleringer, for på denne måten å styrke ledelsens kapasitet til å utøve indirekte styring.

Metode: I denne oppgaven har jeg kun benyttet meg av litteratur og dokumentstudier. Jeg har blant annet studert et omfattende antall lover, reformer, prosedyrebeskrivelser og evalueringsrapporter i tillegg til faglitteratur. På bakgrunn av dette har jeg utarbeidet to hypoteser med tilhørende forskningsspørsmål som danner grunnlag for drøftingen.

Resultat/hovedfunn: I denne oppgaven har jeg vist at den opprinnelige reguleringen om kvalitetssikring i høyere utdanning etter ti år har blitt til et stort antall reguleringer av forskjellige typer, utstedt av mange forskjellige aktører på forskjellige nivåer og steder.

Institusjonsnivået har blitt delvis fristilt, høyskolestyrene har endret sammensetningen for å styrke både intern styringskapasitet og institusjonenes evne til strategisk og overordnet styring er økt.

NOKUT er opprettet for å føre tilsyn med og stimulerer til kvalitetsutvikling på høyt internasjonalt nivå ved norske høyere utdanningsinstitusjoner. På denne måten skal samfunnet få nødvendig tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning.

Nøkkelord: Styring, Regulering, Kvalitetssikring, Høyere utdanning

Abstract

Title: Steering through regulation: About regulations and regulations' regulations and the enforcement of these

A case study of Steering through Regulation, exemplified by the Case implementation and enforcement of the regulation «Quality Assurance in Norwegian Higher Education» resulting from the Report to the Storting about the Quality Reform dated the 9th of March 2001

Institution: Lillehammer University College, Faculty of Economy and Organizational Science

Education: Master in Public Administration

Author: Joakim Ekseth

Supervisor: Noralv Veggeland

Introduction: Noralv Veggeland argues that the excretion of large parts of the administration to separate businesses, the primary governance possibility is establishment of rules, regulations and instructions. In order to ensure compliance to the regulations Audit institutions are established. The scope of this is so massive that Veggeland calls it a "regulatory explosion". This regulatory explosion, where one regulation are being accompanied by several new, which is supervised by Audit and Appeals Boards form the basis for this thesis.

Purpose: The purpose of the thesis is to show how the introduction of formalized governance systems combined with extensive use of different types of regulations, strengthen the leadership's capacity to exercise indirect governance

Method: In this thesis, I have only made use of literature and documental studies. I have studied an extensive number of laws, reforms, procedure descriptions and evaluation reports in addition to the literature. On the basis of this I have developed two hypotheses and associated research questions that form the basis for discussion.

Results/main findings: In this paper I have shown that the original regulation on quality assurance in higher education after ten years has become a large number of different types of regulations, issued by many different actors at different levels and locations.

The institution level has been partially detached from the Government; college boards have changed their composition in order to enhance both their internal governance capacity and their institutional capacity for strategic and overarching governance.

NOKUT was established to oversee and encourage quality development at international level at Norwegian higher education institutions. In this way the community will have the necessary confidence in the quality of Norwegian higher education.

Keywords: Steering, Regulation, Quality assurance, Higher education

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	i
Abstract	ii
Innholdsfortegnelse	iv
Forord	vi
1 Innledning	1
1.1 Begrunnelse for studien	1
1.2 Problemstilling og avgrensning	3
1.2.1 Hypotese 1	4
1.2.2 Hypotese 2	5
1.3 Struktur	5
2 Metodologi	8
2.1 Forskningstilnærming og strategi	8
2.1.1 Mulige forskningstilnærminger	9
2.1.2 Positivistisk, interpretivistisk eller pragmatisk tilnærming	10
2.1.3 Mulige strategier	13
2.1.4 Oppsummering forskningstilnærming og strategi	17
2.2 Datainnsamlingsprosedyrer	17
2.3 Dataanalyseprosedyrer	20
2.4 Vurderingskriterier i kvalitativ forskning	21
2.4.1 Validitet, reliabilitet og objektivitet	21
2.4.2 Troverdighet, overførbarhet, pålitelighet og bekreftbarhet	22
3 Teori og teoretisk rammeverk	24
3.1 Reguleringsekspløsjonen	24
3.1.1 Hva er regulering?	24
3.1.2 Reguleringsstaten	25
3.1.3 Forvaltningsrevisjon og revisjonsekspløsjon	27
3.1.4 Oppsummering	29
3.2 Rehierarkisering	29
3.2.1 Styring vs. ledelse	30
3.2.2 Styringsstrategier og påvirkningsmåter	32
3.2.3 Styring gjennom regulering	36
3.2.4 Rehierarkisering	37
3.2.5 Oppsummering	38
4 Empiri	39
4.1 Utviklingen i universitets- og høyskolesektoren i et historisk perspektiv	39
4.2 Kvalitetsreformen	41
4.3 Bologna-prosessen	44
4.4 Universitets- og høyskoleloven med forskrifter	47
4.5 NOKUT	48
4.6 Høgskolen i Lillehammer	50
4.6.1 Om Høgskolen i Lillehammers kvalitetssikringssystem	50
4.6.2 Overordnede dokumenter i HiLs kvalitetssystem	53
4.6.3 Grunnlagsdokument for kvalitetssystemet	54
4.6.4 HiLs årlige rapporter om kvalitetssikring	57
4.7 Evalueringsav Kvalitetsreformen	60
5 Analyse og fortolkning	62
5.1 Rehierarkisering	62
5.1.1 Hvilke endringer i struktur og styringssystem har funnet sted i perioden og hvordan har dette påvirket ledelsens styringsevne?	62
5.1.2 Oppsummering	67
5.2 Reguleringsekspløsjon	69

5.2.1 Hvilke spesialisert organ er opprettet som følge av kvalitetssikringskravet i Kvalitetsreformen, og hvilke ansvar, rolle og myndighet er tillagt dette organ?	69
5.2.2 Hvilke organ/enheter utsteder kvalitetssikringsreguleringer, og hvilket omfang har dette?	72
5.2.3 Oppsummering	78
6 Oppsummering og konklusjon	80
6.1 Forslag til videre forskning	82
7 Litteraturliste	83

Forord

Dette markerer avslutningen av mitt masterstudium. Fra oppstarten på Universitet i Tromsø, frem til avslutningen nå sommeren 2012 på Høgskolen i Lillehammer, har studiet tatt 7 ½ år. I denne perioden har jeg jobbet full stilling (og vel så det) ved siden av studiene. Jobben har vært på fem forskjellige steder, hvorav to i utlandet, henholdsvis et halvt år i Afghanistan og nå det siste året i Abu Dhabi i De Forente Arabiske Emirater. I denne perioden har jeg også giftet meg, fått to gutter, flyttet tre ganger og bygd nytt hus. Det har med andre ord vært alt for lite tid igjen til familien i denne perioden. Dere fortjener derfor en stor takk for deres tålmodighet og støtte undervegs.

Jeg ønsker også å rette en stor takk til mine kolleger i Norconsult Telematics her i Abu Dhabi; Steinar Amundsen, Jens Inge Hyndøy og Svein Morten Olaussen. Dere har vært til stor hjelp og støtte, både med oppgaveveiledning, korrekturlesing og andre konstruktive kommentarer underveis i oppgaveskrivingen.

Avslutningsvis ønsker jeg å takke min veileder ved Høgskolen i Lillehammer, professor Noralv Veggeland.

Joakim Ekseth

Abu Dhabi, 01. mai 2012

1 Innledning

1.1 Begrunnelse for studien

Klassekampen trykket den 31. desember 2011 et intervju med Noralv Veggeland, Professor i offentlig administrasjon og planlegging ved Høgskolen i Lillehammer, i forbindelse med hans siste bok «Den nye reguleringsstaten» fra 2010. I intervjuet skildrer Veggeland en stat (Norge) som har endret seg fra tidligere å styre både gjennom direkte politisk inngripen og regelverk, til nå nesten utelukkende å styre gjennom reguleringer og regelverk.

I artikkelen hevder professoren at politikerne i praksis har abdisert gjennom utskillelse av store deler av forvaltningen til egne virksomheter. Den daglige aktiviteten i disse virksomhetene styres ikke lengre av politikerne og Staten, men av egne foretaksstyrer. Politikernes primære styringsmulighet går dermed gjennom etablering av en mengde regler, ofte i form av forskrifter og generelle instruksjoner. For å sikre at reguleringene etterfølges, tilsettes en mengde byråkrater i direktorater og tilsyn. Omfanget av dette er så stort at Veggeland kaller det for en «reguleringsekspløsjon», som igjen har medført en «stille forvaltningsrevolusjon».

Denne reguleringsekspløsjonen; der én regulering følges opp med en eller flere nye reguleringer, som igjen følges opp gjennom egne organer i form av tilsyn og tilhørende klagenemder, danner ett av grunnlagene for denne masteroppgaven. Dette kan imidlertid være et svært omfattende tema. For å avgrense temaet tar jeg derfor utgangspunkt i de reguleringer som følger av «Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning» (St.meld. nr.27, 2000/2001). Oppgaven avgrenses ytterligere ved at det primært er kravet til kvalitetssikring i høyere utdanning som forfølges.

Kvalitet og kvalitetssikring står svært sentralt i Stortingsmelding nr. 27. Allerede i innledningen slår Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) fast at;

Norges historie i de siste to århundrene har i stor grad vært en historie om utvikling av kunnskapssamfunnet. Gjennom en rekke store og små reformer har vi gradvis bygd ut utdanningssystemet vårt. (...) Ambisjonen for vår kunnskapspolitikk er at Norge skal være en ledende kunnskapsnasjon. (...) Kravet til kvalitet er ufravikelig. (St.meld. nr.27, 2000/2001, ss. 3-5).

Departementet utdyper dette og skisserer noen av de mest sentrale forventningene og utviklingstrekkene som de ser for seg i den videre utviklingen av universitets- og høgskolesektoren;

Kvalitet skal være det overordnede kjennetegnet ved kunnskapssystemet. Vi skal sette krav til kvalitet, både til forskningen, til undervisningen og oppfølgingen av studentene, og til studentenes eget arbeid. I det siste tiåret har vi hatt en stor kvantitativ økning i utdanningen. Nå er tiden kommet til et tilsvarende kvalitetsløft. Vi må skaffe oss skikkelige verktøy for å undersøke kvaliteten på alle nivåer. (...) Institusjonene skal ha hovedansvaret for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring. Dette er et ledelsesansvar (...) som krever sterkere ledelsesstrukturer. (...) Norgesnettrådet skal ha en nøkkelrolle med å bistå med kvalitet. (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 8).

Stortingsmeldingen ble godkjent av Kongen i Statsråd 9. mars 2001. I samme øyeblikk ble den en regulering som skulle komme til å medføre betydelige endringer i de kommende årene.

Gjennom å studere implementeringen av «Kvalitetsreform av høyere utdanning» og den videre utviklingen i sektoren etter dette, vil jeg i denne oppgaven belyse hvordan denne opprinnelige reguleringen kunne føre til at Kunnskapsdepartementet seks år senere rapporterte til Stortinget at «*det er gjennomført store endringer ved universiteter og høgskoler siden 2003*» (St.meld. nr.7, 2007/2008, s. 6).

De «store endringene» som departementet her rapporterte om, har skjedd i løpet av seks år. Dette i en sektor der selvstyre og autonomitet har vært sentralt helt fra opprettelsen av den første høyere skole¹ i landet; «*Den frie matematiske skole ud i Christiania*» for mer enn 250 år siden. Også den gang regulerte Kongen sektoren, men da i svært enkle former, noe følgende sitat vedrørende opprettelsen av skolen viser:

Kommanderende general i Norge i 1750, feltmarskalk Hans Jacob Arnold, sendte en innstilling til Kongen om opprettelse av en matematisk skole i Christiania. Kongens svar, (...) ved kongelig resolusjon av 16 des. 1750, fastslo at en slik skole skulle opprettes. Kommanderende general skulle være direktør for skolen og en informator i matematikk skulle være daglig leder. (...) Søkerne måtte ha gode papirer, ha lyst til å studere matematiske vitenskaper, og vedkommendes økonomiske situasjon skulle ikke være bestemmende for opptaket (Krigsskolens historie 1750 - 1814).

¹ Den første høyere skole i Norge var ikke, slik mange tror, «Det kongelige Frederiks universitet» (nå UiO) som først ble etablert i 1811, men derimot «*Den frie matematiske skole ud i Christiania*» (nå Krigsskolen) som ble etablert mer enn 60 år tidligere.

I tillegg til den omtalte «reguleringsekspløsjonen», vil jeg også fokusere på et annet sentralt utviklingstrekk i samtiden – en bevegelse bort fra ledelse over til styring.

Kjell Arne Røvik (2007, s. 145) skriver at den norske samfunnsforskeren Haldor Byrkjeflot i 1997 publiserte boken «Fra styring til Ledelse». Byrkjeflot forsøkte i denne boken å trekke opp sentralt utviklingstrekk fra etterkrigstiden og frem til midten av 1990-tallet. Perioden fra krigen og frem til midten av 1970-tallet karakteriseres av sterk tro på «*planlegging og makrostyring av samfunn, virksomheter og individer, bl.a. ved hjelp av hierarkiske strukturer og sentraliserte beslutninger*». Tittelen til Byrkjeflots bok viser til en signifikant samfunnsendring som inntraff på slutten av 1970-tallet. Denne samfunnsendringen var så sterk at Røvik kaller den en transformasjon. Konsekvensen av dette var at interessen for ledelse og lederskap økte enormt i 1980-årene (Røvik, 1998).

30 år senere, ved årtusenskiftet, er det klare indikasjoner på at pendelen er på veg tilbake igjen, skriver Røvik (2007, s. 145). Han bygger dette på egne data, som gjennom «*svært mange observasjoner (...) kan oppsummeres som en bevegelse bort fra ledelse og i retning av mer vektlegging på styring*». Det skjer blant annet gjennom det som Røvik (2007, ss. 148-149) kaller «*rehierarkisering*», en fellesbetegnelse på intensjoner og endringer som har til hensikt å sette toppledelsen bedre i stand til å utøve styring av undergitte organisasjoner.

Dette gjennomføres primært gjennom organisatoriske endringer i den formelle strukturen og ved innføring av formelle styringssystemer i organisasjonen. Disse grepene setter ledelsen i stand til «*å sitte relativt tilbakelemt å styre, dels ved å overvåke den informasjonen som kontinuerlig rapporteres og er tilgjengelig, og dels ved kontrollert justering av kursen i tilfeller der dette fremstår som nødvendig*». (Røvik, 2007, s. 151).

1.2 Problemstilling og avgrensning

De to sentrale utviklingstrekkene, «reguleringsekspløsjonen» og «økt vektlegging av styring», er lett påviselig i samtiden, men hvordan påvirker de organisasjonene som skal styres og hvilke konsekvenser og følger får dette? I denne oppgaven vil disse spørsmålene stå sentralt. Gjennom studier av implementeringen og oppfølgingen av kravet om «kvalitetssikring i norsk høyere utdanning» fra Kvalitetsreform av 2001 vil jeg i denne oppgaven bidra til å belyse hvordan styring utøves gjennom reguleringer og hvordan etterlevelse og oppfølging av disse reguleringene påvirker styringskjeden og organisasjonene som omfattes av dette.

Min problemstilling blir derfor som følger:

Hvordan gjennomføres styring gjennom regulering, og hvilke konsekvenser, implikasjoner og følger har denne styringsformen hatt i universitets- og høgskolesektoren fra 2001 til 2011?

Da en besvarelse av denne problemstillingen kan bli svært omfattende, avgrensers jeg studien til å forfølge kvalitetssikringsreguleringen fra overordnet politisk nivå og ned til og med institusjonsnivå. Studien avgrensnes ytterligere gjennom formulering av to hypoteser basert på utsagn og forventninger fra tre utvalgte autoriteter på fagfeltet. Til disse hypotesene har jeg utarbeidet et sett med forskningsspørsmål. I studien vil jeg primært besvare disse forskningsspørsmålene, for på denne måten indirekte å besvare problemstillingen. En siste avgrensning etableres ved at følgene for den enkelte institusjon kun illustreres gjennom Høgskolen i Lillehammer, som er valgt som casegrunnlag.

Opgavens to hypoteser er som følger:

1.2.1 Hypotese 1

Kjell Arne Røvik (2007, s. 145) hevder at et vesentlig utviklingstrekk i mange organisasjoner ved årtusenskiftet er endringer av organisasjoners formelle struktur og innføring av styringssystemer som begge har til hensikt å styrke toppledelsens kapasitet til å utøve indirekte styring av undergitte enheter og ansatte. Dette utviklingstrekket kaller Røvik for «rehierarkisering».

I samsvar med dette er det grunn til å forvente at en tilsvarende endring, både i den formelle strukturen og i styringssystemet, har funnet sted i universitets- og høgskolesektoren i perioden. Det er videre grunn til å anta at disse tiltakene har styrket ledelsesnivåene i styringskjeden (fra departementet ned til og med den enkelte utdanningsinstitusjon) sin evne til å utøve indirekte styring av undergitte organisasjoner og enheter.

Denne studien vil med bakgrunn i dette undersøke følgende forskningsspørsmål:

- *Hvilke endringer i struktur og styringssystem har funnet sted i perioden og hvordan har dette påvirket ledelsens styringsevne?*

1.2.2 Hypotese 2

Veggeland hevder at vi nå opplever en reguleringseksplasjon (Klassekampen 31/12-2011). Dette skjer fordi etableringen av en reguleringsmekanisme må følges opp av et betydelig antall nye reguleringer som utdyper og presiserer den første, slik at hensikten med den første reguleringen kan oppnås. Majone (1994) skrev at når myndighetene har regulert aktiviteter som er sosialt verdsatt vil de før eller senere få behov for å opprette spesialiserte enheter for å opprettholde oversikt over og kontroll med disse reguleringene.

Det er følgelig grunn til å anta at den opprinnelige ene reguleringen om kvalitetssikring i høyere utdanning, nå ett tiår senere, har blitt til ett stort antall reguleringer utstedt av forskjellige enheter og organer. Det er også grunn til å anta at noen av disse reguleringene har vært så viktige for myndighetene at de har opprettet ett eller flere spesialiserte myndighetsorgan. Dette organet forventes å ha ansvar for; å fremskaffe fakta om hvordan reguleringene etterlevs, å utstede nye reguleringer, og å håndheve de eksisterende reguleringene.

Denne studien vil med bakgrunn i dette undersøke følgende forskningsspørsmål:

- *Hvilke spesialisert organ er opprettet som følge av kvalitetssikringskravet i Kvalitetsreformen, og hvilke ansvar, rolle og myndighet er tillagt dette organ?*
- *Hvilke organ/enheter utsteder kvalitetssikringsreguleringer, og hvilket omfang har dette?*

1.3 Struktur

Denne oppgaven er inndelt i seks kapitler, henholdsvis kapittel; 1) Innledning, 2) Metodologi, 3) Teori og teoretisk rammeverk, 4) Empiri, 5) Analyse og fortolkning og 6) Oppsummering og konklusjon.

I innledningen angis begrunnelsen for studien, problemstillingen, og den strukturelle oversikten over oppgaven.

I metodologikapitlet gjennomgås den valgte forskningstilnærming og strategi for hvordan oppgaven skal løses. Her drøftes hvilke metoder som er benyttet, samt en detaljert gjennomgang av hvorfor disse er valgt. Dette gjøres ved først å gjennomgå setting/kontekst,

før datainnsamlings- og dataanalyseprosedyrer diskuteres. Avslutningsvis diskuteres vurderingskriterier i kvalitativ forskning.

Teorikapitlet benytter jeg til å gjennomgå litteratur angående to samtidige utviklingstrekk; *reguleringsekspløsjonen* med sin beskrivelse av økningen i antallet reguleringer på den ene siden og tiltagende vekt på styring, oppsummert i begrepet *rehierarkisering* på den andre. På denne måten vil jeg etablere et teoretisk rammeverk for «styring gjennom regulering».

Det første utviklingstrekket – reguleringsekspløsjonen – baserer jeg på en teori med samme navn fra boka «Den nye reguleringsstaten» av Noralv Veggeland (2010). Her vil jeg først komme inn på hva regulering er, og hvordan dette begrepet defineres. Deretter vil jeg gjennomgå det som Majone (1994) kalte «reguleringsstaten», før jeg avslutter denne gjennomgangen med forvaltningsrevisjon og revisjonsekspløsjon basert på det som Michael Power (1999) så betegnende kalte «The Audit Society».

Det andre utviklingstrekket – rehierarkisering – baserer jeg på Kjell Arne Røviks (2007) teori med samme navn fra boka «Trender og translasjoner». Innledningsvis vil jeg komme inn på forskjellene mellom ledelse og styring. Deretter vil jeg gjennomgå forskjellige styringsstrategier og påvirkningsmuligheter basert på litteratur av blant andre Helgøy og Aars (2008) og Pierre og Peters (2000). Videre vil jeg gjennomgå elementer av styring gjennom regulering basert på litteratur av Giandomenico Majone (1994) og Anne Mette Kjær (2004) før jeg avslutter teorikapitlet med en kort gjennomgang av Røviks (2007) begrep rehierarkisering.

I empirikapitlet vil jeg første kort sette utviklingen i universitets- og høyskolesektoren inn i et historisk perspektiv. Deretter vil jeg gjennomgå Kvalitetsreformen og de viktigste reguleringene som denne presenterte, før jeg gjennomgår Bologna-prosessen fra 1999 med den påfølgende videreutvikling i årene som fulgte. I denne gjennomgangen vil jeg påvise hvordan utviklingstrekk, normer og reguleringer fra dette frivillige overnasjonale fellesskapet senere skal komme til å påvirke vår nasjonale utvikling i universitets- og høyskolesektoren. Videre vil jeg gjennomgå utvalgte deler av Universitets- og høyskoleloven før jeg vil fokusere på Institusjonsnivået gjennom Høgskolen i Lillehammer (HiL).

Vedrørende HiL vil jeg først studere den presentasjonen som institusjonen selve gjør av kvalitetssystemet på internett. Deretter vil jeg gå inn i selve kvalitetssystemet, for

derigjennom å beskrive kvalitetssystemets struktur og flere av de overordnede og styrende dokumentene. Denne gjennomgangen av HiL og HiLs kvalitetssystem vil avslutningsvis komme inn på ett av kvalitetssystemets hovedprodukter; institusjonens årlige rapport om kvalitetssikring.

Empirikapitlet avsluttes med en kort gjennomgang av evalueringen av Kvalitetsreformen.

I analyse og fortolkningskapitlet tar jeg for meg de to hypotesene; rehierarkisering og reguleringsekspløsjonen, som jeg formulerte i forbindelse med problemstillingen. Disse drøftes her inngående både mot teori og empiri basert på forskningsspørsmålene som understøttet hypotesene.

Oppgaven avsluttet med en oppsummering av de viktigste funn og besvarelse av hovedproblemstillingen basert på hypotesedrøftingene i kapittel fem, samt to korte forslag til videre forskning.

2 Metodologi

I dette kapitlet vil jeg gjennomgå opplegget for oppgaven. Her drøftes innledningsvis hvilke forskningstilnæringer og strategier som kunne være aktuelle for å belyse oppgavens problemstilling. Deretter redegjøres det for hvilke som ble valgt og hvorfor. Videre drøftes kort kontekst, prosedyrer for datainnsamling og analyse, før jeg avslutter kapitlet med en kort drøfting av vurderingskriterier i kvalitativ forskning og hvordan denne oppgaven forholder seg til dette.

Corbin og Strauss (2008, s. 1 (egen oversettelse)) definerer metodologi som «*en måte å tenke på for å gjennomføre studier av sosiale fenomener*». Dette til forskjell fra metoder som de definerer som «*teknikker og prosedyrer for innsamling og analysering av data*». Da kapitlet omfatter mer enn bare teknikker og prosedyrer for innsamling og analyse er kapitlet benevnt metodologikapittel.

2.1 Forskningstilnærming og strategi

Hensikten med å gjennomføre undersøkelser er å fremskaffe kunnskap sier Jacobsen (2005, ss. 14-16) og viser til James G. March (1991, s. 71) som deler ny kunnskap inn i to former; helt ny kunnskap (kunnskap om noe som tidligere har vært ukjent) og kunnskap som bygger på, og videreutvikler eksisterende kunnskap. Helt ny kunnskap kan ikke planlegges fremskaffet, av den enkle grunn at den var ukjent før den ble oppdaget.

I planleggingsfasen av undersøkelsesopplegget sto valget mellom følgende tre hensiktsformuleringer; beskrivende, forklarende eller forutseende (predikerende). Dersom man ønsker å beskrive, ønsker man å finne ut hvordan et fenomen henger sammen. En annen mulig hensiktsformulering var å forklare hvorfor noe har skjedd eller oppstått. Den siste og mest ambisiøse hensikten var og predikere hva, som under gitte forutsetninger, vil komme til å hende en gang i fremtiden. Det er imidlertid ingen absolutte skiller mellom disse tre hensiktsformuleringene. Derfor vil man også ofte finne elementer av alle tre i de fleste oppgaver (Jacobsen, 2005, ss. 14-16). På tross av dette, har imidlertid et slikt skille ett prinsipielt poeng, da det bidrar til å gi en hovedretning for den videre forskningen.

I denne oppgaven vil jeg derfor ta utgangspunkt i eksisterende kunnskap, for derigjennom å etablere et teoretisk rammeverk. Dette rammeverket vil deretter gjøre det mulig å beskrive

hvordan styring gjennom regulering, med utgangspunkt i Kvalitetsreformen, har blitt utøvd i tiårsperioden fra 2001 til 2011.

2.1.1 Mulige forskningstilnæringer

For å kunne beskrive sammenhenger opererer samfunnsvitenskapen med forskjellige forskningstilnæringer for å gjennomføre forskning. To av disse tilnærmingene er dominerende, og samtidig så prinsipielt forskjellige at de omtales som paradigmer; henholdsvis kvalitativ og kvantitativ metode. Med paradigme forstås i denne sammenhengen, grunnleggende regler og prinsipper for hvordan selve forskningsprosessen skal gjennomføres. Det kvalitative paradigmet har sitt filosofiske utspring i interpretivismen, mens det kvantitative paradigme stammer fra positivismen. Regelsettene i disse to paradigmene er så forskjellige at mange anser de for å være antagonistiske – dvs. at de står i sterke motsetningsforhold til hverandre (Mehmetoglu, 2004, ss. 9-10).

Det historiske og filosofiske grunnlaget for begge disse paradigmene vil nå presenteres kort for på denne måten å gi et overordnet innblikk i hva de prinsipielle forskjellene bygger på. Deretter vil den valgte forskningstilnærmingen behandles videre.

Positivism

Positivism ble etablert som begrep av den franske filosofen August Comte med boken som på engelsk het «The Positivist Philosophy» (1853). Begrepet positivism viser til vitenskapelige forskningsmetoder og deres måte å studere menneskets handlinger på, og er følgelig nært knyttet til det som betraktes som vitenskap (*science*). Selv om det ikke er helt korrekt, benyttes begrepene kvantitative metoder og positivism ofte synonymt i mange fag i samfunnsvitenskapene (Mehmetoglu, 2004, ss. 13-14).

Comte etablerte en lovmessighet, Comtes lov, som sier at all forståelse utvikles gjennom tre faser; henholdsvis den teologiske, den metafysiske og den positivistiske fasen. Den første fasen forklarer fenomener utfra overnaturlige vesener og deres handlinger. I den andre fasen benyttes krefter i naturen som årsaksforklaring. I den siste positivistiske fasen beveger man seg bort fra de to første fasenes absolutte sannheter. Isteden benyttes vitenskapelige metoder som observasjon, eksperiment og sammenlikning til å forklare hvordan det studerte henger sammen – årsaksforklaring. På Comtes tid var naturvitenskapene det store idealet. All forskning, fra naturvitenskapelig forskning til samfunnsvitenskapelig forskning på sosiale

fenomener, forsøkte derfor å forklare årsaker ved hjelp av kvantitative metoder. For humanistiske fag tar det bare lengre tid å komme til den siste fasen enn for fag som ikke har med mennesker å gjøre, hevdet Comte (Mehmetoglu, 2004, s. 14).

Interpretivisme

Begrepet interpretivisme stammer fra Webers (1968) metode; *Verstehen* (å forstå), og omhandler alle kvalitative forskningsstrategier som tar utgangspunkt i dette. Hensikten med denne metoden er først og fremst å forstå den menneskelige handling. Dette da meningen bak handlingen ifølge interpretivister ligger i handlingen selv. Interpretivismen kan filosofisk spores tilbake til Immanuel Kant og Friedrich Engels på 1700-tallet. Det var imidlertid først med Wilhelm Dithley at interpretivismen ble etablert som en annen type kunnskap enn Comtes positivisme. Dithley skilte mellom spirituell- eller kulturvitenskap (*Geiste- oder Kulturwissenschaft*) på den ene siden og naturvitenskap (*Naturwissenschaft*) på den andre. Naturvitenskapene var opptatt av å finne vitenskapelige forklaringer eller lovmessigheter, mens kulturvitenskapene først og fremst ønsket å forstå (*Verstehen*) meningen bak sosiale fenomener. Weber videreutviklet Dithleys ideer og innførte et skille mellom den direkte observasjonelle og den forklarende forståelsen, der den forklarende forsøker å relatere handlingen til sin kontekst. Weber etablerte også det empiriske konseptet; opplevd erfaring (*Erlebnis*). Dette konseptet bygger på at forholdet mellom mennesker og deres sosiale, historiske og kulturelle kontekst best kan studeres gjennom samfunnsvitenskapelige metoder (Mehmetoglu, 2004, s. 15).

2.1.2 Positivistisk, interpretivistisk eller pragmatisk tilnærming

I hovedsak har den kvantitative forskningen hentet sin påvirkning fra positivismen, mens den kvalitative bygger på interpretivismen. I motsetning til kvantitativ metode, som er en svært godt dokumentert og relativt ensartet metode, er kvalitativ forskning betydelig mindre dokumentert. Samtidig består den ikke av én, men av mange uensartede forskningsstrategier. De forskjellige strategiene er basert på etablerte tradisjoner i de forskjellige samfunnsvitenskapene. Disse tradisjonene setter rammer for hvordan kvalitativ forskning skal gjennomføres innenfor den aktuelle disiplinen. På tross av forskjellene mellom disiplinene er det noen strategier som går igjen på tvers av fagområdene. Tre av disse er; Etnografi, Empiribasert teori (*Grounded Theory*) og Casestudie. Dersom man i første omgang ser bort fra forskjellene mellom disse tre strategiene, så har de et vesentlig fellestrekk

som skiller de fra det andre paradigme, kvantitativ metode. Den kvantitative metoden er strengt lineær, der det første steget må fullføres før det neste begynner. I den kvalitative prosessen derimot, er stegene mer sirkulære eller spiralformede. Dette betyr at en forsker innfor det kvalitative paradigme, etter for eksempel å ha gjennomført en analyse av innsamlede data, finner behov for å samle inn ytterligere nye data, som igjen må analyseres. (Mehmetoglu, 2004, ss. 9-10).

I tillegg til disse forskjellene beskriver Jacobsen (2005, ss. 28-42) fire viktige metodiske problemer som bidrar til å beskrive skillelinjer mellom positivistiske og interpretivistiske metoder. Disse problemområdene er induktiv vs. deduktiv strategi, holistisk vs. individualistisk datagrunnlag, forskerens nærhet vs. distanse til undersøkelsesobjektet, og sist, men ikke minst, datainnsamling i form av ord vs. tall.

Jacobsens (2005) første problem handler hvorvidt forskeren skal benytte induktive eller deduktive metoder for å samle inn data. Ved bruk av deduktiv metode etableres først en teori eller forventning om hvordan virkeligheten ser ut, og deretter samles empiri for å bekrefte eller avkrefte denne teorien. Denne datainnsamlingsmetoden er nært knyttet til positivistisk metode. Alternativet, induktiv tilnærming, går motsatt veg «*fra empiri til teori*» og er nært knyttet til «*Grounded Theory*».

Det andre problemet handler om hvordan sosiale problemer skal forstås. På den ene (positivistiske) siden mener man at all analyse må baseres på individet og dets motiver, atferd og handlinger. Denne tilnærmingen danner grunnlaget for kontrollerte eksperimenter og store utvalgsundersøkelser. Den andre siden mener at det er konteksten, eller helheten som mennesker eller fenomenet opptrer i, som må danne grunnlaget for datainnsamlingsmetode. Den typiske datainnsamlingsmetoden vil her være «*observasjon i naturlig setting*» (Jacobsen, 2005).

Jacobsens (2005) tredje skillelinje tar utgangspunkt i forskerens avstand til undersøkelsen. Positivistene vektlegger idealet om at forskeren skal minimere – helst eliminere – personlige påvirkning og effekt på det som studeres. Det vesentlige er å skape avstand mellom forsker og undersøkelsesobjekt, slik at resultatet ikke blir styrt av hvem som gjennomfører undersøkelsen. Interpretivister mener at dette idealet ikke er mulig å oppnå, men at forskeren tvert imot alltid vil påvirke resultatet. En forsker kan ikke opptre fullstendig nøytralt, og vil

alltid påføre forskningen undersøkelseeffekt, for eksempel ved måten spørsmål stilles, eller hva som observeres. Forsøk på dette gjør bare forskningen dårlig. Derfor bør forskeren tvert imot gå inn i en relasjon – helst likeverdig – til de som undersøkes, for på denne måten å forsøke å forstå på de undersøktes egne premisser.

Fjerde og siste problem handler om hvilken form for informasjon som skal samles inn; ord (kvalitativt) eller tall (kvantitativt). Kvantitativ metode forutsetter at den sosiale virkeligheten kan måles og beskrives i form av tall. Den typiske datainnsamlingsmetoden er spørreskjemaet med faste svaralternativer. «*Den kvalitative metoden kan ses som en reaksjon på anvendelsen av den naturvitenskapelige metoden til å studere sosiale fenomener*» (Jacobsen, 2005, s. 31). I stedet for at undersøkelsen skal definere både spørsmål og svar, må menneskene få uttrykke seg med sine egne ord og handlinger. Den typiske innsamlingsmåten blir derfor feltarbeid (observasjon) eller åpne, ustrukturerte intervjuer.

Pragmatisk tilnærming

Forskjellene mellom disse to tilnærmingene er mange og betydelige. Jacobsen (2005, s. 32) skriver at diskusjonen mellom de to leirene «*enkelte ganger har vært så hard, at det kan ligne en krig med klare frontlinjer*». Jacobsen følger opp dette og spør retorisk; «*finnes det så ikke en tredje vei?*» før han selv svarer at «*svaret er både - og*». Det Jacobsen her kommer inn på, er det som han omtaler som en «*pragmatisk tilnærming*».

Man kan velge å følge de beskrevne tilnærmingene helt stringent i forhold til det vitenskapsteoretiske utgangspunktet. Med dette utgangspunktet fremheves forskjellene mellom det interpretivistisk/hermeneutiske *verstehen* (å forstå virkeligheten) på den ene siden, og de positivistiske *årsaksforklaringene* (vitenskapelige forklaringer eller lovmessigheter) på den andre siden. I de senere årene er det allikevel stadig flere – i begge leire – som hevder at de prinsipielle forskjellene mellom de to metodiske tilnærmingene er små. Dette baserer seg på en virkelighetsoppfatning – et ontologisk syn - som stammer fra Karl Popper. Han forkastet både «*den positivistiske antagelsen om generelle lovmessigheter og den forståelsesbaserte antagelsen om at alt er unikt*» skriver Jacobsen (2005, s. 33). Det Popper sier er at også sosiale systemer er underlagt visse lover, men ikke i absolutt forstand. Hendelser vil derfor kun kunne observeres med en viss grad av regularitet eller sannsynlighet. Popper sier, i motsetning til positivistenes «*hvis X, så også Y*», at «*hvis X, så øker sannsynligheten for Y*». Med dette som utgangspunkt kan sosiale systemer tilnærmes på

flere forskjellige måter. Man kan fokusere på hva som skaper regularitet og systematikk, men man kan også fokusere på hva som avviker fra dette (Jacobsen, 2005).

Det epistemologiske utgangspunktet for den pragmatiske tilnærmingen er at «*det er umulig å tenke seg en objektiv kunnskap om samfunnet*». Dette støttes også i nyere vitenskapsteori der det er relativt bred enighet om at vi bare kan få en «*delvis og subjektiv forståelse av sosiale fenomener*» (Jacobsen, 2005, s. 33). For å unngå å komme i en situasjon der alle kan si at «*det er slik jeg ser det, og mitt syn er like godt som andres*» henter Jacobsen (2005, s. 33) inspirasjon i begrepet intersubjektivitet, som i ulik form er utviklet av filosofene Hagel, Kant, Husserl og Habermas. Intersubjektivitet tar utgangspunkt i at all kunnskap er subjektiv. Samtidig finnes det situasjoner som oppfattes likt av forskjellige individer. Desto flere individer som er enige om hva, hvordan eller hvorfor, dess større sannsynlighet er det for at beskrivelsen er «sann».

Mitt metodologiske grunnlag baserer seg på Jacobsens (2005) pragmatiske tilnærming. Dette betyr ikke at jeg mener at alt er tillatt. Videre betyr dette heller på ingen måte at regelsettene i de to dominerende paradigmene skal ignoreres. Jeg tror og mener at det både finnes en virkelighet som er større enn subjektiviteten til den enkelte forsker, og at denne virkeligheten kan beskrives gjennom innsamling og analyse av empiri og teori. Den store forskjellen ligger i at den pragmatiske tilnærmingen i større grad tillater kombinasjoner av metoder, men at hver metode må velges på bakgrunn av et bevisst valg.

Samtidig som jeg legger den pragmatiske tilnærmingen til grunn, vil jeg i hovedsak benytte kvalitative metoder som grunnlag for det videre forskningsopplegget. Dette da jeg primært ønsker å forstå for hvordan styring utøves gjennom regulering, for derigjennom å beskrive hvilke konsekvenser dette har medført.

2.1.3 Mulige strategier

Det som kjennetegner kvalitativ forskning er, som tidligere nevnt, de mangeslugene forskningsstrategiene i motsetning til den ensartede kvantitative metoden. De forskjellige strategiene bygger på etablerte tradisjoner i forskjellige fagfelt og disipliner. Denne oppgavens fokus og omfang tilsier at det ikke er hensiktsmessig å omtale alle de forskjellige strategiene. Noen strategier er imidlertid fagområdeoverskridende, og tre av de mest sentrale;

empiribasert teori, etnografi og casestudie, vil her omtales kort. Casestudien vil imidlertid utdypes grundigere enn de to andre, da dette er denne oppgavens valgte strategi.

Empiribasert teori

Empiribasert teori (*Grounded Theory*) har sitt opphav i symbolsk interaksjonisme fra begynnelsen av 1900-tallet. I følge denne retningen bør forskeren tre inn i de miljøene som skal studeres, for derfra å observere, forstå og tolke deres handlinger og samhandling. Forskeren utvikler deretter teori basert på dette (Mehmetoglu, 2004, s. 29).

Mehmetoglu siterer Strauss & Corbin (1994, s. 273) og definerer empiribasert teori som «*en metodologi til å utvikle teorier, fundert i data som er samlet inn og analysert på en systematisk måte*» (Mehmetoglu, 2004, s. 30). Corbin & Strauss (2008, s. 1 (egen oversettelse)) bruker begrepet empiribasert teori på en generisk måte for «*å betegne teoretiske utledninger, basert på kvalitativ analyse av data*». Kjernen i empiribasert teori er med andre ord selve teoriutviklingen. Det andre viktige karaktertrekket ved empiribasert teori-forskning er at «*datainnsamling og analyse foregår samtidig*» skriver Mehmetoglu (2004, s. 32). Først innsamles en liten mengde data som så analyseres, deretter gjennomføres ytterligere datainnsamling med påfølgende analyse. Dette fortsetter i en sirkulær prosess inntil forskeren når metningspunktet for teorien. Dette står i motsetningsforhold til enkelte andre kvalitative forskningsstrategier og til den kvantitative forskningen generelt, der dataene ikke analyseres før all datainnsamling er fullført.

Etnografi

Moderne former for etnografi forbindes ofte med sosial- og kulturanthropologisk feltarbeid fra slutten av 1800-tallet. Forskningsstrategien etnografi ble opprinnelig benyttet til å studere og forstå ikke-vestlige samfunn. «De lærde» strides om hva etnografi egentlig er. Enkelte mener at begrepet representerer et filosofisk paradigme som skal etterleves til punkt og prikke. Andre anser det kun som en metode som kan benyttes når det passer. Uavhengig av ståsted, er etnografi en måte å fortolke og beskrive en kultur, en gruppe eller et system i sin naturlige kontekst. Denne konteksten må forskeren være, eller bli, en del av, noe som krever deltagende observasjon som datainnsamlingsmetode. Det mest grunnleggende karaktertrekket er strategiens «*forpliktelse til kulturell fortolkning*», for øvrig er etnografi mye løsere og mer fleksibel enn for eksempel empiribasert teori (Mehmetoglu, 2004, ss. 37-40).

Casestudie

Man kan finne mange og anerkjente eksempler på bruk av casestudie. Dette da casestudie egner seg godt som forskningsstrategi innenfor de fleste fagområder og disipliner.

Opprinnelig var casestudien bare én måte å gjennomføre for eksempel en etnografisk forskningsstrategi på. Enkelte hevder fortsatt at dette er tilfelle, men de fleste anerkjenner i dag casestudie som en egen forskningsstrategi.

Casestudien behandles forskjellig av forskjellige forskere. Mehmetoglu (2004, ss. 40-41) skriver at Merriam (1988) behandler den som en «*ren kvalitativ forskningsstrategi*», mens Yin (1989) på den andre side, «*forstår at den kan brukes både i kvalitativ og kvantitativ forskning*».

Disse forskjellene i hvordan casestudien skal forstås og benyttes medfører imidlertid at det ikke finnes et omforent syn på hva casestudie består av. Casestudien er imidlertid en systematisk måte å studere et fenomen på, og tar for seg et begrenset (*bounded*) system eller case som undersøkes detaljert over tid. Caset består av et fenomen som har tydelig definerte avgrensninger i tid og rom, og kan for eksempel være et program, en gruppe, en begivenhet eller en prosess (Mehmetoglu, 2004, s. 41).

Mehmetoglu (2004, ss. 41-42) viser til at Stake (1995) har laget en inndeling av casestudier i tre typologier; henholdsvis «*iboende, instrumental og kollektiv*». Disse typologiene er differensiert på bakgrunn av antall case og formål med studien. Forskeren velger å benytte iboende case når hensikten kun er å studere ett bestemt case. Dette caset velges på bakgrunn av noe særskilt eller unikt ved det spesifikke caset. Det velges ikke på bakgrunn av overføringsverdien fra det særskilte caset til andre tilsvarende case. En instrumental case søker å generere ny kunnskap om et fenomen, eller videreutvikle eksisterende viten og forståelse. Forskerens fokus blir i dette tilfelle selve fenomenet, fremfor caset. Denne typen case kan, i enkelte tilfeller, være representative for andre case, men behøver ikke å være det. Et kollektivt case består av flere instrumentale case.

På grunn av de forskjellene som naturlig er til stede med et slikt antall varianter er det vanskelig å lage en enhetlig definisjon av en casestudie. Flere har imidlertid forsøkt skriver Mehmetoglu (2004, s. 42), og viser til Yin (1989, s. 23) som «*mener at en casestudie er en empirisk studie som studerer et fenomen i dets reelle kontekst, der grensene mellom*

fenomenet og konteksten ikke er åpenbare, og der flere kilder av bevis brukes». Denne definisjonen hjelper til en viss grad til med å forstå casestudien som forskningsstrategi, men den neste er mer uttømmende og skaper følgelig en dypere forståelse for hva casestudie egentlig er.

Casestudie er en metode som studerer sosiale fenomener gjennom grundig analyse av en individuell case. Caset kan være en person, en gruppe, en episode, en prosess, en kommune, et samfunn, eller en hvilken som helst enhet av sosialt liv. Alle data som er relevante til caset, samles, og alle tilgjengelige data organiseres i forhold til caset. Case-metoden gir oss en unitarisk karakter til dataene som studeres ved å relatere mange fakta til en enkelt case. Den sørger også for en mulighet for intensiv analyse av mange spesifikke detaljer som ofte blir oversett i bruken av andre metoder (Mehmetoglu, 2004, ss. 42, oversatt fra; Theodorson & Theodorson, 1969).

I den hensikt ytterligere å utdype definisjonen kan casestudiens karakteristikk og varianter studeres, skriver Mehmetoglu (2004, ss. 42-43), og viser først til Merriam (1988) som foreslår at følgende fire hovedkarakteristikk gjelder for forskningsstrategien casestudie; henholdsvis *partikularistisk, deskriptiv, heuristisk og induktiv*.

Det at en casestudie er partikularistisk betyr at undersøkelsen er et særtilfelle. Dette henviser til at det er den spesielle hendelsen, eller det spesielle fenomenet som undersøkes. Følgelig er det ikke gitt at det undersøkte caset er representativt for lignende case. Å være deskriptiv betyr å være beskrivende. En deskriptiv case betyr dermed at beskrivelsen av fenomenet er grundig, uttømmende og fullstendig (*thick description*). Heuristikk er læren om metoder som leder til nye vitenskapelige resultater. Når casestudien skal være heuristisk betyr dette at den skal frembringe ny, eller utvide den eksisterende, kunnskapen om et fenomen. Ved at den i tillegg til å være det allerede nevnte, også å skulle være induktiv, betyr dette at casestudien må generere sine konklusjoner på bakgrunn av casets tilgjengelige data. Dette da induksjon vil si å fatte logiske konklusjoner på grunnlag av enkelttilfeller (Mehmetoglu, 2004, ss. 42-43).

Etter å ha vist til hovedkarakteristikkene viser Mehmetoglu (2004, s. 43) til Yin (1989) som hevder at det finnes tre typer casestudier; utforskende (*exploratory*), forklarende (*explanatory*) og deskriptive (*descriptive*).

En utforskende casestudie brukes ofte som forarbeid til en større studie. Feltarbeid og datainnsamling kan gjøres før problemstillingen blir endelig definert, men man bør imidlertid ha et rammeverk klart på forhånd. Den forklarende studien benyttes primært i den hensikt å

årsaksforklare sammenhenger i store, komplekse organisasjoner og miljøer. På bakgrunn av flere tilsvarende caseundersøkelser, kan det etableres teoretiske hypoteser om hvordan det undersøkte henger sammen. Den deskriptive casestudien derimot, krever at det først etableres et helhetlig teoretisk rammeverk for studien i form av en deskriptiv teori. Denne teorien skal deretter danne grunnlag for utvikling av forskningsspørsmålet, slik at caset bygges opp til å beskrive den etablerte teorien (Mehmetoglu, 2004, ss. 42-43).

2.1.4 Oppsummering forskningstilnærming og strategi

I denne oppgaven har jeg valgt en et beskrivende undersøkelsesopplegg som har til hensikt å finne ut hvordan fenomenet styring gjennom regulering henger sammen. Mitt primære fokus blir således selve fenomenet, fremfor caset.

For å forfølge dette har jeg her valgt å gjennomføre en deskriptiv casestudie. Dette krever at det først etableres et helhetlig teoretisk rammeverk for studien i form av en deskriptiv teori. Deretter skal denne teorien danne grunnlaget for utviklingen av forskningsspørsmålet, slik at caset bygges opp til å beskrive den etablerte teorien.

2.2 Datainnsamlingsprosedyrer

Mehmetoglu (2004, s. 67) skriver at det på tross av at det jevnlig «*utvikles nye datainnsamlingsmetoder i kvalitativ forskning, er det en generell enighet blant kvalitative forskere (f.eks Creswell (1998)) om at det er fire hovedmetoder som brukes for å samle kvalitative data: intervju, observasjon, dokumentdata og visuelle data*».

Intervju, observasjon og visuelle data

Forskere som baserer seg på kvalitative forskningsstrategier må ofte forholde seg til muntlige fortellinger og forklaringer. Det å stille de rette spørsmålene og deretter få inn svar som kan benyttes i den videre forskningen på en hensiktsmessig måte er ikke lett. Allikevel er trolig intervju den hyppigst benyttede kvalitative datainnsamlingsmetoden. Intervjuet kan anta mange forskjellige typer og former, men det vanligste er en verbal meningsutveksling mellom to personer ansikt til ansikt. Gruppeintervju er en annen vanlig form. Intervjuet kan være strukturert, halvstrukturert eller ustrukturert og kan vare fra noen få minutter på ett sted til lange perioder på flere steder (Mehmetoglu, 2004, ss. 67-68).

Observasjon som datainnsamlingsmetode er også en metode som er mye brukt i kvalitativ forskning. Metoden går ut på at forskeren observerer menneskers handlinger og atferd (både visuelt, samt gjennom føle- og luktesans, i tillegg til intervjuets tale- og lyttesanser) i deres rette kontekst. Metoden observasjon inndeles skjematisk i fem forskjellige hovedperspektiver; henholdsvis menneske versus maskin, strukturert versus ustrukturert, naturlig versus arrangert, åpen versus skjult og sist deltagende versus ikke-deltagende (Mehmetoglu, 2004, ss. 76-77).

Den visuelle datainnsamlingsmetoden benytter fotografier, filmer og video som datagrunnlag. Datagrunnlaget kan være innsamlet både av forskeren selv (primærdata) og av andre (sekundærdata). Gjennom tolking av disse dataene kan man for eksempel underbygge teorier om hva som vektlegges i forskjellige kulturer, sosial evolusjon eller hva som tiltrekker seg oppmerksomhet og hva som ikke gjør det i en temapark eller en utstilling (Mehmetoglu, 2004, ss. 85-87).

Studier av dokumentdata

Alle de tre nevnte metodene har sine fordeler og ulemper. I og med at jeg skal beskrive et fenomen som har utviklet seg over en periode på ti år, samt at en stor del av disse prosessene har sitt utspring i myndighetsorganer og personer som ikke nødvendigvis er lett å få intervjuet har jeg i denne oppgaven imidlertid valgt å fokusere på dokumentdatametoden.

«Dokumentdatametoden går ut på at forskeren samler data og informasjon ved å studere offentlige og/eller private dokumenter som er relevante til problemstillingen» (Mehmetoglu, 2004, s. 83).

Dokumentdata kan grovt inndeles i to grupper; offentlige og private dokumenter. Offentlige dokumenter er skriftlig materiale produsert av offentlige institusjoner. Private dokumenter kan igjen deles i to grupper, henholdsvis dokumenter som er laget av ikke-statlige private organisasjoner, og dokumenter skrevet for personlige formål skriver Mehmetoglu (2004, ss. 83-84). Jacobsen (2005, ss. 181-182) er ikke helt enig i dette og definerer isteden de private kildene til å være *«kilder som ikke er ment å publiseres for andre»*, mens offentlige kilder *«er informasjon som er tenkt publisert for et større publikum»*. I denne oppgaven legges den siste inndelingen til grunn i kildevurderinger. Begge disse kildetyperne deles videre inn i

henholdsvis personlige og institusjonelle kilder. Personlige kilder har sitt opphav i en enkeltperson, mens det er et kollektiv som står bak de institusjonelle kildene.

Videre kan både offentlige og private dokumenter deles inn i henholdsvis primære og sekundære dokumentdata, der primære dokumentdata er data som forskeren selv har vært med på å produsere eller samle inn, mens sekundære dokumentdata er data som andre personer eller institusjoner har samlet inn eller data som er produsert til andre formål (Mehmetoglu, 2004, ss. 83-84; Jacobsen, 2005, s. 181).

Utvelgelse av dokumenter til denne oppgaven

Ved innsamling av data til denne oppgaven har jeg lagt dokumentdatametoden til grunn. For å finne data som er relevante for problemstillingen har jeg valgt å fokusere utelukkende på dokumenter fra offentlige kilder. Dette er dokumenter som er tiltenkt publisert for et større publikum. Enkelte av forfatterne står som eneforfatter av for eksempel en bok eller en artikkel, men de fleste dokumentene som er innsamlet i denne oppgaven er utstedt av offentlige institusjoner eller organer, som for eksempel Stortinget, departement, NOKUT og HiL.

Jeg har benyttet lærebøker og artikler fra anerkjente forskere og forfattere for gjennom dette å bygge opp det teoretiske rammeverket i oppgaven. Deretter har jeg tatt utgangspunkt i Stortingsmeldingen om Kvalitetsreformen og fulgt de reguleringene som der ble utstedt videre. Jeg har her forsøkt å velge ut sentrale dokumenter som bygger på Kvalitetsreformen. Dette er både lovverk, som Universitets- og høyskoleloven med forskrifter og andre reguleringer som NOKUTs reguleringer av egen virksomhet. Jeg har også fulgt utviklingen i Bologna-prosessen gjennom kommunikeer og omtaler av prosessen på departementets hjemmesider. Alle disse dokumentene har det til felles at de er offisielle reguleringer som på forskjellige måter danner reguleringer, både myke og harde, og styringer av hvordan de forskjellige institusjoner og organer skal forholde seg.

For å vise hvilke konsekvenser disse reguleringene medfører på institusjonsnivå har jeg valgt ut den institusjonen som jeg studerer ved, Høgskolen i Lillehammer. Her har jeg via internettsiden kartlagt hvilke informasjon som HiL har gjort tilgjengelig om sitt eget kvalitetssystem med tilhørende reguleringer. Internettsiden inneholder et stort antall dokumenter. Jeg har imidlertid først og fremst fokusert på HiLs egne beskrivelser av

kvalitetssystemet og de dokumenter som de selv, gjennom dette, beskriver som de styrende dokumentene. I hovedsak har jeg kun forholdt meg til dokumenter som har sitt utspring på institusjonsnivå. Dokumenter som stammer fra avdelingsnivå eller lavere er i all hovedsak ikke utvalgt, da dette ville medføre et omfang som vil være for omfattende for denne oppgaven.

2.3 Dataanalyseprosedyrer

For å kunne presentere et ferdig produkt (i motsetning til kun rådata), er all empirisk forskning avhengig av å bli analysert på en god måte. I kvantitativ metode er analysen underlagt klare og entydige regler for hvordan dette skal gjennomføres. I kvalitativ forskning derimot, er situasjonen en helt annen. Antallet analysestrategier er mange, men analysemåtene er langt fra entydige og klare. Når de kvalitative dataene ofte består av store mengder data som normalt er mer eller mindre ustrukturerte i sin form, krever det at forskeren selv i stor grad utformer sin egen analysemetode. En slik fremgangsmåte overlater mye til forskerens kreative tekning og evne til å sette en «ny vri» på sammenhenger, noe som trolig også har vært medvirkende til at av enkelte sammenligner kvalitativ analyse med kunst (Mehmetoglu, 2004, s. 98).

Det er to forskjellige angrepsvinkler til begrepet dataanalyse, henholdsvis databehandling og datatransformasjon. Den første er hyppig benyttet i empiribaserte teori-studier, mens den andre ofte benyttes i etnografiske studier. Databehandling vil si «å kode, indeksere, sortere og hente fram eller manipulere dataene». Forskeren overlater, på denne måten, «til dataene selv å belyse problemstillingen uten at han bruker fortolkning av dataene». I datatransformasjonsperspektivet står forskerens fortolkning av dataene sentralt. Tidvis benyttes også databehandling initialt for deretter lettere å kunne fortolke funnene, men denne prosessen er helt underordnet transformasjonsprosessen (Mehmetoglu, 2004, s. 99).

I motsetning til empiribasert teori som er strukturert og etnografi som er ustrukturert, er analysen i casestudie noe midt i mellom – dvs. halvstrukturert. Casestudieanalysen henter således elementer fra begge de to øvrige strategiene skriver Mehmetoglu (2004, s. 127). Han henviser videre til Merriam (1988) som deler casestudieanalysen inn i to faser. I første fase lages en database der de innsamlede dataene organiseres og kategoriseres slik at de gjøres tilgjengelige for den videre analysen. Den andre fasen, analysefasen, består igjen av tre delelementer; intensiv analyse, kategoriutvikling og teoriutvikling.

Den intensive analysen innledes med at dokumentene leses flere ganger for på denne måten å bli kjent med dataene. Som del av denne lesingen gjøres, på samme måte som med memoer i empiribasert teori, notater med viktige poenger i forhold til problemstillingen. Gjennom disse notatene fanges viktig informasjon i konsepter eller kategorier. På bakgrunn av denne informasjonen skal konseptene benyttes til å forklare ulike aspekter av et fenomen, som deretter kan danne grunnlag for å trekke konklusjoner som bidrar til teoriutvikling (Mehmetoglu, 2004, ss. 128-129).

2.4 Vurderingskriterier i kvalitativ forskning

I den hensikt å vurdere troverdigheten til forskningen er det vanlig å vurdere denne opp mot et sett av kriterier. *«I følge den positivistiske epistemologien evalueres troverdigheten til enhver forskning ut ifra tre hovedkriterier, nemlig validitet, reliabilitet og objektivitet.»* (Mehmetoglu, 2004, s. 143).

2.4.1 Validitet, reliabilitet og objektivitet

I den kvantitative forskningen legges de tre nevnte hovedkriteriene; validitet (intern og ekstern), reliabilitet og objektivitet til grunn for vurderingen av studiens konklusjoner. Den interne validiteten forteller hvorvidt studiens konklusjoner er troverdige. Med andre ord, dersom forskeren sier at; gitt følgende forutsetninger så vil X føre til Y. Da må det være X og kun X (ikke eventuelle andre faktorer) som er årsaken til at Y oppstår. Det å forvente at; da X medførte Y i en kontekst, så vil dette også kunne gjelde i en annen tilsvarende kontekst, dvs. sannsynligheten for at resultatene er generaliserbare, er det som betegnes som ekstern validitet. Hvorvidt studiens konklusjoner er konsistente og kan reproduseres er kjernen i reliabilitet. Forutsetningen for at noe er reliabelt er at, dersom ett datasett forelegges to separate og uavhengige forskere, så vil begge komme frem til samme resultat. Dette er et urealistisk krav i kvalitativ forskning. Objektivitet handler om i hvilken grad funnene i en studie samsvarer med informantenes synspunkter, i motsetning til forskerens egne. Objektivitet betegner således hvorvidt funnene er nøytrale (Mehmetoglu, 2004, ss. 143-144).

Disse kriteriene passer imidlertid ikke fullt ut i kvalitativ forskning, noe som tilsier at de bør tilpasses til den kvalitative tenkningen for å passe bedre inn skriver Mehmetoglu (2004). I neste avsnitt foreslås derfor et alternativ til disse tre hovedkriteriene.

2.4.2 Troverdighet, overførbarhet, pålitelighet og bekreftbarhet

En vanlig kritikk av kvalitativ forskning er dens manglende imøtekommelse av «*de positivistiske kriteriene validitet, reliabilitet og objektivitet*» skriver Mehmetoglu (2004, s. 144) med henvisning til LeComte og Goetz (1982). Denne kritikken har blitt imøtegått på forskjellig vis av primært tre forskjellige grupperinger (se tabell).

Forfatter	Perspektiver	Begreper
LeComte og Goetz (1982)	Anvend positivistiske termer	Validitet Reliabilitet Objektivitet
Lincoln og Guba (1985)	Modifiser positivistiske termer	Troverdighet Overførbarhet Pålitelighet Bekreftbarhet
Wolcott (1994)	Forkast positivistiske termer	Det å forstå er viktigere enn validitet

Tabell 1 viser ulike perspektiver til positivistiske kriterier.

Kilde: (Mehmetoglu, 2004, s. 144).

Mehmetoglu (2004, s. 144) skriver at den første gruppen, anført av LeComte og Goetz (1982) mener at kvalitative forskere skal forholde seg til, og benytte seg av, det samme begrepsapparat som kvantitativ forskning. Den andre gruppen, anført av Lincoln og Guba (1985), støtter seg på grunnlaget i den positivistiske tenkningen, men mener at både kriterier og terminologi må tilpasses kvalitativ forskning. De foreslår derfor isteden at begrepene «*troverdighet, overførbarhet, pålitelighet og bekreftbarhet*», med tilhørende alternative kriterier, benyttes i kvalitativ forskning. Den tredje gruppen, anført av blant andre Wolcott (1994) foreslår en total løsrivelse fra de positivistiske ideene. De hevder at målsetningen med kvalitativ forskning er helt annerledes enn den kvantitative, og følgelig trenger den også helt andre vurderingskriterier. For eksempel trekker Wolcott (1994) frem forståelse - det å forstå - som et viktigere kriterium enn validitet (Mehmetoglu, 2004, s. 144).

Mehmetoglu (2004, s. 145) henviser videre til Creswell (1998) som «*kaller de positivistiske kriteriene (f.eks.: validitet) for en tilnærming til verifisering*». Han anbefaler videre at kvalitative forskere bør forholde seg til Lincoln og Gubas (1985) tilnærming til verifisering, noe jeg også vil gjøre i denne oppgaven.

Troverdighet (credibility) handler om å bygge opp tillit til at en studies funn og resultater er sanne. Denne troverdigheten henviser til at de som studeres, skal oppfatte at det som er vist, opplevd eller erfart stemmer overens med deres eget virkelighetsbilde - det de studerte mener er sant. Troverdighet tilsvarer således den kvantitative forskningens interne validitet (Mehmetoglu, 2004, s. 145).

Overførbarhet (transferability) viser til muligheten for at funn og resultater gjort på ett sted i en kontekst også kan ha gyldighet i annen kontekst. Overførbarhet samsvarer således i en viss grad med den kvantitative forskningens eksterne validitet. Disse begrepene er imidlertid ikke helt synonyme. I den kvantitative forskningen bygger den eksterne validiteten på tilfeldig utvelgning og sannsynlighetsresonnement. Den kvalitative forskeren, på den annen side, beskriver det studerte objektet så utførlig og riktig som mulig, slik at leseren selv kan gjøre seg opp en formening om overføringsmulighetene. Da målet med kvalitativ forskning er dybdeinnsikt i ett fenomen, i motsetning til den kvantitative generalisering, vil fokuset primært være på generelle funn under tilsvarende omstendigheter (Mehmetoglu, 2004, s. 146).

Pålitelighet (dependability) tilsvarer på mange måter reliabilitetskravet i kvantitativ forskning. Pålitelighet i kvalitativ forskning nåes ved å bruke «revideringsteknikken» (Auditing). Denne teknikken brukes for å evaluere forskerens dokumentasjon og fremstilling av dataene, metodene og avgjørelsene som er tatt under forskningen, så vel som det endelige produktet (dvs. konklusjonene). Bekreftbarhet (confirmability) tilsvarer objektivitetskriteriet i kvantitativ forskning. I kvalitativ forskning går dette kriteriet ut på at forskeren gir direkte og ofte gjentatte erklæringer eller bekreftelser av hva han/hun har fått fra sine informanter angående fenomenet som studeres (Mehmetoglu, 2004, s. 147).

3 Teori og teoretisk rammeverk

Det er et grunnleggende poeng at et problem eller fenomen må defineres for at det skal kunne bli adressert. Videre vil innholdet i selve problemdefineringsen i stor grad bestemme hvilke ressurser som settes inn for å håndtere det, skriver Pierre og Peters (2000, s. 203). I dette kapitlet vil jeg gjennomgå to sentrale teorier, henholdsvis; Veggelands (2010) teori om «reguleringseksplasjon» – et utviklingstrekk der antallet reguleringer øker eksplosivt – på den ene siden, og Røviks (2007) teori om «rehierarkisering» – et utviklingstrekk der hensikten er å styrke toppledelsens kapasitet til å utøve indirekte styring av undergitte enheter – på den andre. Som del av denne teorigjennomgangen vil jeg også definere sentrale ord og uttrykk.

3.1 Reguleringseksplasjonen

3.1.1 Hva er regulering?

Regulering er et begrep med lange tradisjoner. Begrepets etnografiske opprinnelse stammer fra det latinske ordet «*regulare*» som betyr «å kontrollere og herske». Ordet kan spores tilbake til midten av 1600-tallet og tiden rundt opprettelsen av nasjonalstatene i Europa. På dette tidspunkt ble «*regulering definert som regler for styring og ledelse*» (Veggeland, 2010, s. 15). Dagens forståelse av begrepet regulering favner bredt. For å forstå bredden i begrepet kan det være hensiktsmessig «å skille mellom "Rules" og "Regulations", altså mellom lov- og regelverk og det mer allmenne begrepet regulering» skriver Veggeland (2010, ss. 18-19) med henvisning til Roger King (2007, s. 5).

Lovverket på den ene siden, er tett knyttet til legalitet og objektivitet. Det er relativt statisk i sin natur og gir høy grad av forpliktelse og forutsigbarhet for brukerne som resultat, samtidig som det gir lite rom for skjønnsutøvelse og tilpassing. Regelverk er med andre ord en «*hard form for regulering*». «*Myk regulering*» på den andre side, skal på samme måte som den harde reguleringen, påvirke og forme atferden til den eller det som reguleres. I motsetning til det formelle og stramme regime til de harde reguleringene, har de myke derimot et betydelig bredere spekter å spille på. Myke reguleringer kan omfatte alt fra argumentasjon og overbevisning, til tilslutning til normer og verdier. Myke reguleringer omhandler også fremforhandlede programmer og avtaler, og har det til felles at de er lettere å endre og/eller tilpasse til skiftende bruk og situasjoner enn deres harde navnefeller (Veggeland, 2010, ss. 18-19).

I dag defineres regulering som «totaliteten av alle mekanismer, harde og myke som er innrettet på rettslig beskyttelse av samfunnet, utøvelse av kontroll med at mekanismene virker eller ikke virker med tanke på samfunnsverdier og normer» (Veggeland, 2010, ss. 23-24).

Med utgangspunkt i denne definisjonen formulerer Veggeland «fem reguleringskonsepter» som hver for seg illustrerer viktige anvendelsesområder med tilhørende forklaringskraft.

Reguleringskonseptene er som følger:

- (1) *lovgivningsrettet konsept* - regulering som autoritativt regelverk
- (2) *økonomirettet konsept* - regulering som et middel myndighetene bruker til å stabilisere økonomien
- (3) *politikkrettet konsept* - regulering som styringsmekanisme og grunnlag for demokratisk kontroll
- (4) *partnerskapsrettet konsept* - regulering basert på avtaler og kontrakter for å utøve nettverkskoordinering og flernivåstyring
- (5) *bærekraftrettet konsept* - regulering som middel til å eliminere økologiske trusler, sårbarhet og risiko generelt knyttet til «*the risk society of the new modernity*» (Veggeland, 2010, s. 24; Beck, 1992)

Avslutningsvis skriver Veggeland (2010, s. 24) at begrepet i sin videste forstand skiller mellom en «ekstern reguleringsorden» der eksterne myndigheter pålegger enheter reguleringer av forskjellige former på den ene siden, og «selvregulering» der enhetene og myndighetene står i et avhengighetsforhold til hverandre på den andre siden. Disse to ytterlighetene av reguleringsfenomenet kan man imidlertid lett påvise samtidig i flere kontekster. Dette skjer fordi de er komplementære, i den forstand at interne reguleringer ofte utdyper og spesifiserer de eksterne.

3.1.2 Reguleringsstaten

Begrepet reguleringsstaten ble introdusert av Giandomenico Majone (1994) i artikkel «*The Rise of the Regulatory State in Europe*». Tredelingen mellom omfordeling av ressurser, økonomisk stabilisering og byråkratisk regulering har tradisjonelt vært statens hovedfunksjoner. Majone viser hvordan tradisjonelle byråkratiske former for reguleringer og kontroll har blitt svekket i stater som tidligere, i stor grad, styrte direkte gjennom politisk bestemte intervensjoner (Majone, 1994; Veggeland, 2010).

Noe av bakgrunnen til disse endringene kan spores til reformbølgen i offentlig sektor som er kjent under begrepet *New Public Management* (NPM). Denne ble først introdusert i Storbritannia av Thatcher regjeringen på 1980-tallet, før den spredde seg videre til store deler av verden. Hensikten med NPM var å endre det offentlige byråkratiet og å fjerne det som ble

ansett som hindringer for effektiv tjenesteleveranse. Elementer som desentralisering, privatisering og konkurranseutsetting av offentlige tjenester, kontrakts- og avtaleinngåelser, etablering av formelle rapporteringsrutiner, mål- og resultatstyring, samt innføring av systemer for kvalitetssikring, revisjon og kontroll i stor skala, står sentralt i disse reformene (Kjær, 2004, ss. 25-30; Veggeland, 2010, s. 20).

I praksis har NPM reformene fått store konsekvenser for den norske staten. Noen av disse konsekvensene oppsummerer Veggeland (2010, s. 20) på denne måten:

Planlegging er også en del av NPM, men ikke i den tradisjonelle holistiske formen som preget statlig sentralplanlegging tidligere. Tvert imot finner planlegging i reguleringsstaten ofte sted som fragmenterte enkelthandlinger, fra sak til sak. Bak gjennomføringen av hver regulering ligger det nok planlegging, men de fokuserte planleggingsspørsmålene blir gjerne hvilke insitammenter som må til for gjennomføring, hvilke belønninger eller hvilke straffetiltak som er mest aktuelle.

Den andre norske maktutredningen peker på andre konsekvenser av de samme reformene, og beskriver disse slik:

Departementenes rolle som politikktutformende organer forenkles ved at iverksettende fagetater skilles ut. Samtidig bygges det opp nye og mer selvstendige tilsynsorganer. Desentralisering av oppgaver fører til et behov for sentralisert kontroll med det statlige tilsynsapparatet som må bygges opp for å overvåke den konkurranseutsatte virksomheten. Dette skaper en mer kompleks og fragmentert organisasjonsform når det gjelder iverksetting og kontroll (NOU 2003:19, s. 19).

Hva skjer så etter hvert som staten utsteder stadig nye reguleringer? Majone (1994, s. 81) viser til Philip Selznick's formulering, og foreslår følgende svar: "*regulation refers to sustained and focused control exercised by a public agency over activities that are socially valued*". Referansen til vedvarende og fokusert kontroll utøvd av en offentlig myndighet antyder at regulering ikke oppnås ved kun å utstede en lov, men at det også krever detaljert kunnskap om, og betydelig involvering i, den regulerte aktiviteten. Før eller senere vil dette medføre behovet for opprettelsen av spesialiserte enheter som har til oppgave å etablere fakta, utstede nye reguleringer og håndheve disse. Det Majone (1994) antydet ville komme til å skje, kan synes å være det som Veggeland kaller «reguleringsekspløsjonen». Dette skjer fordi «*etableringen av en reguleringsmekanisme fører til et større antall andre med status som innovasjoner for at den første mekanismen skal bli realisert*» (Veggeland, 2010, s. 130). Majone (1994, s. 83) på sin side formulerte den samme utviklingen slik:

Administrative regulation – economic and social regulation by means of agencies operating outside the line of hierarchical control or oversight by the central administration - is rapidly becoming the new frontier of public policy and public administration throughout the industrialized world.

3.1.3 Forvaltningsrevisjon og revisjonseksplasjon

Som en konsekvens av denne voldsomme økningen i reguleringer som Majone kalte «*the new frontier of the industrialized world*» - den industrialiserte verdens nye front – øker også behovet for å kontrollere at de samme reguleringene følges opp. Dette danner igjen grunnlaget for fremvekst av revisjons- og tilsynsorganer slik Veggeland (2010, s. 46) skriver: «*I en tid med omfattende og stadig ny omorganisering, økende sårbarhet og uoversiktlige nettverk har det representative demokratiet mistet myndighet som de ønsker å gjenvinne ved å etablere et eksternt, nøytralt og profesjonelt inspeksjons- og kontrollregime*». Han legger til at tidligere tiders former for kontroll og godkjenning av undergitte organer, som var basert på gjensidig tillit gjennom innsyns- og instruksjonsrett og en grunnleggende åpen kommunikasjon, nå langt på veg har blitt erstattet av dette nye kontrollregimet.

Michael Power gav ut boka *The Audit Society: Rituals of Verification* i 1997. To år senere kom denne ut i ny utgave som paperback. Her beskriver Power hvordan omfanget av revisjon har økt eksplosivt innenfor alle områder. Økningen i tilsyn, kontroll og revisjon var av et slikt omfang at Power valgte å gi boka tittelen «Revisjonssamfunnet», samtidig retter han en advarende pekefinger mot konsekvensene som han beskriver som «perverse». Power skriver:

There is something unavoidable about audit and related practices and something irresistible about the demands for accountability and transparency which they serve, even when the consequences are perverse. Indeed, whatever the pressures and tendencies to which the label “*the audit society*” refers, in 1999 they seem to be increasing and are unlikely to abate. (Power, 1999, p. XV)

Hva er så egentlig «*Audit*», eller revisjon, i sin videste forstand? Power (1999, pp. 4-5) forslår følgende svar:

Audit is an idea as much as it is concrete technical practice. There is no communal investment in the practice without a commitment to this idea and the social norms and hopes which it embodies. (...) Audit is a risk reduction practice which benefits the principal because it inhabits the value reducing actions by agents. (Therefore) audit will be undertaken by principals up to the point where its marginal benefits equal its marginal costs.

Den nye formen for revisjon er, med andre ord, primært en ide om risikoreduksjon.

Revisjonssamfunnet er følgelig basert på forpliktelsen til denne ideen og til revisjonens

funksjonelle legemliggjøring av de sosiale normer, håp og forventninger som denne ideen bygger på.

Veggeland (2010, ss. 46-47) formulerer dette på en litt annen måte og skriver at revisjonsbegrepet tidligere kun omhandlet regnskap, men at begrepet i forbindelse med reguleringsstatens fremvekst har blitt betydelig utvidet. Det dekker nå, i tillegg til budsjett og regnskap, en «*aktivitet som har til formål å sikre god samfunnsstyring («good governance»), og tillit ved varslet og ikke-varslet inspeksjon. Revisjon har også blitt forvaltningsrevisjon som er knyttet til overvåkning og inspeksjon av administrativ praksis samt oppfølging av vedtak og regelverk*».

Denne overvåkingen går ut på å dokumentere om, og i hvilken grad, politiske vedtak iverksettes i samsvar med aktuelle lover, regelverk og prosedyrer. Revisjonens hensikt er i denne sammenheng, med andre ord, å fastslå at feilvurderinger ikke finner sted, samtidig som de politiske intensjonene bak det opprinnelige vedtaket/reguleringen blir satt ut i livet. Dette er ingen lett oppgave for revisjonen, da man her sjelden operer med noen «fasitløsning» i motsetning til revisjon av regnskap. «*Enda vanskeligere er det for de folkevalgte å føre kontroll med revisjonens egen aktivitet*» (Veggeland, 2010, s. 47), da revisjonen i sin natur er avhengig av autonomitet til det som skal revideres for å ha tilstrekkelig autoritet og troverdighet.

Samtidig har offentlige organer, i sammenheng med NPM-reformene, fått plikt til selv å rapportere resultatene av egen virksomhet oppover i systemet. Denne rapporteringen danner grunnlag for innsatsstyrt finansiering og evaluering med påfølgende rangering av institusjonene. Revisjonens oppgave i forhold til denne rapporteringen blir å kontrollere nøyaktigheten av de resultater som har blitt innrapportert (Veggeland, 2010, ss. 47-48).

Denne viste fremveksten av revisjonssamfunnet, med sin eksplosive vekst i omfanget av revisjon innen alle samfunnsområder, er på mange måter en naturlig utvidelse av reguleringsstaten og dennes karakter. Forvaltningsrevisjon representerer i praksis ofte myke reguleringer, gjennom sin mer eller mindre kvalifiserte synsing med påfølgende spørsmål til rapporterte og/eller observerte sammenhenger innen både forvaltning og regnskap (Veggeland, 2010, s. 48).

3.1.4 Oppsummering

Regulering kan være både «Rules» og «Regulations». Veggeland (2010, ss. 23-24) definerer reguleringer som «totaliteten av alle mekanismer, harde og myke som er innrettet på rettslig beskyttelse av samfunnet, utøvelse av kontroll med at mekanismene virker eller ikke virker med tanke på samfunnsverdier og normer». Avhengig av hvilken konseptuell sammenheng en regulering benyttes i, vil den ha svært forskjellig forklaringskraft.

I sammenheng med *New Public Management*-reformene fra 1980-tallet og utover, har regulering som styringsmekanisme, i form av kontrakts- og avtaleinngåelse mellom to eller flere parter, økt voldsomt i omfang (Veggeland, 2010, s. 20). Dette er blant annet nært knyttet til NPM-reformenes desentralisering, privatisering og konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Denne reguleringsveksten har igjen medført en fremvekst av det som Majone (1994) kalte reguleringsstaten.

En annen konsekvens av økningen i antallet reguleringer er det vedvarende behovet for fokusert kontroll med utøvelsen av gitte reguleringer, slik Majone (1994) forutså. Som tilsvarende på dette behovet har blant annet revisjonsbegrepet blitt betydelig utvidet. Tidligere omfattet revisjonsbegrepet kun den tradisjonelle regnskaps og budsjettrevisjonen, men nå omfatter begrepet også forvaltningsrevisjon. Dette har, i likhet med veksten i antallet reguleringer, spredd om seg i et så voldsomt omfang at (Power, 1999) innførte begrepet «*The Audit Society*» eller revisjonssamfunnet. Denne fremveksten av forvaltningsrevisjon og revisjonssamfunnet, har igjen «*utvidet reguleringsstatens karakter som sådan*» (Veggeland, 2010, s. 46).

3.2 Rehierarkisering

Kjell Arne Røvik (2007, s. 145) skriver at Haldor Byrkjeflot med sin bok «*Fra styring til Ledelse*» fra 1997 forsøker å trekke de lange linjene, både nasjonalt og internasjonalt, fra etterkrigstiden og frem til midten av 1990-tallet. I denne sammenheng viser tittelen hans til en markant endring som inntraff på slutten av 1970-tallet.

30 år senere, rundt årtusenskiftet, er det klare indikasjoner på at pendelen er på veg tilbake igjen, skriver Røvik (2007, s. 145) og bygger dette på egne data, som gjennom «*svært mange observasjoner (...) kan oppsummeres som en bevegelse bort fra ledelse og i retning av mer vektlegging på styring*».

Denne økte vektleggingen av styring kan blant annet observeres gjennom det som Røvik (2007, ss. 148-149) kaller «*rehierarkisering*»; en fellesbetegnelse på intensjoner og endringer som har til hensikt å sette toppledelsens bedre i stand til å utøve styring av undergitte organisasjoner. Dette gjennomføres primært gjennom organisatoriske endringer i den formelle strukturen og ved innføring av formelle styringssystemer i organisasjonen. På bakgrunn av disse grepene settes ledelsen i stand til «*å sitte relativt tilbakelemt og styre, dels ved å overvåke den informasjonen som kontinuerlig rapporteres og er tilgjengelig, og dels ved kontrollert justering av kursen i tilfeller der dette fremstår som nødvendig*». (Røvik, 2007, s. 151).

Før jeg går videre inn i denne teorien vil jeg redegjøre kort for begrepene *ledelse* og *styring*.

3.2.1 Styring vs. ledelse

Begrepene *ledelse* og *styring* handler begge om «*virkemidler for å kanalisere ansattes atferd og andre organisatoriske ressurser slik at best mulig resultater kan oppnås*» skriver Røvik (2007, s. 146). Ladegård og Vabo (2011, s. 24) konkretiserer dette og sier at «*ett viktig prinsipielt skille mellom styring og ledelse ligger i at ledelse er personorientert, mens styring - på samme måte som administrasjon - er systemorientert*».

Styring

Ordet *styrings* etymologiske betydning er «*å kunne gi retning til et skips bevegelser ved bruk av ror, bruke rattet på en bil*» skriver Ladegård og Vabo (2011, s. 24) med henvisning til Byrkjeflot (1997, s. 14).

Opprinnelig bygger følgelig ordet på mekaniske prinsipper, noe følgende analogi kan utdype: Rormannen styrer båten ved hjelp av sine tildelte virkemidler. Han følger kursen som navigatøren har staket ut for ham, men gjennomfører nødvendige justeringer av hensyn til vær og vind, osv. På denne måten styrer han til slutt styrer båten frem til bestemmelsesstedet – det endelige målet – som rederiet eller kapteinen har fastsatt (Ladegård & Vabo, 2011). Røvik (2007, s. 146) tar utgangspunkt i denne analogien og definerer styring som «*en sentralisert, direktivliknende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner*».

Typiske virkemidler som mål- og resultatstyring, prosessstyring og insentivstyring danner ofte grunnlaget for studier av styring. Forskere som Christensen et.al. (2009, s. 121) forbinder derfor styring med «*et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formaliserte styringsinstrumenter*» skriver Ladegård og Vabo (2011, s. 24).

Ledelse

Ledelse, på sin side, handler om «*desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte*» (Røvik, 2007, s. 146).

Ladegård og Vabo (2011, s. 24) utdyper Røviks definisjon gjennom følgende analogi: I motsetning til styrmannen, derimot, bruker lederen «*sin autoritet og sitt skjønn som person til å initiere og koordinere atferd*». Dette da lederen er båtens kaptein – den som fastsetter retning eller mål for ferden.

I kraft av sin egen person utøver lederen innflytelse overfor sine ansatte gjennom alt fra sosiale relasjoner, via normer, holdninger og verdier, til det å fremstå som rollemodell. Lederen kan også påvirke gjennom å vedta strukturelle trekk, fastsette beslutningsprosesser og redefinere arbeidsoppgaver. Dersom disse enkeltstående påvirkningsforsøkene struktureres, slik at de får karakter av prosessuelle bestemmelser og regelverk (gjernede kalt indirekte ledelse), vil ledelsesfunksjonen overlappe med det som overfor er definert som styring. Funksjonene *ledelse* og *styring* kan derfor vanskelig holdes helt atskilt. En av de typiske forskjellene er imidlertid «*at lederen som person må ha legitim autoritet, slik at medarbeidere og kolleger aksepterer å la seg påvirke*». Ledelse i organisasjoner inkluderer ikke bare ledelse av ansatte, men også lederatferd rettet oppover i hierarkiet og på tvers av organisasjonen (Ladegård & Vabo, 2011, s. 25).

Uavhengig av om ledelse utøves oppover, nedover eller på tvers av hierarkiet, står utøvelsen av *skjønn* helt sentralt i ledelsesbegrepet. Dette da det er lederens skjønn som skal utfylle styringen, forstått som det formaliserte og systembaserte skriver (Ladegård & Vabo, 2011, s. 25). De henviser videre til Sørhaug (1996, s. 25) som beskriver dette slik:

Det helt spesifikke ved ledelse avdekker seg imidlertid gjennom dens makt og myndighet til å bestemme over unntaket eller det ikke-regulerte. (...) Så lenge en organisasjon kan følge sine regler, trenger den strengt tatt ikke noen ledelse. Men i det øyeblikket noe uforutsett og uregulert oppstår, oppstår også behovet for en ledelse som setter en retning og om nødvendig skaper regler.

Etter nå å ha gjennomgått forskjeller og likheter i begrepene ledelse og styring vil jeg nå gå dypere inn i forskjellige måter å påvirke og å styre samfunn og organisasjoner på.

3.2.2 Styringsstrategier og påvirkningsmåter

Helgøy og Aars (2008, s. 6) viser til Olsen (1988) og hevder at det primært er tre vesentlige faktorer i forholdet mellom samfunnsendring og politisk makt. Dette er

«i hvilken grad staten bør styre samfunnsutviklingen, og hvor grensene mellom den private og offentlige sfære skal trekkes (styringsnormene), i hvilken grad samfunnsutviklingen preges av de beslutningene som treffes innen det offentlige styringsverket (styringskapasiteten), og hvilke interesser og grupper det er som har gjennomslagskraft i den offentlige politikken (representativiteten)».

Betydningen av begrepet *styringskapasitet* avhenger av konteksten som undersøkes, for eksempel; institusjon, organisasjon eller individ, og kan kun gis fornuftig meningsinnhold sett opp imot dette. Eksempelvis kan en organisasjons evne til å planlegge, utvikle, iverksette, kontrollere og evaluere policy-vedtak fortelle noe om den aktuelle organisasjonens styringskapasitet. Samtidig antas det at endringer i *styringsnormene* berører *styringsrepresentativiteten* – det vil si forskjellige samfunnsgrupper innflytelse på utformingen av den offentlige politikken (Helgøy & Aars, 2008, ss. 6-7).

På 1980-tallet lanserte Olsen (1988, ss. 106-108) en firedelt inndeling av statens ulike perspektiver eller påvirkningsmåter skriver Helgøy og Aars (2008, ss. 8-9). Olsen delte perspektivene inn i «den samfunnsstyrende stat, staten som et supermarked, staten som moralsk fellesskap og den forhandlende stat». Den samfunnsstyrende stat er i denne sammenheng den «klassiske og rendyrkede sterke statsmodellen». I henhold til denne modellen er politikerne arkitektene som styrer selvstendig på bakgrunn av det mandat de er gitt av velgerne gjennom valg. Velgerne må forholde seg til de valg som politikerne vedtar på deres vegne som undersåtter, mens byråkratiet skal være maskineriet som omsetter de politiske vedtakene til handling. I supermarkedsstaten derimot, ansees staten som en tjenesteyter som styres av borgene i et konsument-leverandør forhold. Dens maktbase og overlevelsessevne avhenger av dens effektivitet, fleksibilitet og tilpassingsevne. I det moralske fellesskapsperspektivet skal staten «garantere for statsborgernes rettigheter og plikter som beskytter enkeltindivid og minoriteter mot det politiske demokratiet og maktgrupper». I perspektivet den forhandlende stat, stilles det spørsmålsteget ved «statens

maktmonopol og forestillingen om en sentralisert samordnet og atskilt stat». Staten ansees her kun som en av mange konkurrerende organisasjoner med makt og autoritet. Disse forhandler seg imellom om løsninger basert på egeninteresse. Videre består ikke staten av en enhet, men derimot av flere og ofte motstridende interesser som hver for seg forhandler med andre «*institusjons-, profesjons-, fagforenings- eller klientinteresser*».

Ulike versjoner av den forhandlende stat har eksistert i mange år. Også den dag i dag kan deler av dette perspektivet observeres, dog med en viktig distinksjon i hvilke organisasjoner og parter de forhandler med (Helgøy & Aars, 2008, s. 9). Som jeg tidligere har vært inne på karakteriserte sluttrapporten etter Norges andre maktutredning staten som fragmentert. Dette som en følge av at «*en hovedtendens i utviklingen av statsforvaltningen de siste par tiårene har vært at statseiendom har blitt privatisert, statlige tiltak har blitt fristilt og offentlig virksomhet har blitt styrt etter mønster av private bedrifter*» (NOU 2003:19, s. 19).

Offentlig sektor kjennetegnes i dag av et skille mellom politikken og politisk beslutningstaking på den ene siden og utførelse av tjenester, økt individuell valgfrihet, offentlig-privat samarbeid i tjenesteytingen, og privatisering (*outsourcing*) av tjenester (i den hensikt å forsøke å bremse offentlig ekspansjon) på den andre siden. Dette viser en stat som har beveget seg forbi Olsens (1988) «*forhandlingsstat*», og som nå snarere opererer som en «*tilrettelegger og koordinator i samfunnsutviklingen*» (Helgøy & Aars, 2008, s. 10; Pierre & Peters, 2000). Kjernen i Pierre og Peters resonnement er at «*statens tradisjonelle legale og konstitusjonelle maktgrunnlag i stor grad er erstattet av evnen til å koordinere offentlige og private ressurser*» skriver Helgøy og Aars (2008, s. 10). Videre skriver de at mens forhandlingsstaten ble fremstilt som en stat med svekket makt og evne til å styre utviklingen i samfunnet, ansees statens nye tilretteleggerrolle som «*transformert, men ikke nødvendigvis svekket*».

For å beskrive statens mange og til dels fragmenterte roller, foreslår Pierre og Peters (2000) en annen måte å inndeles statens ulike påvirkningsmåter (*Governance styles*) på, sett i forhold til hva Olsen gjorde. De foreslår at statens påvirkningsmåter kan inndeles i ni kategorier. Disse kategoriene er basert på hvor i hierarkiet påvirkning skal utøves ifra, sett opp mot hvordan det som skal påvirkes er definert (problemdefinisjon):

Styring gjennom regulering

Påvirkningsmåte	Problemdefinisjon basert på:		
	Funksjon	Sosiale faktorer	Politiske målsetninger
Statsledet/ Ledet fra toppledelsen	Styring	Omfordeling	Intervensjon
Desentralisert <u>ned i</u> organisasjonen	Mobilisering av ressurser	Mangfold av løsninger	Eierinteresse
Desentralisert <u>ut av</u> organisasjonen	Markedsgjøring	Individuelt entreprenørskap	Effektivitet

Tabell 2 viser kombinasjon av ledelsesstrategier og problemdefinisjoner, med forventede utfall.

Kilde: Basert på Pierre & Peters (2000, s. 204 (egen oversettelse)).

Utfordringer som defineres av statlige kjernefunksjoner i kombinasjon med en statsledet påvirkningsmåte, frembringer den mest karakteristiske og entydige statssentriske styringen av samfunnet og økonomien i denne inndelingen. På mange måter er dette den påvirkningsmåten som kommer nærmest den tradisjonelle myndighetsutøvelsen – *Government*. Denne styringen er imidlertid ikke hva den en gang var. Det som skal styres, det være seg private forretningsvirksomheter, sub-nasjonale myndigheter eller myndighetsorganer, er alle tilsynelatende mindre avhengige av staten enn det de var tidligere og er derfor vanskeligere å kontrollere. Staten kan selvsagt iverksette hard regulering som krever etterlevelse av de regulerte, men dette kan være direkte kontraproduktivt overfor store virksomheter i en globalisert økonomi. Slike reguleringer kan danne grunnlag for berørte aktørene til å flytte hele virksomheten til områder som er mindre fiendtlig økonomisk innstilt (Pierre & Peters, 2000, s. 204).

Utfordringer som er basert på sosiale faktorer, og som samtidig skal håndteres av staten medfører ofte omfordeling av de tilgjengelige ressursene. Staten er fremdeles det naturlige institusjonelle nivå å utøve omfordeling fra, grunnet dens evne til pålegge kostnader på noen eller alle segmenter av samfunnet gjennom skatter og/eller reguleringer. Hovedutfordringen med denne påvirkningsmåten er forholdet til den tapende part i omfordelingen. De siste årene har vist hurtig tiltagende misnøye med omfordelende regimer i hele den vestlige verden (Pierre & Peters, 2000, ss. 204-205).

Håndtering av politiske målsetninger basert på direkte statlig inngripen og styring kalles intervensjon. Som myndighetsstrategi er dette forbundet med tradisjonell ytterliggående venstrefløy-politikk, noe man ikke ser mye til i disse dager (Pierre & Peters, 2000, s. 205).

Påvirkningsmåten, «desentralisering ned i organisasjonen» benyttet på funksjonelle utfordringer fremmer normalt mobilisering av ressurser. Gjennom denne påvirkningsmåten kan staten anvende undergitte myndighetsnivåers ressurser til å utføre det man ønsker, samtidig som det gir de utførende nivåene høyere legitimitet. Dette er på mange måter en byttehandel mellom sammenhengende styring og koordinering på den ene siden og mobilisering av ressurser på den andre. Ulempen med denne påvirkningsmåten er at maktsentrumet sitter igjen med kontroll over en mindre andel av pengene/økonomien (Pierre & Peters, 2000, s. 205).

Den samme påvirkningsmåten benyttet på sosialt definerte problemdefinisjoner generer et mangfold av løsninger og følgelig bedre kundetilpasning av offentlige tjenester. Dette er en av bærebjelkene i det lokale demokratiet (Pierre & Peters, 2000, s. 205).

Når politiske målsetninger håndteres gjennom påvirkningsmåten «desentralisering ned i organisasjonen» genererer dette deltagelse gjennom eierinteresse i disse målsetningene. Dette er en av de andre kjerneverdier som forbindes med lokalt selvstyre (Pierre & Peters, 2000, s. 205).

Den tredje påvirkningsmåten, myndighet desentralisert ut til byråer, selskaper og andre organisasjoner som opererer på armlengdes avstand fra de politiske organene, leder til markedsgjøring når den anvendes på funksjonelt definerte problemer. Dette er også selve hensikten med denne påvirkningsmåten som i betydelig forstand bygger på organisasjonsdesign og ledelsesfilosofi som stammer fra «*New Public Management*» (NPM) ideologien. Offentlige tjenester skal bare leveres dersom de etterspørres av «kundene» på markedet. Dette er på mange måter en forførende måte å se på offentlig tjenesteproduksjon. Dette da markedsgjøring på mange måter utfordrer den tradisjonelle oppfatningen av hva forholdet mellom borgerne (innbyggerne) og myndigheter skal være (Pierre & Peters, 2000, s. 206).

Påvirkningsmåten desentralisert ut av organisasjonen, kombinert med problemer som bygger på sosiale faktorer oppfordrer til individuelt entreprenørskap. I dette perspektivet blir det å styrke verdier knyttet til privat næringsliv og entreprenørskap en viktig målsetting. En slik utvikling fremstår for de fleste som en akseptabel myndighetsstrategi, med den hensikt å redusere det offentliges ansvar og kostnader i samfunnet (Pierre & Peters, 2000, s. 206).

Politiske målsetninger som håndteres gjennom påvirkningsmåten «desentralisering ut av organisasjonen» antas å øke effektiviteten til offentlig sektor. Dersom organisasjoner i offentlig sektor settes i stand til å operere med større autonomitet, antas det at de klarer å være mer effektive enn om de er underlagt politisk ledelse (Pierre & Peters, 2000, s. 206).

Oppsummert kan man si at det blant annet som følge av samfunnsendringene i kjølvannet av NPM-reformene og den medfølgende fragmenteringen av staten, har det vokst frem et behov for større differensiering av mulige påvirkningsmåter og styringsstrategier enn det tidligere var behov for.

3.2.3 Styring gjennom regulering

Parallelt med utviklingen der staten benytter stadig flere påvirkningsmåter i utøvelsen av sitt lederskap har, som tidligere omtalt, reguleringsstaten blitt stadig mer fremtredende i offentlig sektor. Majone (1994, s. 77) formulerer dette slik:

Privatization and deregulation have created the conditions for the rise of the regulatory state to replace the dirigiste state of the past. Reliance on regulation - rather than public ownership, planning or centralized administration characterizes the methods of the regulatory state.

Dette henger sammen med NPM ideene der privatisering og markedsgjøring av offentlig sektor erstatter den gamle «kommando-staten». Det som har skjedd er at styring gjennom regulering har overtatt og blitt den dominerende styringsformen til erstatning for offentlig eierskap, planlegging og sentralisert forvaltning hevder Majone (1994, s. 77; Veggeland, 2010, s. 22). Denne formen for styring kan i tillegg til den tradisjonelle, en-til-en relasjonen, også utføres som del av et nettverk. Bruk av «avtaler og kontrakter innebærer per definisjon regulering og representerer ledelse og styring i nettverk» (Veggeland, 2010, s. 23). Slik nettverksstyring kan anta flere former. Nederlands litteratur skiller for eksempel mellom følgende to former, beskriver Anne-Mette Kjær (2004, ss. 45-46):

- Game management does not change the network, (*however it*) is about influencing the interaction process between actors within the network (*in order to*) facilitate agreement within it.
- In network structuring the characteristics of the network are seen as an obstacle to joint decision making. (*Therefore*) network structuring is about changing the characteristics of the network.

Det første sitatet viser til ledelse og styring i nettverk, karakterisert som et spill. Hensikten er ikke å endre selve nettverket, men snarere å legge til rette for og å stimulere til bedre og mer effektivt samvirke mellom aktørene for på denne måten å oppnå enighet internt i nettverket. Det andre sitatet viser til at selve nettverket, og dets struktur og sammensetning, sees på som et hinder for beslutningsprosessen. Nettverksstrukturering handler derfor om hvordan restrukturering av selve nettverket kan ledes og styres, slik at nye mål kan oppnås.

«*Network management needs a coordinator, which is often a government agency*» skriver Kjær (2004, s. 46). Disse prosessene trenger med andre ord både styring og ledelse – en koordinator, noe som ofte i praksis vil måtte være et myndighetsorgan – les staten, gitt dennes nye rolle.

3.2.4 Rehierarkisering

Flere forskere har observert en avtagende satsing på ledelse. Enkelte har til og med omtalt denne utviklingen som en «*anti-managerial counterrevolution*», skriver Røvik (2007, s. 148) med henvisning til DiMaggio (2001) før han utdyper dette på følgende måte: Denne bevegelsen bygger på økonomisk inspirerte prinsippal-agent-teorier, der forholdet mellom eier og leder av virksomheten er i betydelig forandring. I motsetning til tidligere, da lederen var den store og allmektige dirigenten med betydelig informasjonsovertak på eierne og med svært vide fullmakter til å operere selvstendig, har dette nå blitt snudd på hodet, slik at lederen nå snarere fremstår som eiernes løpegutt.

Parallelt med dette er det en klar trend at organisasjoner blir stadig mer fleksible i form av «*stadig raskere og mer dyptgripende endringer av organisasjoners formelle struktur (...), og gjennom økt bruk av temporære organisasjonsformer*» (Røvik, 2007, s. 144).

Som konsekvens av denne avtagende satsingen på ledelse, svinger pendelen nå tilbake i retning av større fokus på indirekte styring. Et stikkord i denne utviklingen er det som Røvik (2007, ss. 148-149) kaller «*rehierarkisering*». Hensikten med dette er «*å øke toppledelsens kapasitet til å bedrive styring av underordnede organisasjoner og ansatte*». Dette kan primært skje på to måter. På den ene siden benyttes endringer i organisasjonens formelle vertikale strukturen, slik at ledelsens styringssignaler lettere når ut og ned til undergitte nivåer, samtidig som tidligere delegert avgjørelsesmyndighet trekkes inn og sentraliseres i toppledelsen. På den andre siden implementeres og utvikles formaliserte styringssystemer

som for eksempel balansert målstyring. Slike systemer skal identifisere, registrere og måle forskjellige faktorer, både finansielle og ikke-finansielle, som påvirker organisasjonens evne til å oppnå sine målsetninger. Først og fremst er imidlertid disse systemene utviklet for å understøtte toppledelsens evne til å utøve styring av organisasjonen.

3.2.5 Oppsummering

Begrepet styring handler først og fremst om måloppnåelse, noe som kan illustreres ved analogien om rormann som styrer skipet i en retning som er bestemt av andre for derigjennom å komme frem til ankomsthavnen. Ledelse, derimot, handler mer om å bestemme over unntaket eller det ikke-regulerte, gjennom å utvise skjønn basert på egne vurderinger. Lederen skal med andre ord peke ut en retning og om nødvendig skape regler. For å bygge videre på den samme analogien som over, skal lederen, på samme måte som skipskapteinen, fastsette retning for ferden og angi del- og slutt mål som rormannen i neste omgang kan styre etter. Ledelse handler også om å fungere som rollemodell, og om å motivere til og tilrettelegge for å lykkes (Ladegård & Vabo, 2011).

Den tradisjonelt ensartede, sterke og styrende norske staten har i løpet av de siste årtiene blitt transformert. Denne transformasjonen kan blant annet observeres gjennom de mange og omfattende reformer og omorganiseringer som er gjennomført i denne perioden. Disse endringene kommer blant annet til uttrykk gjennom salg av offentlig eiendom, hel eller delvis fristilling av offentlige virksomheter og innføring av virksomhetsstyring basert på bedriftsøkonomisk tankegang og *New Public Management* inspirerte ideer.

Transformasjonen har videre medført at Staten i dag fremstår som mangehodet og fragmentert, og en av statens hovedfunksjoner er i dag å være tilrettelegger og koordinator av offentlige og private ressurser. I denne rollen har staten behov for et bredt spekter av virkemidler, herunder et variert register av påvirkningsmåter som kan tilpasses de forskjellige organisasjonsformene og styringsbehovene slik Pierre og Peters redegjorde for tidligere i dette kapitlet.

I tillegg til denne tradisjonelle en-til-en ledelses/styringsrelasjonen, vil ledelse og styring også måtte utføres i nettverk bestående av flere aktører, basert på kontrakter og avtaler dem imellom. Denne koordinatorrollen tilfaller ofte staten i rollen som den regulerende stat.

4 Empiri

4.1 Utviklingen i universitets- og høgskolesektoren i et historisk perspektiv

Norges første universitet (nåværende Universitet i Oslo (UiO)) ble opprettet i 1811. På lik linje med mange andre land på den tiden, ble også utdanningen i Norge innrettet for å kvalifisere til embetsverket. Dette kan blant annet spores i betegnelsen «embetseksamen» som har vært i bruk helt frem til det siste. Høyere utdanning (universitetsstudier) har lenge vært en eliteutdanning for de få utvalgte. Så sent som i 1910 hadde vårt eneste universitet kun 1500 studenter. På begynnelsen av 1900-tallet ble det etablert flere høgskoler.

Høgskolene ble opprettet for å gi landets høyeste utdanning innenfor den profesjonen de utdannet til. I 1948 ble universitetet i Bergen åpnet. Så sent som i 1955 var det samlede utdanningstallet på alle universitetene og høgskolene i Norge ikke mer enn 5600 studenter. Da begynte imidlertid studenttallet å vokse. I 1960-tallet var tallet økt til 9600 og alle tegn tydet på at veksten ville fortsette fremover. Dette som følge av at den generelle samfunnsoppfatningen av høyere utdannings betydning for sosial og økonomisk fremgang fundamentalt forandret seg i hele Vest-Europa på denne tiden (Nyborg, 2007, s. 5).

I etterkrigstiden hadde det foregått en omfattende utbygging av alle skoleslag fra folkeskole til gymnas i Norge. Det politiske målet ble, på begynnelsen av 1960-tallet, at denne utviklingen nå skulle videreføres i det høyere utdanningssystemet. Universitetene og høgskolene skulle utvikles fra elite- til masseutdanningsinstitusjoner. På denne måten skulle alle «*få adgang til utdanning som svarte til deres evner og interesse*» (Nyborg, 2007, s. 5).

Ottosen-komiteen (eller Videreutdanningskomiteen) var en komite nedsatt av Kirke- og utdanningsdepartementet i 1965 med Kristian Ottosen som formann. Komiteen hadde som mandat å utrede spørsmål om høyere utdanning, og avga i perioden 1966-1970 totalt fem innstillinger til departementet som skulle vise seg å få stor betydning for den videre organisering og utbygging av høyere utdanning. En av disse anbefalingene var «*opprettelsen av distriktshøgskolene, som gav kortere, yrkesrettede og alternative studietilbud i forhold til universitetene i tråd med de politiske målsetningene*» (Store norske leksikon, 2012). Allerede i 1966 anslo Ottosen-komiteen behovet for studentplasser i 1985 til å være 100 000 (Nyborg, 2007, s. 8).

I følge Statistisk Sentralbyrå var det i 1982 totalt 227 institusjoner som gav høyere utdanning i Norge. I 1985 hadde antallet studenter passert 90 000, og det ble anslått et behov for 100 000 studieplasser i 1995. I 1995 hadde imidlertid antallet studieplasser passert 165 000 i Norge, hvorav mer enn 150 000 ved statlige institusjoner (Nyborg, 2007, ss. 13-15).

I 1987 ble Universitets- og høgskoleutvalget oppnevnt under ledelse av professor Gudmund Hernes. Deres innstilling, *Med viten og vilje* (NOU 1988: 28), forelå allerede året etter. Her beskrev utvalget behovet for en betydelig reforminnsats. Innledningsordene i denne innstillingen om kvalitetsutviklingen i norsk skole er hyppig sitert og sier at; «*Utfordringen for norsk kunnskapspolitikk er at landet ikke får nok kompetanse ut av befolkningens samlede talent. De resultater som nås, er ikke på høyde med de ferdigheter som kan utvikles* (NOU 1988: 28, s. 7).

Nyborg (2007, s. 15) siterer utvalgets innstilling (NOU 1988: 28) der de skriver at:

De oppgaver landet står overfor kan ikke løses ved bitvise forbedringer. Situasjonen må møtes ved en grunnleggende reorientering under samlende perspektiv.

Reorienteringen blir en større utfordring fordi det norske samfunnet de neste 20 årene vil møte sterke omdanningskrefter, blant dem kunnskapsekspløsjonen, internasjonaliseringen og befolkningsendringen. De kvalitative mål for høyere utdanning og forskning må holdes opp mot disse endringskreftene.

Deretter fortsetter Nyborg (2007, s. 15) med å skrive at en av de mange spennende forslagene i denne innstillingen var ideen om Norgesnett. Dette skulle være:

(...) et integrert nettverk for høyere utdanning og forskning. Et slikt Norgesnett må bygge på to hovedprinsipper:

- å utbygge knutepunktene i det
- å utvide forbindelseslinjene mellom dem

Han avrunder dette med å forklare at store deler av debatten om utdanningspolitikken skulle kom til å handle om Norgesnett i årene som fulgte. Dog hovedsakelig om knutepunktene (institusjonene og deres rettigheter), snarere enn forbindelseslinjene mellom dem (Nyborg, 2007, s. 16).

Den første felles lovgivning for høyere utdanningsinstitusjoner kom med «*lov av 16. juni 1989 nr. 77 om universiteter og vitenskapelige høgskoler (Universitetsloven)*». Den gjaldt for de fire universitetene og de seks vitenskapelige høgskolene. Loven ga bestemmelser om institusjonens styringsorganer og administrasjon, tilsetninger, om studentforhold, eksamener

og grader. Et styre bestående av representanter for de vitenskapelige tilsatte, teknisk/administrativt tilsatte og studentene var institusjonens øverste ansvarlige organ. En administrerende direktør hadde det daglige ansvar for administrasjonen. Det var direktøren som var ansvarlig for økonomiforvaltning og regnskap, og som hadde generell anvisningsmyndighet (Nyborg, 2007, ss. 22-24).

I forbindelse med behandlingen av Stortingsmelding nr. 40 i 1991 ble Norgesnettet opprettet. Denne etableringen gjorde det naturlig å ta opp spørsmålet om en felles lov for alle utdanningsinstitusjoner som skulle samarbeide i det nye nettverket. En lovgiving som skulle sidestille regionale institusjoner med universitetene måtte forutsette en samling av de mange små enhetene i større institusjoner. Dette skjedde 1994, da de regionale høgskolene ble samlet i 26 enheter / høgskoler. Den første felles loven for alle statlige høyere utdanningsinstitusjoner kom med «*Lov av 12. Mai 1995 nr. 22 om universiteter og høgskoler*» (Nyborg, 2007, ss. 22-24).

4.2 Kvalitetsreformen

Kvalitetsreformen bygger på utredningen fra to offentlig utvalg i perioden 1998-2000, henholdsvis Aamodt- og Mjøs-utvalgene (etter lederne, forsker Per Olof Aamodt ved NIFU² og professor Ole Danbolt Mjøs ved Universitetet i Tromsø).

Aamodt-utvalget utredet utdanningsstøtten som forvaltes gjennom Statens lånekasse for utdanning, og avga sin innstilling, «*NOU 1999:33 Nyttige lærepenger*», 15. desember 1999. Mjøs-utvalget hadde som mandat å utrede høyere utdanning etter år 2000. Totalt avgav Mjøs-utvalget tre innstillinger; henholdsvis «*NOU 1999:17 Realkompetanse i høyere utdanning*» og «*NOU 1999:18 Organisering av oppdragsvirksomhet*» avgitt 19. april 1999 og hovedutredningen «*NOU 2000:14 Frihet med ansvar*» avgitt 8. mai 2000.

Aamodt-utvalgets utredning og hovedutredningen til Mjøs-utvalget avstedkom et omfattende høringsmateriale, henholdsvis 61 og 178 høringsuttalelser. På bakgrunn av dette skriver departementet at «*ut fra et ønske om å se utdanningspolitiske mål og virkemidler i sammenheng, har Regjeringen bestemt at utredningene skal følges opp samlet*» (St.meld.

² NIFU – Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning

nr.27, 2000/2001, s. 18). Basert på dette grunnlaget la derfor Regjeringen ved Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet frem sine anbefalinger for Stortinget våren 2001 i «St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*». Kvalitetsreformen ble deretter vedtatt av Stortinget i juni samme år (Store norske leksikon, 2011).

St.meld. nr. 27 (2000–2001) er, med sine 96 sider, et omfattende dokument. I første kapittel «*Visjonen*» forsøker Regjeringen å sette reformen inn i sin historiske kontekst. De skriver at:

Norges historie i de siste to århundrene har i stor grad vært en historie om utvikling av kunnskapssamfunnet. Gjennom en rekke store og små reformer har vi gradvis bygd ut utdanningssystemet vårt. Våre utdanningsinstitusjoner og vitenskapsmiljøer har ikke bare preget utviklingen av kunnskapsnasjonen Norge, men også hatt en avgjørende betydning for utviklingen av samfunnet som helhet. Fra stiftelsen av Det kongelige Frederiks universitet i 1811 til innføring av en tiårig grunnskole for seksåringer i 1997 har utdanningsreformene forandret samfunnet. (...). Denne helheten er det viktig å ha klart for seg når vi står foran nye store utdanningsreformer. Moderne samfunn er kunnskapssamfunn, basert både på forskning og utdanning (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 3).

Kvalitetsreformen inneholder til dels omfattende reformer innenfor hovedområdene; helhetlig læringsmiljø, institusjonenes frihet og nasjonal koordinering, samt finansiering av utdanning og er Regjeringens svar på hvordan den såkalte Bologna-erklæringen³ fra 1999 skal iverksettes i Norge.

Blant de viktigste reformelementene kan nevnes;

- studieåret utvides til 10 måneder, krav om individuelle utdanningsplaner for den enkelte student og krav om mer undervisning og veiledning i studiene innføres
- flere nye vurderings- og evalueringsformer innføres i den hensikt å øke gjennomstrømningen på studiene
- vekttall erstattes av studiepoeng og ny karakterskala med bokstavkarakterer fra A til F innføres i samsvar med det felles europeiske vurderingssystemet (European Credit Transfer System, ECTS). Dette for enklere å tilpasse utenlandske eksamener til en norsk grad og omvendt i den hensikt å legge til rette for økt studentutveksling og internasjonalisering

³ Bolognaerklæringen er en felleserklæring fra ministrene for høyere utdanning i 29 europeiske land. Erklæring setter opp felles mål for utviklingen av et enhetlig og sammenhengende europeisk område for høyere utdanning innen 2010 (Bergen-kommunikatet, 2005). Navnet Bolognaerklæringen viser til universitetsbyen Bologna i Nord-Italia, stedet der erklæringen ble undertegnet 19. juni 1999.

- ny gradsstruktur med tilhørende normert studietid innføres, henholdsvis bachelor-, master- og doktorgrad (philosophiae doctor (forkortet ph.d.)), med normert studietid på tre år for lavere grad og ytterligere to år for master (Store norske leksikon, 2011)

Alle disse reguleringene (reformelementene) var, har vært og er, viktige for norsk høyere utdanning. På grunn av denne oppgavens omfang og fokusområde vil disse reguleringene ikke følges opp videre her. Alle områdene er imidlertid både vurdert og omhandlet i stort omfang i diverse tidsskriftartikler, rapporter, evaluering og annen faglitteratur dersom man skulle ønske å studere dette nærmere.

I tillegg til de allerede nevnte reformområdene beskriver Kvalitetsreformen (nye) krav til måter å kvalitetssikre institusjonene på, både internt og nasjonalt. Disse reguleringene danner grunnlaget for denne studien, og vil følgelig drøftes nærmere i det videre arbeidet. Departementet skriver blant annet at; «*kravet til høy kvalitet er ufravikelig*» (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 5). De utdyper senere dette noe, og skriver at:

Kvalitet skal være det overordnede kjennetegnet ved kunnskapssystemet. Vi skal sette krav til kvalitet, både til forskningen, til undervisningen og oppfølgingen av studentene, og til studentenes eget arbeid. I det siste tiåret har vi hatt en stor kvantitativ økning i utdanningen. **Nå er tiden kommet til et tilsvarende kvalitetsløft** (min utheving). (...) Institusjonene skal ha hovedansvaret for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring. Dette er et ledelsesansvar som må få langt større oppmerksomhet, og som krever sterkere ledelsesstrukturer. Samtidig må kvalitetsarbeidet hente impulser utenfra. Norgesnettrådet skal ha en nøkkelrolle i å bistå med kvalitetssikring. (...) Kvalitet må i større grad være et kriterium for tildeling av ressurser. (...) Det er institusjonenes ansvar at undervisning og forskning er av førsterangs kvalitet. **Det er det fremragende vi skal tilstrebe og kreve** (min utheving) (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 8).

Departementet følger opp disse overordnede uttalelsene ved å avsette to hele kapitler («*kapittel 9 – Økt frihet for bedre kvalitet*» og «*kapittel 10 – God styring*») til beskrivelser om hvordan bedre kvalitet skal oppnås. De mest sentrale reformene som ble initiert i disse kapitlene er at universiteter og høgskoler:

- gjøres om til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter⁴

⁴ «Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter er en betegnelse på virksomheter som har særlige budsjettfullmakter. Det er i hovedsak knyttet til at virksomheten er nettobudsjettet. Stortinget fatter kun budsjettvedtak der omfanget av statskassens økonomiske bidrag fastsettes. Inntekter og utgifter utover disse bevilgningene vil ikke fremkomme i statsbudsjettet, og virksomheten kan selv bestemme fordelingen på drift og investeringer. Nettobudsjettering gir mer økonomisk og driftsmessig fleksibilitet, og er tilpasset forvaltningsorganer som har inntekter utover bevilgningen over statsbudsjettet» (NOU 2003:34, s. 37).

- gis større ansvar og frihet, herunder;
 - o myndighet til selv å utforme intern organisering på alle nivå
 - o mer fleksibel bruk av personalressurser
 - o myndighet til selv å organisere studieprogrammer, samt opprette og nedlegge fag (omfanget av dette punkt avhenger av den enkelte institusjons akkrediterte status)
- gis selvstendig hovedansvar for å sikre kvaliteten i sine utdanningstilbud, noe som blant annet medfører krav om at;
 - o det utarbeides planer for kvalitetsarbeidet og at det innføres systemer som dokumenterer kvalitetsarbeidet på en tilfredsstillende og hensiktsmessig måte
 - o studentevaluering av undervisningen skal inngå i kvalitetsarbeidet, og skal brukes systematisk (St.meld. nr.27, 2000/2001, ss. 63-64)
- gis styrket evne til strategisk og overordnet styring ved institusjonene, noe som blant annet skal oppnås gjennom at;
 - o sammensetningen av styret endres, samt at kompetansen som er tillagt styret, og tilgangen på styringsmidler økes
 - o faglig ledelse på grunn- og avdelingsnivået åremålsansettes for å sikre og utvikle kvalitet i utdanning og forskning
 - o styret gis utvidet adgang til selv å definere arbeidsform og beslutningsnivå, samt større frihet i spørsmål om intern organisering av institusjonene
 - o andelen eksterne styremedlemmer økes, på bekostning av tilsatte ved institusjonen (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 69)

I den hensikt å balansere og kontrollere det økte ansvaret og den økt friheten til universitetene og høyskolene gis (daværende) Norgesnettrådet (senere NOKUT) rollen som «*kvalitetsutviklingsinstrument*» med ansvar for akkreditering og evaluering av institusjonene. Det forutsettes samtidig at dette ikke skal medføre etablering av et omfattende utdanningsbyråkrati (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 56).

4.3 Bologna-prosessen

Navnet Bologna-prosessen viser til universitetsbyen Bologna i Nord-Italia, stedet der Bologna-erklæringen ble undertegnet 19. juni 1999. Bologna-erklæringen er en felleserklæring fra ministrene for høyere utdanning i 29 europeiske land. Erklæringen setter opp felles mål for utviklingen av et enhetlig og sammenhengende europeisk område for

høyere utdanning (EHEA) innen 2010 (Kunnskapsdepartementet, 2012a). Ministrene så mange felles utviklingstrekk i flere land. Visjonen var at studenter og universitetslærere skulle kunne bevege seg fritt gjennom full aksept for sine kvalifikasjoner innenfor dette område (Nyborg, 2007, s. 32). Bologna-erklæringen (1999, s. 2) satte opp følgende seks grunnleggende målsetninger for det europeiske området for høyere utdanning:

- Innføring av et gradssystem som er lett forståelig og sammenlignbart, herunder bruk av tillegg til vitnemålet (Diploma Supplement).
- Inndeling av gradssystemet i to hovednivåer: Lavere nivå, som skal ha en varighet på minimum 3 år og et høgre nivå skal føre til en mastergrad og/eller en doktorgrad.
- Innføring av et system med studiepoeng, slik som i ECTS-systemet.
- Fremme av mobilitet ved å overkomme hindre for en effektiv praktisering av fri flyt for studenter og lærere.
- Fremme av europeisk samarbeid om kvalitetssikring for å utvikle sammenlignbare kriterier og metodikk.
- Fremme av de nødvendige europeiske dimensjoner i høyere utdanning

Kvalitet og transparens er viktige elementer i Bologna-prosessen. De samme elementene inngår også i Lisboa-konvensjon av 1997 om gjensidig godkjenning av kvalifikasjoner i høyere utdanning i Europa-regionen. Den sier blant annet at utdanning godkjent i hjemlandet vil normalt også bli godkjent i de andre landene. Prosessen skjøt fart da EU innlemmet Bologna-prosessen i sin egen lisboa-strategi. Denne skulle gjøre Europa ledende på kunnskap og kompetanse. I desember 2006 hadde 37 av Bologna-prosessens 45 medlemsland ratifisert Lisboa-konvensjonen. Fortsatt styres imidlertid Bologna-prosessen av ministermøter, i Praha i 2001, i Berlin i 2003 og i Bergen i 2005. Ministrene har staket ut kursen for den videre utviklingen av prosessen, og har således erkjent og konstatert at høyere utdanning er et offentlig ansvar (Nyborg, 2007, s. 32; Kunnskapsdepartementet, 2012a).

Som følge av møtene i Praha og Berlin ble Bologna-erklæringens seks satsningsområder utvidet med ytterligere fire, henholdsvis;

Satsningsområder definert i Praha-kommunikatet

- livslang læring
- høyere utdanningsinstitusjoner og studenter
- styrking av tiltrekningskraften til Det europeiske området for høyere utdanning

Satsningsområde definert i Berlin-kommunikeet

- Doktorgradsstudier⁵ og synergien mellom Det europeiske området for høyere utdanning og Det europeiske forskningsrom (Kunnskapsdepartementet, 2012b).

I forbindelse med Berlin-møtet ble antallet medlemsland utvidet til 40, og antallet ble ytterligere utvidet til 45 under Bergens-møte. I Bergen-kommunikeet (2005, s. 2) slo ministrene fast at *«nesten samtlige land har tatt skritt for å innføre et kvalitetssikringsystem basert på kriteriene som ble definert i Berlin-kommunikeet»*. I tillegg fattet de vedtak om ytterligere reguleringer. Blant annet vedtok ministrene at:

Vi forplikter oss til å utarbeide nasjonale rammeverk for kvalifikasjoner som er forenlige med det overordnede rammeverket innen 2010, og til å ha begynt arbeidet innen 2007. (...) Vi forplikter oss til å innføre den foreslåtte modellen for ekstern evaluering av kvalitetssikringsorganer på nasjonal basis, under hensyn til de allment aksepterte retningslinjene og kriteriene. (...) Vi forplikter oss til å sikre at prinsippene i (Lisboa-)konvensjonen blir gjennomført fullt ut, og til å innlemme dem i nasjonal lovgivning etter behov. (...) Vi forplikter oss på ny til å gjøre høyere utdanning av god kvalitet tilgjengelig for alle, og understreker behovet for tilfredsstillende vilkår for studentene slik at de kan fullføre sine studier uten hindre som skyldes sosial eller økonomisk bakgrunn. (...) Vi gir oppfølgingsgruppen i oppdrag å fortsette og å utvide arbeidet med å beskrive status for prosessen ("stocktaking") og rapportere til neste ministerkonferanse. Innen 2007 vil vi i hovedsak ha nådd målene på de tre prioriterte områdene; gradssystem, kvalitetssikring og godkjenning av grader og studieperioder (Bergen-kommunikeet, 2005, ss. 2-5).

Ministrene avslutter Bergen-kommunikeet med å slå fast at:

Ved å bygge på det som er oppnådd så langt i Bologna-prosessen, ønsker vi å etablere et Europeisk område for høyere utdanning basert på prinsippene om kvalitet og gjennomsiktighet. Vi forplikter oss til å holde fast ved prinsippet om offentlig ansvar for høyere utdanning. På veien mot 2010 vil vi sørge for at høyere utdanningsinstitusjoner har den autonomi som er nødvendig for å gjennomføre reformene (Bergen-kommunikeet, 2005, s. 5).

Det neste ministermøtet ble gjennomført i London i mai 2007. Her fikk Europarådet i oppdrag å koordinere erfaringsutveksling om utviklingen av nasjonale kvalifikasjonsrammeverk (Kunnskapsdepartementet, 2012c).

⁵ Som del av satsningen på PhD-utdanning (doktorgradsstudier) kunngjorde ministrene i Berlin-kommunikeet at denne utdanningen skulle inkluderes som et tredje og høyeste utdanningsnivå. Dette nivået kom med andre ord i tillegg til de to nivåene som allerede var definert i Bologna-erklæringen; bachelor og master.

4.4 Universitets- og høyskoleloven med forskrifter

Allerede i Stortingsmeldingen om Kvalitetsreformen skrev departementet at «*denne meldingen vil betinge at det kommer en lovproposisjon der universitets-, og høyskoleloven tilpasses forslagene der det er nødvendig etter at Stortinget har gjort sine vedtak*» (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 19).

Fire år senere (i 2005) innførte Stortinget den nye Universitets- og høyskoleloven som Kunnskapsdepartementet (KD) fremla. Her ble flere av anbefalingene fra Kvalitetsreformen fastsatt ved lov. I denne loven (2005) fastsatte Stortinget at:

Loven gjelder for universiteter og høyskoler som gir utdanningstilbud akkreditert etter denne lov eller som har oppnådd akkreditering, jf. § 3-1, som; a) universitet, b) vitenskapelig høyskole eller c) høyskole (ss. § 1-2).

Universiteter og høyskoler skal fremme og verne akademisk frihet. Institusjonene har et ansvar for å sikre at undervisning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid holder et høyt faglig nivå, og utøves i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper (ss. § 1-5).

Universiteter og høyskoler skal ha et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring. (...) Departementet kan gi nærmere bestemmelser om krav til kvalitetssikringssystem i forskrift (ss. § 1-6).

Av § 1-6 (Kunnskapsdepartementet, 2005) fremkommer det at Departementet, gjennom loven, åpner for ytterligere reguleringer gjennom forskrifter. Dette er en vanlig måte å skrive en lov på, og normalt vil også en lov følges opp med ytterligere reguleringer i tilhørende forskrifter. Det er også tilfelle i denne sammenheng.

I Universitets- og høyskoleloven (2005, ss. § 2-1) er hele kapittel 2 viet Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Her fremkommer det blant annet at:

(1) NOKUT er et faglig uavhengig statlig forvaltningsorgan. (2) Formålet med NOKUTs virksomhet er å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning (...), gi generell godkjenning av utenlandsk høyere utdanning, og å stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå (...). NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning (...). (3) NOKUTs tilsynsarbeid (...) skal (...) evaluere institusjonenes system for kvalitetssikring, akkreditere institusjoner og studietilbud og revidere gitt akkreditering. (4) NOKUT kan benytte seg av andre virkemidler og gjennomføre andre tiltak enn de som fremgår av tredje ledd, som er i tråd med formålet med NOKUTs virksomhet. (5) I sitt arbeid skal NOKUT søke å bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid. (6) NOKUT skal gjennomføre evalueringer av betydning for å kunne bedømme kvaliteten i høyere utdanning. Departementet kan pålegge organet å foreta slike evalueringer.

I kapittel tre (2005, ss. § 3-2) regulerer loven hvilke faglige fullmakter de forskjellige kategoriene av akkrediterte høyere utdanningsinstitusjoner har. I korthet sier loven at:

(1) Institusjoner som er akkreditert som universitet, har fullmakt til selv å bestemme hvilke fag og emner institusjonen skal tilby, og som skal inngå i grunnlaget for en grad eller yrkesutdanning (...). (2) (...) Vitenskapelig høyskole eller høyskole, har fullmakt til selv å bestemme hvilke fag og emner institusjonen skal tilby, og som skal inngå i grunnlaget for lavere grad eller yrkesutdanning (...). Innenfor de fagområder der de kan tildele doktorgrad eller tilsvarende, bestemmer de selv hvilke fag og emner institusjonen skal tilby, og som skal inngå i grunnlaget for øvrige grader eller yrkesutdanninger (...). For fagområder der de ikke kan tildele doktorgrad, fastsetter departementet slike bestemmelser. (3) Styret fastsetter studieplan for det faglige innholdet i studiene, herunder bestemmelser om obligatoriske kurs, praksis og lignende og om vurderingsformer. (4) Fullmakter etter første og annet ledd kan trekkes tilbake av departementet dersom institusjonene ikke har et tilfredsstillende internt system for kvalitetssikring, jf. § 1-6.

4.5 NOKUT

Et sentralt punkt i Kvalitetsreformen var nye krav til måter å kvalitetssikre institusjonene på. Som jeg var inne på under behandlingen av Kvalitetsreformen, ønsket departementet å balansere og kontrollere institusjonenes økte ansvar og frihet gjennom å gi Norgesnettrådet rollen som «*kvalitetsutviklingsinstrument*» med ansvar for akkreditering og evaluering av institusjonene (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 56).

Norgesnettrådet ble senere nedlagt og gjenopprettet i 2003 som nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) med formålet å kontrollere og utvikle kvaliteten ved høyere utdanningsinstitusjoner. Tilsynenes arbeidsoppgaver omfatter blant annet utarbeidelse av forskrifter, direkte inngrep, kontroller og aktivt forbedringsarbeid overfor dem de fører tilsyn med (NOU 2003:34, s. 37).

Dette ble senere utdypet i Universitets- og høyskolelovens (2005) § 2 der det fastsettes at NOKUT skal utføre funksjonelle oppgaver som «*å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning*», og «*å godkjenne utenlandsk utdanning*». Gjennom dette tilsynsarbeid skal NOKUT «*evaluere institusjonenes system for kvalitetssikring, akkreditere institusjoner og studietilbud og revidere gitt akkreditering*». Samtidig skal det faglige uavhengige NOKUT

«stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer høyt internasjonalt nivå» og «bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten».

Med bakgrunn i Universitets- og høyskoleloven, med forskrift, har NOKUT utarbeidet en egen «forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning» også kjent som «Tilsynsforskriften». Denne ble vedtatt av NOKUTs styre 27. januar 2011. I merknadene til denne forskriften (NOKUT, 2011) skriver NOKUT følgende:

Den foreliggende forskriften erstatter NOKUTs Forskrift om standarder og kriterier for akkreditering av studier og kriterier for akkreditering av institusjoner i norsk høyere utdanning av 25.01.2006. I denne forskriften innlemmes to andre regulerende dokumenter fastsatt av NOKUTs styre, hhv. Kriteriegrunnlag for evaluering av universiteters og høyskolars kvalitetssikringssystem av 17.12.2008, og Krav til kompetanse og oppnevning av sakkyndige ved evalueringer og akkrediteringer utført av NOKUT av 13.02.2003. På denne måten blir NOKUTs regelverk for tilsyn med høyere utdanning samlet i én forskrift, derav navnet Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (tilsynsforskriften).

I den hensikt å kontrollere kontrolløren og å oppfylle forpliktelsene fra Bologna-prosessen inviterte det norske Utdannings- og forskningsdepartementet interesserte parter til å delta i en eksternt evaluering av NOKUT. Denne evalueringen hadde to hensikter. For det første skulle den undersøke hvorvidt NOKUT fulgte de «*standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*» som ble vedtatt av det fjerde ministermøte i Bologna-prosessen i Bergen i mai 2005. Den andre målsetningen var å evaluere NOKUTs nasjonale rolle i det norske høyere utdanningssystemet (Langfeldt & et.al., 2008b, s. 2).

På bakgrunn av et anbud ble NIFU STEP gitt ansvaret for å gjennomføre evalueringen, som ble utført av fem forskere; Lee Harvey (The Higher Education Academy, England), Jeroen Huisman (International Centre for Higher Education Management, University of Bath, UK), Liv Langfeldt (NIFU STEP, Norge), Bjørn Stensaker (NIFU STEP, Norge) og Don Westerheijden (Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente, Nederland). I tillegg bisto to andre NIFU STEP forskere evalueringsteamet; Inge Ramberg bisto med undersøkelser blant deltagere i NOKUTs sakkyndige komiteer og ved tidligere evaluerte institusjoner, Taran Thune analyserte NOKUTs tilsyns- og akkrediteringsrapporter (Langfeldt & et.al., 2008a, s. 3).

På bakgrunn av dette arbeidet ble det i februar 2008 fremlagt to rapporter, en for NOKUTs etterfølgelse av internasjonale standarder og en for NOKUTs nasjonale rolle.

4.6 Høgskolen i Lillehammer

4.6.1 Om Høgskolen i Lillehammers kvalitetssikringssystem

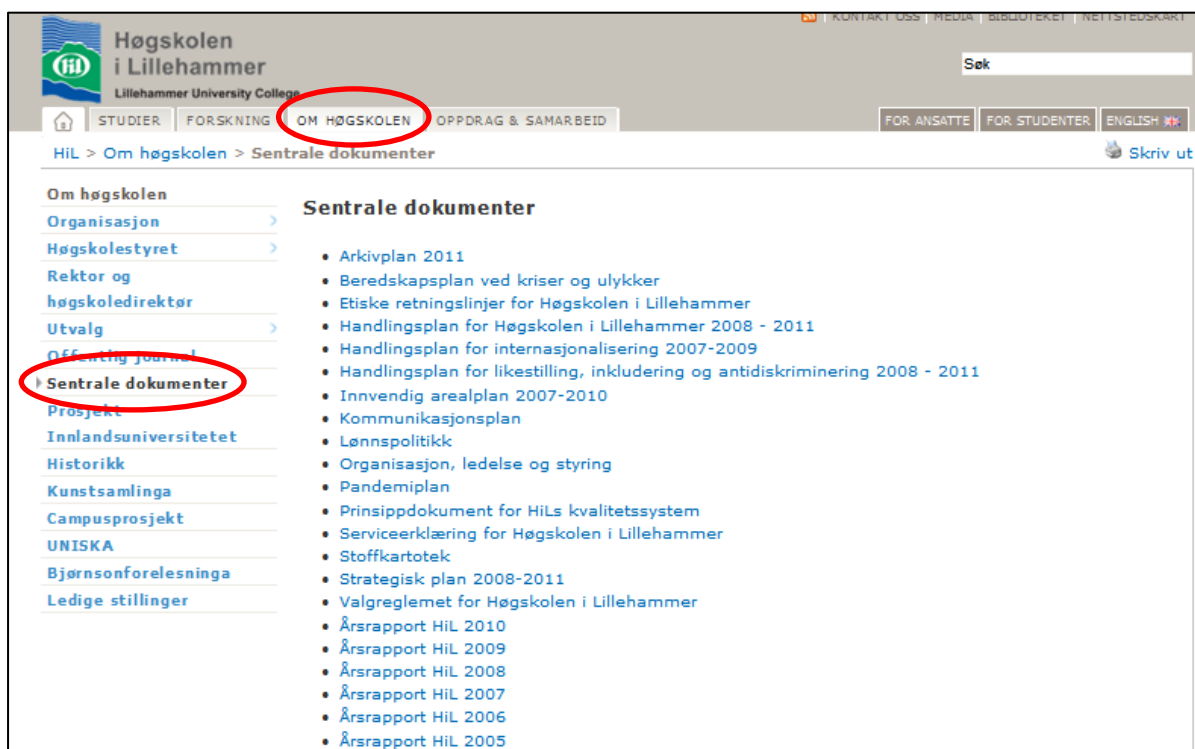
Høgskolen i Lillehammer har valgt å publisere sine dokumenter og reguleringer vedrørende kvalitetssikringssystemet (KS) på høgskolens internetthjemmeside⁶. En slik publisering samsvarer godt med ønske fra Kvalitetsreformen der departementet forutsetter at studentene vil legge vekt på kvalitet ved valg av utdanning. De vil derfor bedre studiesøkernes tilgang på sammenlignbar informasjon om viktige egenskaper ved de enkelte studietilbudene. Slik informasjon kan være resultater av studentevalueringer, gjennomføring og suksessrater i utdanningene, personalets kompetanse, organisering av studietilbudene med videre (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 63). Denne informasjonen er imidlertid ikke synlig på forsiden⁷. Derimot har Høgskolen i Lillehammer valgt å publisere dokumentene i Kvalitetssystemet på to forskjellige steder.

Det første, og etter min mening mest logiske⁸ stedet; «*Om høgskolen*» (se figur under) inneholder kun «*Prinsippdokument for HiLs Kvalitetssystem*» og kortformen av Høgskolestyrets «*Årsrapporter*», i tillegg flere dokumenter som ikke tilhører KS.

⁶ <http://www.hil.no/>

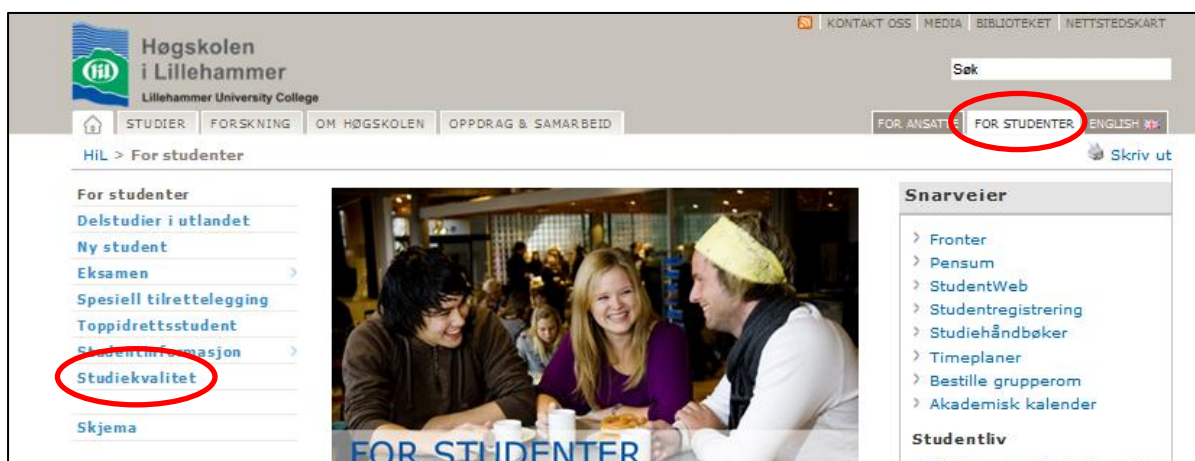
⁷ <http://www.hil.no/>

⁸ Graden av logisk plassering er vurdert utfra ønsket om å bedre studiesøkernes tilgang til informasjon.



Figur 1 viser deler av Kvalitetssystemets plassering og tilgjengelighet⁹

Det andre stedet HiL har valgt å publisere informasjon om sitt kvalitetssystem, er under arkfanen «For studenter» (se figur under).

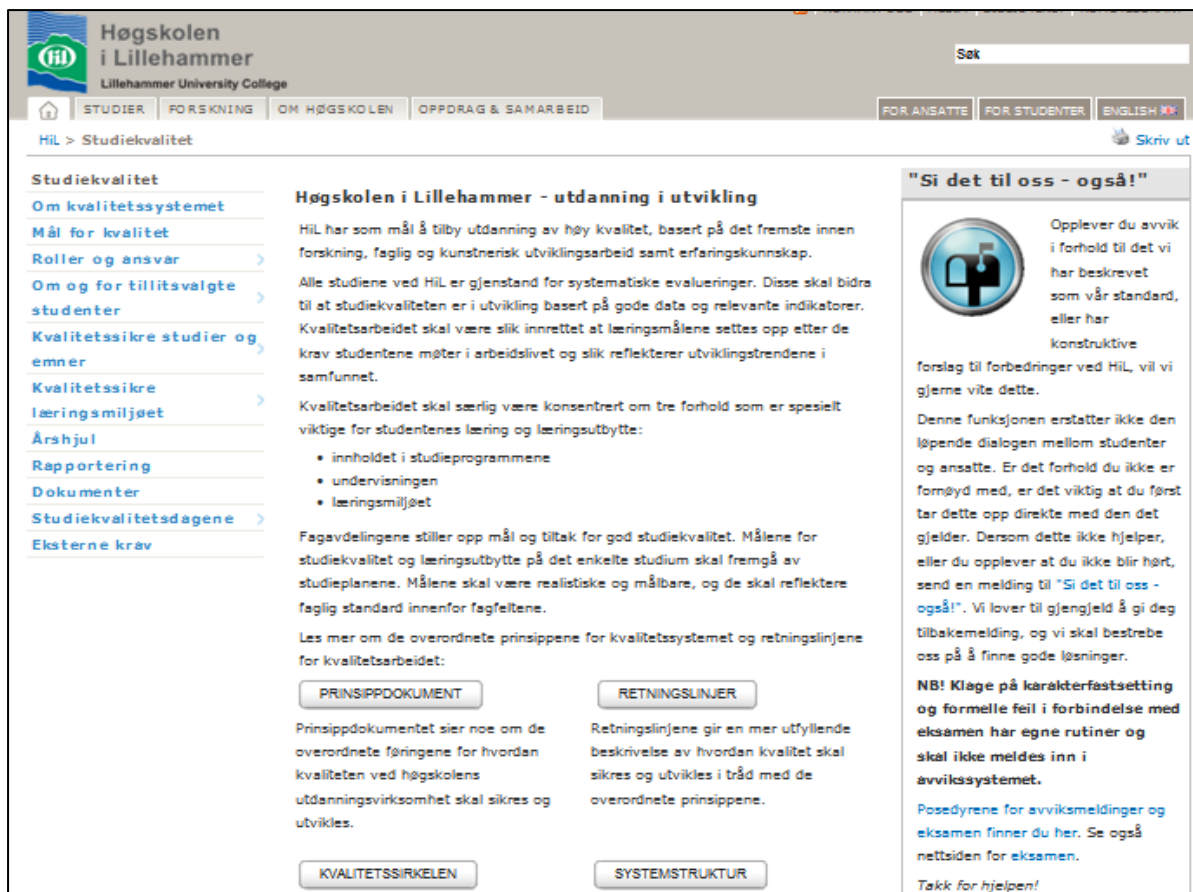


Figur 2 viser den andre plasseringen av Kvalitetssystemet¹⁰

⁹ Kilde: Skjermdump fra www.hil.no Lastet 26. februar 2012

¹⁰ Kilde: Skjermdump fra www.hil.no Lastet 26. februar 2012

Etter først å ha åpnet hjemmesiden til HiL, og deretter klikket «For Studenter» og «Studiekvalitet» kommer følgende side opp:



Figur 3 viser Kvalitetssystemets plassering og tilgjengelighet¹¹

Det er først på dette området at man kommer til de linkene som inneholder detaljert informasjon. Disse linkene inneholder mye informasjon, men informasjonen er til dels vanskelig tilgjengelig. Dette ble også påpekt av NOKUT i deres andregangsevaluering av HiL i 2009. I tillegg påpeker NOKUT at HiL bør vurdere hvordan den publiserte informasjonen presenteres sett opp mot hensikten med denne. De skriver:

I intervjuene med de ulike gruppene ble det holdt frem at systemet i dag er vanskelig tilgjengelig. Høgskolen har lagt kvalitetssystemet ut på høgskolens nettsider, organisert i hovedmeny og undermenyer med dokumenter. (...) Høgskolens representanter påpekte i intervjuene at systemet (...) skal forenkles og bli mer brukervennlig. (...) Komiteen er enig i denne vurderingen, men vil legge til at man bør jobbe for å vise hvor brukerne av systemet kan få svar på sine spørsmål, snarere

¹¹ Kilde: Skjermdump fra www.hil.no Lastet 26. februar 2012

enn å presentere en stor mengde dokumenter på en heller arkivmessig måte (min understrekning) (NOKUT, 2009, s. 11).

I tillegg til dette viser nå (mars 2012) flere av linkene gammel informasjon, samt at deler av informasjonen er utdatert. For eksempel er området «*mål for kvalitet*» sist oppdatert 07. juli 2009.

4.6.2 Overordnede dokumenter i HiLs kvalitetssystem

På nettområdet «*mål for kvalitet*» skriver HiL at «*Det overordnede målet for kvalitetsarbeidet ved HiL er at det skal føre til kontinuerlige forbedringer av studiekvaliteten i alle studier. Kvalitetsarbeidet er rettet mot forhold som er spesielt viktige for studentenes læring og læringsutbytte.*» Videre skriver de at HiLs overordnede mål for studiekvaliteten fremgår av strategisk plan og handlingsplan¹².

Strategisk plan og handlingsplan for Høgskolen i Lillehammer 2008-2011

Disse to dokumentene («*strategisk plan for Høgskolen i Lillehammer 2008-2011*» og «*handlingsplan for Høgskolen i Lillehammer 2008-2011*») er linket på samme side.

Dokumentene er vedtatt av høgskolestyret henholdsvis desember 2007 og februar 2008. Nå, i mars 2012, ligger fremdeles disse dokumentene, som per definisjon utgikk i 2011, ute på nettsiden til HiL. Det er videre ikke noe informasjon om noen nye dokumenter som skal overta for disse som er utgått.

Begge dokumentene inneholder en paragraf om overordnede mål. I den strategiske planen er dette formulert som følger:

Høgskolen i Lillehammer legger vekt på kunnskaps- og kulturutvikling, nyskaping og livslang læring. Høgskolen skal tilby kompetanse som er etterspurt av studenter og samfunns- og næringsliv. Høgskolen vil prioritere universitetskvalifisering og profesjonsutdanning og forsknings- og utviklingsarbeid som fremmer dette. Høgskolen skal være en lærende organisasjon og en attraktiv arbeidsplass, og bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling. (HiL, 2007, s. 1)

Handlingsplanen har til sammenligning følgende overordnede målsetning:

Høgskolen i Lillehammer skal utvikles som attraktivt og profilert universitetscampus med et bredt faglig tilbud, kjent for studie- og forskningskvalitet. Høgskolen skal

¹² Kilde: (http://www.hil.no/studiekvalitet/maal_for_kvalitet). Lastet 26. februar 2012

bidra til reflektert fagutvikling og global samfunnsforståelse, og til regional og nasjonal nyskaping og kompetanseheving. Høgskolen skal være en lærende organisasjon og en attraktiv arbeidsplass som ivaretar likestilling og antidiskriminering. (HiL, 2008c, s. 1)

I disse to planene beskriver HiL hvordan dette arbeidet skal gjennomføres. Begge dokumentene har de samme fem overskriftene; Universitetsbygging, Utdanning, Forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid, Samhandling med samfunns- og næringsliv og Organisasjonsutvikling. Handlingsplanen har imidlertid en mer operasjonalisert inndeling med flere underpunkter enn den strategiske planen.

4.6.3 Grunnlagsdokument for kvalitetssystemet

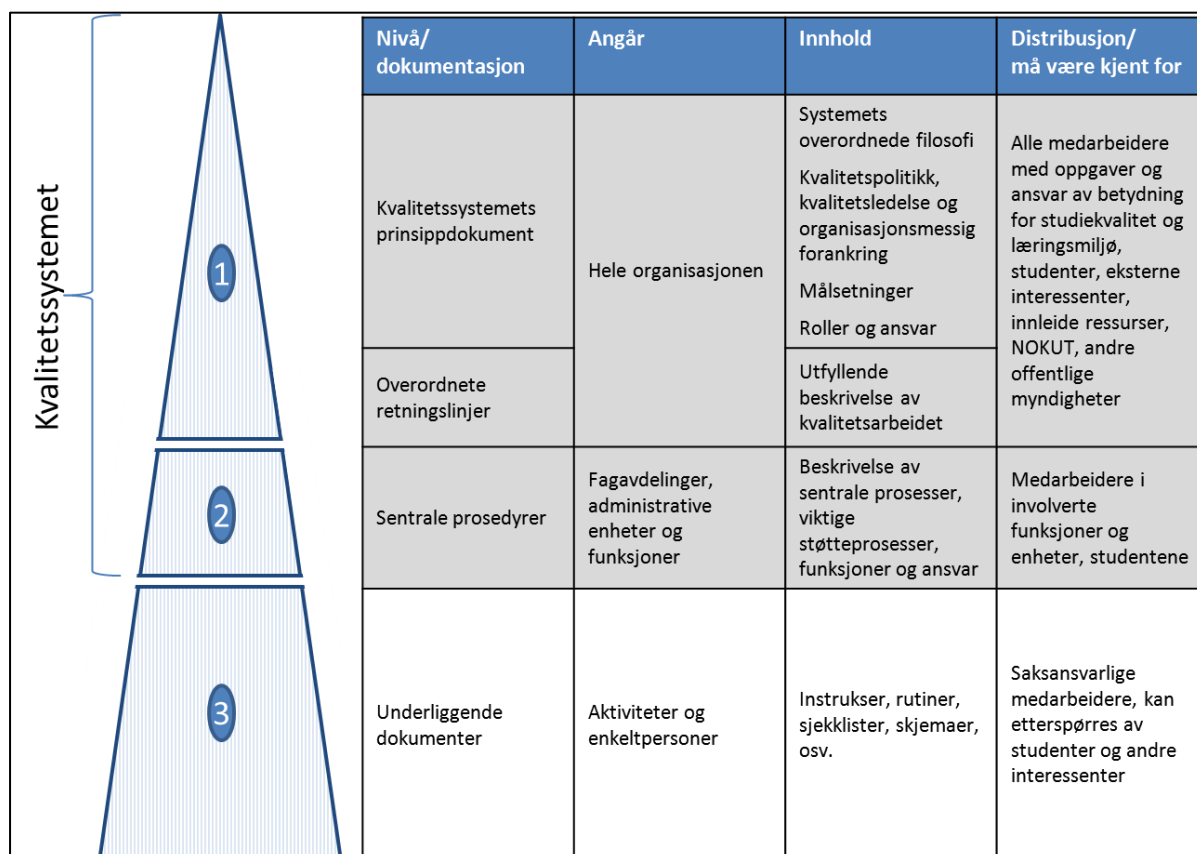
Opprinnelig utarbeidet HiL et «Grunnlagsdokument» for kvalitetssystemet i juni 2008. Dette dokumentet ble høsten 2008 delt i to, henholdsvis «*Overordnede prinsipper for sikring og utvikling av utdanningsvirksomhetens kvalitet*» (heretter kalt Prinsippdokument) og «*Retningslinjer for sikring og utvikling av studienes og læringsmiljøets kvalitet*» (heretter kalt Retningslinjene) (HiL, 2008a, s. 1; HiL, 2008c, s. 1).

Systemstruktur

Prinsippdokumentet og Retningslinjene danner, sammen med det HiL kaller *sentrale prosedyrer*, kjernen i Kvalitetssystemet til Høgskolen i Lillehammer. De sentrale prosedyrene beskriver hvordan administrative støttefunksjoner med direkte betydning for studiekvalitet og læringsmiljø skal utføres. Dette er prosedyrer for; opptak, semesteravgift, utdanningsplaner, eksamen, studenttorg, avviksregistrering og forbedringsarbeid, internasjonalt kontor, rom- og timeplanlegging, samt rammeverk for bruk av kilder i akademisk- og kunstnerisk arbeid¹³.

Skjematisk presenterer HiL systemstrukturen i sitt kvalitetssystem på følgende måte:

¹³ Kilde: (<http://www.hil.no/studiekvalitet/dokumenter>). Lastet 26. februar 2012



Figur 4: Viser prinsippskisse av systemstrukturen i HiLs kvalitetssystem¹⁴

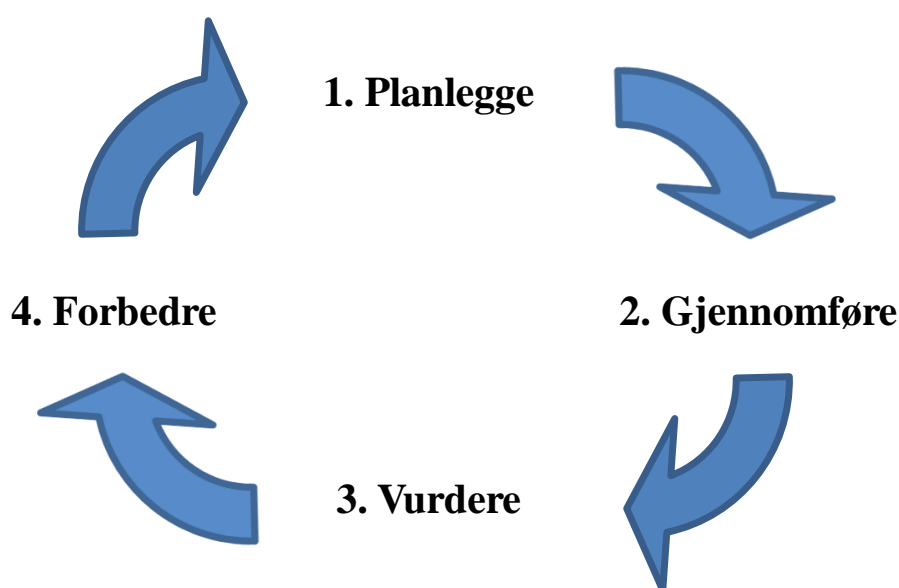
Prinsippdokument og retningslinjer for kvalitetssystemet

HiL skriver at Prinsippdokumentet «gir overordnede føringer for hvordan kvaliteten på HiLs utdanningsvirksomhet skal sikres og utvikles» (HiL, 2008a, s. 3), mens Retningslinjene «gir utfyllende beskrivelser av hvordan kvalitetssikringen og -utviklingen skal foregå, i tråd med de overordnede føringene som er gitt i prinsipp-dokumentet» (HiL, 2008c, s. 3).

Prinsippdokumentets overordnede føringer omhandler følgende hovedoverskrifter; lovpålagt krav om kvalitetssikring av utdanningsvirksomheten, overordnede prinsipper for HiLs kvalitetssystem, mål for studiekvaliteten og kvalitetsarbeidet ved HiL, kvalitetssystemets forbedringsløyfe, roller og ansvar i kvalitetsarbeidet, kvalitetssikring og -utvikling av studier og emner, kvalitetssikring og -utvikling av læringsmiljøet, system for melding om avvik og forbedringsforslag, og til sist dokumentasjon og oppfølging, inkludert rapportering (HiL, 2008a, s. 2).

¹⁴ Kilde: Basert på «Systemstruktur» på (www.hil.no/studiekvalitet). Lastet 26. februar 2012

I all hovedsak omhandler dette dokumentet beskrivelser av hvordan selve kvalitetssystemet skal fungere, og i liten grad hvordan selve kvaliteten skal forbedres. Unntaket er kapitlet om «Kvalitetssystemets forbedringssløyfe». HiL skriver at «*både studieprogrammer og emner skal være gjenstand for en forbedringsprosess i fire faser: planlegging, gjennomføring, vurdering av måloppnåelse og kvalitet, samt forbedring*» (HiL, 2008a, s. 6). Dette skal gjennomføres ved at både emner og studieprogrammer skal planlegges, gjennomføres og deretter vurderes som en helhet. Disse vurderingene skal deretter benyttes til å videreutvikle, og eventuelt forbedre, utdanningen.



Figur 5 viser forbedringssløyfen (Deming-sirkelen) Kilde: (HiL, 2008a, s. 6)

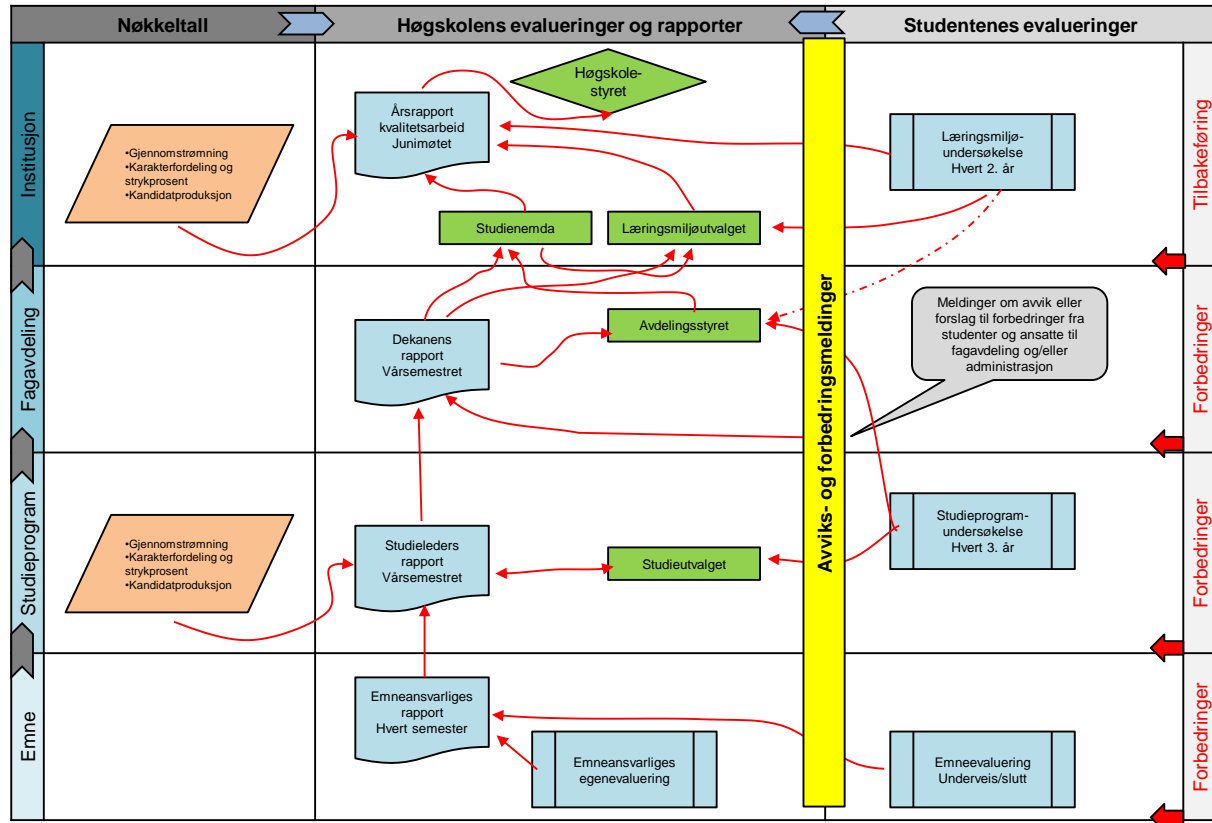
I planleggingsfasen inngår målformulering både for studiekvalitet og studienes læringsmål, samt fastsettelse av innholdet i, og organiseringen av undervisningen. Deretter gjennomføres undervisningen med påfølgende evalueringer både fra studenter og fagansatte. Disse evalueringene fremlegges deretter for møter mellom fagansatte og tillitsvalgte studenter, samt i egne møter for de fagansatte. Her danner de grunnlaget for vurderinger av kvaliteten på emner og studieprogrammer, samt studentenes læringsutbytte sett opp mot de definerte læringsmålene. På bakgrunn av disse vurderingene iverksettes tiltak for videreutvikling og eventuelt forbedring ved behov. Forbedringsfasen avsluttes med informasjon om resultater av de gjennomførte vurderingene, samt eventuelle konsekvenser og tiltak for kvalitetsforbedring (HiL, 2008a, s. 6).

4.6.4 HiLs årlige rapporter om kvalitetssikring

Den årlige rapporten om kvalitetssikring er institusjonen HiLs svar på den opprinnelige reguleringen om at «*alle institusjoner skal utarbeide planer for kvalitetsarbeid og innføre systemer som dokumenterer kvalitetsarbeidet*» (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 63). Denne reguleringen er senere utdypet i «Tilsynsforskriften» fra NOKUT (2011). I merknadene til denne forskrift står det at det forventes at «*institusjonens ledelse rapporterer årlig til styret om utdanningskvalitet og kvalitetsarbeid, med en helhetlig vurdering av utdanningskvaliteten, samt oversikt over prioriteringer og tiltak i kvalitetsarbeidet*» (NOKUT, 2011, ss. merknad § 3-1 3. d.).

Årsrapporten består av aggregerte data basert på nøkkeltall, studentenes evalueringer og evalueringer og rapporter om kvalitetsarbeidet og kvalitetsforberedende tiltak fra undergitte nivå. Rapporteringen bygges opp fra emneansvarlig, via studieleder til dekan og derfra videre til læringsmiljøutvalg og studienemnd. Summen av alle disse rapporteringene sammenstilles i administrasjon før den oversendes høgskolestyret for behandling og godkjenning (HiL, 2008a, s. 18; HiL, 2008c, s. 14). (Jfr. også prinsippskissen om grunnlagsdata og rapporteringsflyt nedenfor.) Etter godkjenning i Høgskolestyret blir årsrapporten et offentlig dokument som er publisert for allmenheten, utarbeidet av institusjonen Høgskolen i Lillehammer.

HiLs Kvalitetssystem – grunnlagsdata og rapporteringsflyt



Figur 6 viser hvordan grunnlagsdata og rapporteringsflyt inngår i HiLs kvalitetssystem

Kilde: (HiL, 2008c, s. 14)

Årsrapport 2010-2011

Høgskolestyret ved HiLs *Årsrapport for studiekvalitet 2010-2011* (HiL, 2011b) består av totalt 41 sider, hvorav side 27 til 41 er vedlegg omhandlende nøkkeltall for de enkelte avdelinger, samt «*Kommentarer til kvalitetsrapporten studieåret 2010/2011*» fra LiSt (Lillehammer Studentsamfunn) / Studentpolitisk styre.

LiSt skriver i sine kommentarer (HiL, 2011b, s. 40) at de gjennomførte en undersøkelse blant studenttillitsvalgte der de blant annet spurte om «*hvor mange studieutvalgsmøter som ble arrangert i høstsemestret*», «*hyppigheten av emneevalueringer ved de forskjellige studiene*» og «*om de tillitsvalgte har fått innsyn i kvalitetsrapporten eller (om de er) gitt mulighet til innspill*». Denne undersøkelsen omfatter få personer og er, som LiSt selv skriver, utført «*gjennom samtaler med skolens klassetillitsvalgte*» (HiL, 2011b, s. 40). De fremkommende resultatene kan således ikke ansees å være fullt ut representative for studentene som gruppe, men da den omfatter en sentral gruppe personer må den antas å gi klare indikasjoner på hvordan studentene oppfatter situasjonen.

LiSt skriver at 77 % av de tillitsvalgte uttaler at de i deres studium «*har evaluert alle emner*», mens kun 56 % uttaler at «*forslag til forbedringer er iverksatt*» (HiL, 2011b, s. 40). Blant respondentene i Læringsmiljøundersøkelsen (HiL, 2011a, ss. 6-14) svarer 67 % at «*noen eller alle emner har blitt evaluert siden studiestart*». 39 % svarer at de «*oppfatter at evalueringene blir brukt aktivt for å utvikle studiene*», 19 % opplever ikke at dette skjer, mens 41 % ikke vet om resultatene benyttes. LiSt vurderer dette til å være greie tall da «*ikke alle har hatt behov for forbedring*» (HiL, 2011b, s. 40). HiL skriver videre i sine vurderinger av dette at:

19,4 % oppfatter ikke at evalueringene blir brukt aktivt for å utvikle studiene og hele 41,4 % vet ikke om så skjer. Om det siste forholdet skyldes manglende tilbakeføring av informasjon eller manglende interesse blant studentene, skal være usagt.

Kun 35 % opplever at «*resultatene av evalueringen er blitt presentert for / diskutert med studentene og/eller de studenttillitsvalgte*». (HiL, 2011a, ss. 6-14)

Det kan være mange gode argumenter for at endringer ikke skjer, men at bare 1/3 opplever at resultatene blir presentert og drøftet med studentene, kan i det minste være en indikasjon på at tilbakeføring av informasjon til studentene ikke fungerer som forutsatt i kvalitetssystemet.

Denne selvkritiske vurderingen (som trolig er skrevet av administrasjonen eller andre saksbehandlere) forbigås i stillhet av Høgskolestyret, som i sitt sammendrag skriver at «*studentene oppfatter at deres tilbakemeldinger blir brukt og legges til grunn for de utviklingsprosesser de respektive studieprogram gjennomgår*» (HiL, 2011b, s. 3).

Undersøkelsen til LiSt (HiL, 2011b, s. 40) viser at det i gjennomsnitt ble gjennomført 1,77 studieutvalgsmøter på hvert studium i høstsemestret 2010. HiL beskriver i sitt Prinsippdokument (2008a, s. 14) følgende regulering; «*studieutvalgene på det enkelte studium møtes minst to ganger hvert semester*». Det LiSt imidlertid er minst fornøyd med, er de tillitsvalgtes innsyn i, og følgelig påvirkning på, kvalitetsrapportene.

HiLs Læringsmiljøundersøkelse 2010/2011

HiLs Læringsmiljøundersøkelse 2010/2011 ble gjennomført i februar 2011. Alle års-, bachelor- og masterstudenter (totalt 3720) ble invitert til å delta, men kun 924 besvarte undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 24,8, noe som på tross av å være lavt allikevel er høyere enn snittet for lignende undersøkelser i universitets- og høyskolesektoren (HiL, 2011a, s. 5).

Høsten 2010 (samme studieår som HiLs Læringsmiljøundersøkelse) gjennomførte TNS Gallup Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (SHoT 2010) ved 7 studentsamskipnader, herunder også Studentsamskipnaden i Oppland (SOPP). Denne studien inviterte totalt 26779 studenter og fikk svar fra 6053, en svarprosent på 23. Fra SOPP var tilsvarende tall totalt 2000, svar 590, svarprosent 30 (Nedregård & Olsen, 2011).

HiL gjennomførte i 2008 en større Studiekvalitetsundersøkelse (SKU 2008) der både læringsmiljø og studiekvalitet ble undersøkt. Hovedtrekkene i Læringsmiljøundersøkelsen 2010/2011 samsvarer i stor grad med sammenlignbare data fra SKU 2008 og SHoT 2010.

4.7 Evaluering av Kvalitetsreformen

Kvalitetsreformen var en ambisiøs reform og en evaluering, med den hensikt å belyse hvorvidt reformen oppnådde de ønskede effekter, ble vedtatt av Stortinget samtidig med reformen. Departementet gav oppdraget til Norges forskningsråd i 2002. Disse gav igjen oppdraget om å gjennomføre evalueringen til Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen og NIFU STEP i samarbeid. En forskergruppe bestående av totalt 13 forskere ved Rokkansenteret og seks ved NIFU STEP gjennomførte evalueringen i femårsperioden fra 2003 til 2007. Totalt avgav denne forskergruppen 10 delrapporter og en sluttrapport (Michelsen & Aamodt, 2007, ss. 3-16).

Forskerne gjorde i dette evalueringsprogrammet en rekke funn på kvalitetsområdet. Blant annet påviste de at involvering i kvalitetsarbeidet hadde økt betydelig både i den faglige og den administrative ledelsens etter innføringen av kvalitetssystemene. Samtidig avdekket forskerne at administrativt ansatte mange steder har dominert utformingen av kvalitetssystemene og derigjennom har underlagt systemene en administrativ tilpasning der fagpersonalet i svært varierende grad har vært involvert. De vitenskapelig ansatte legger inn informasjon og data i systemene. Denne aktiviteten, sammen med nødvendig kontroll og vurdering av informasjonen opp mot gjeldende retningslinjer og regler, medfører at de bruker en god del tid på kvalitetssystemene. Samtidig bidrar dette til diskusjoner og dialog om forhold knyttet til kvalitet mellom de vitenskapelige ansatte. Den tiltagende «byråkratisering» og «profesjonalisering» som kan observeres innen kvalitetsfeltet medfører at terskelen for personlig engasjement øker. Dette igjen kan medføre en fare for at ansatte og studenter

de-koples fra kvalitetsarbeidet istedenfor å involveres i det (Michelsen & Aamodt, 2007, s. 12).

Innen området «strategisk styring» gjorde forskerne også flere interessante funn. De fant strategiarbeid i styrene har fått økt fokus og at styrene i større grad enn før foretar prioriteringer og har mer beslutningskraft. Mye av denne utviklingen tilskrives de eksterne styrerepresentantene. Lederne av institusjonene mener at de har et større handlingsrom etter reformen, samtidig som dette medfører tydeligere ansvarsforhold og ledelsesstruktur. Denne utviklingen der lederrollene styrkes ved universiteter og høyskoler skjer samtidig med nedbyggingen av formelle kollegiale organer, som styrer og råd. Denne utvikling har pågått i lang tid, men har blitt akselerert etter Kvalitetsreformen (Michelsen & Aamodt, 2007, ss. 10-11).

5 Analyse og fortolkning

5.1 Rehierarkisering

5.1.1 Hvilke endringer i struktur og styringssystem har funnet sted i perioden og hvordan har dette påvirket ledelsens styringsevne?

Bologna-prosessen

Bologna-prosessen begynte i 1999 ved at ministrene for høyere utdanning i 29 europeiske land ble enige om en felles erklæring, Bologna-erklæringen. Senere har dette blitt utvidet til å omfatte 45 nasjoner. Ministrene fremsatte en visjon om at studenter og universitetslærere skulle kunne bevege seg fritt innenfor et enhetlig og sammenhengende europeisk område for høyere utdanning (EHEA) innen 2010. Innenfor dette området skulle de få full aksept for sine kvalifikasjoner, noe som således skulle fremme internasjonalisering og bevegelse/utveksling mellom de Europeiske utdanningsinstitusjonene (Nyborg, 2007, s. 32).

Ved at Norge tilsluttet seg denne prosessen i 1999 må vi underkaste oss de resolusjoner og beslutninger som blir vedtatt her. Alternativet er selvfølgelig å trekke seg ut av samarbeidet, med dette svært lite ønskelig, da man ikke lenger vil være innenfor det felles enhetlig og sammenhengende europeisk område for høyere utdanning (EHEA). Dette vil igjen potensielt både redusere mulighetene til utveksling av både vitenskapelig ansatte og studenter, samt redusere mulighetene til felles arbeid med kvalitetssikring av utdanningsinstitusjonen. I og med at Norge tilsluttet seg dette samarbeidet i utgangspunktet, og fortsatt er med nå mer enn 12 år senere, betyr sannsynligvis at Norge anser det som verdifullt å delta.

Som en av 45 nasjoner er Norge dermed bare en liten spiller i et stort nettverk, der vi i praksis har forpliktet oss til å underkaste oss de beslutninger som fattes i samarbeidet. Det som da blir viktig er, gjennom aktiv deltagelse i aktuelle prosesser, å påvirke de andre nasjonene til i fellesskap å fatte gode beslutninger. Eller sagt med andre ord, slik Anne-Mette Kjær (2004, ss. 45-46) sa det: «*Game management does not change the network, (however it) is about influencing the interaction process between actors within the network (in order to) facilitate agreement within it*».

I avslutningen av Bergen-kommunikatet (2005, s. 5) skriver ministrene at «*ved å bygge på det som er oppnådd så langt i Bologna-prosessen, ønsker vi å etablere et Europeisk område for høyere utdanning basert på prinsippene om kvalitet og gjennomsiktighet. (...) Vi vil sørge for*

at høyere utdanningsinstitusjoner har den autonomi som er nødvendig for å gjennomføre reformene».

Disse tre elementene *kvalitet, gjennomsiktighet og autonomi* vil således komme til å styre innretningen av styrings- og rapporteringssystemer i Norge.

Omgjøring av universiteter og høyskoler til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Gjennom Kvalitetsreformen (St.meld. nr.27, 2000/2001) ble universitetene og høyskolene omgjort til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Dette er en betegnelse på virksomheter som har særlige budsjettfullmakter, og knytter seg i hovedsak til at virksomheten er nettobudsjettert. Stortinget fatter kun budsjettvedtak der omfanget av statskassens økonomiske bidrag fastsettes. Inntekter og utgifter utover disse bevilgningene vil ikke fremkomme i statsbudsjettet, og virksomheten kan selv bestemme fordelingen på drift og investeringer. Nettobudsjettering gir høyere økonomisk og driftsmessig fleksibilitet, og er tilpasset forvaltningsorganer som har inntekter utover bevilgningen over statsbudsjettet (NOU 2003:34, s. 37).

I tillegg til disse økonomiske fullmaktene, fikk institusjonene blant annet større ansvar og frihet til å utforme intern organisering på alle nivå, mer fleksibel bruk av personalressurser og myndighet til selv å organisere studieprogrammer, samt opprette og nedlegge fag avhenger av institusjons akkrediterte status. Institusjonene fikk også et selvstendig hovedansvar for å sikre kvaliteten i sine utdanningstilbud, men dette medførte blant annet krav om innføring av systemer som dokumenterer kvalitetsarbeidet på en tilfredsstillende og hensiktsmessig måte (St.meld. nr.27, 2000/2001).

Universitetene og høyskolenes faglige autonomi og status som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter underbygger fragmenteringsutsagnet til sluttrapporten etter Norges andre maktutredning som sier at *«en hovedtendens i utviklingen av statsforvaltningen de siste par tiårene har vært at statlige tiltak har blitt fristilt og offentlig virksomhet har blitt styrt etter mønster av private bedrifter»* (NOU 2003:19 , s. 19).

Videre ble evnen til strategisk og overordnet styring ved institusjonene styrket gjennom endring av styrets sammensetning, blant annet gjennom en økning av eksterne styremedlemmer på bekostning av tilsatte ved institusjonen. Styrets kompetanse og tilgang

på styringsmidler ble samtidig også økt, gjennom utvidet adgang til selv å definere arbeidsform og beslutningsnivå, samt større frihet i spørsmål om intern organisering av institusjonene. Et siste strukturelt og styringsrelatert grep var at den faglige ledelsen på grunn- og avdelingsnivået ble tilsatt på åremål, for på denne måten å sikre og utvikle kvaliteten i utdanningen og forskningen (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 69).

I forbindelse med evalueringen av Kvalitetsreformen gjorde forskerne flere interessante funn innen området «strategisk styring». De fant at strategiarbeid i styrene har fått økt fokus, og at styrene i større grad enn før, foretar prioriteringer og har mer beslutningskraft. Mye av denne utviklingen tilskrives de eksterne styrerepresentantene. Lederne av institusjonene mener at de har et større handlingsrom etter reformen, samtidig som dette medfører tydeligere ansvarsforhold og ledelsesstruktur. Denne utviklingen der lederrollene styrkes ved universiteter og høyskoler skjer samtidig med nedbyggingen av formelle kollegiale organer, som styrer og råd. Denne utvikling har pågått i lang tid, men har blitt akselerert etter Kvalitetsreformen (Michelsen & Aamodt, 2007, ss. 10-11).

Dette økte handlingsrommet som lederne snakket om en konsekvens av at styringssystemer som mål- og resultatsystemer i kombinasjon med kvalitetssikringssystemet identifiserer, registrerer og måler forskjellige finansielle og ikke-finansielle faktorer som har påvirkning på organisasjonens evne til å oppnå målsetningene sine. Først og fremst er imidlertid disse systemene utviklet for å understøtte toppledelsens evne til å utøve styring av organisasjonen. Samtidig sørger styringssystemene for at avgjørelsesmyndighet som tidligere var delegert ut nå trekkes inn og sentraliseres i toppledelsen. Alt dette underbygger det utviklingstrekket som Røvik (2007, ss. 148-149) kaller «*rehierarkisering*», der hensikten først og fremst er «*å øke toppledelsens kapasitet til å bedrive styring av underordnede organisasjoner og ansatte*».

Opprettelsen av NOKUT

Norgesnettrådet ble i Kvalitetsreformen gitt rollen som «*kvalitetsutviklingsinstrument*» med ansvar for akkreditering og evaluering av institusjonene (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 56). I 2003 ble Norgesnettrådet omgjort til NOKUT. Gjennom Universitets- og høyskoleloven (2005) fremkommer det at departementet delegerer funksjonelle oppgaver som «*å føre tilsyn*», og «*å godkjenne utenlandsk utdanning*» nedover i utdanningsorganisasjonen til forvaltningsorganet NOKUT. Samtidig gir departementet det faglige uavhengige NOKUT

oppdrag om å forvalte politiske målsetninger som; «sikrer høyt internasjonalt nivå» og «bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten».

På den ene siden forsøker departementet således å håndtere funksjonelle oppgaver gjennom å spille på påvirkningsmåten desentralisering ned i organisasjonen, for på denne måten og «mobilisere ressurser» (Pierre & Peters, 2000, s. 205) i et undergitt organ. Med andre ord gir departementet fra seg deler av den sammenhengende styringen og koordineringen innen forvaltningsområdet. Samtidig forventer departementet en mobilisering av ressurser i NOKUT, ved at de får eksplisitt ansvar for dette funksjonsområdet av forvaltningen.

På den andre siden forsøker departementet å implementere politiske målsetninger gjennom å desentralisere ansvar og myndighet ut og vekk fra politisk ledelses myndighetsområde. I følge Pierre og Peters (2000, s. 206) vil økt autonomi, slik som at departementet ikke kan overprøve NOKUTs faglige vedtak, føre til at NOKUT bør klare å være mer effektive enn om de var underlagt politisk ledelse.

Det at departementet opprettet et organ som NOKUT er helt i samsvar Philip Selznick's formulering om at; “*regulation refers to sustained and focused control exercised by a public agency over activities that are socially valued*” (Majone, 1994, s. 81). I forbindelse med forarbeidet til utstedelsen av kvalitetssikringsreguleringen så åpenbart departementet at det var behov for detaljert kunnskap om, og betydelig involvering i, den regulerte kvalitetssikringsaktiviteten.

Dette håndterte de ved å opprette NOKUT og gi de i oppgave å etablere fakta, utstede nye reguleringer og håndheve de som allerede var utstedt. Det kontrollbehovet som her fylles er et tydelig eksempel på fremveksten av revisjons- og tilsynsorganer slik Veggeland (2010, s. 46) skriver: «*I en tid med omfattende og stadig ny omorganisering, økende sårbarhet og uoversiktlige nettverk har det representative demokratiet mistet myndighet som de ønsker å gjenvinne ved å etablere et eksternt, nøytralt og profesjonelt inspeksjons- og kontrollregime*».

Denne overvåkingen går ut på å dokumentere om, og i hvilken grad, politiske vedtak iverksettes i samsvar med aktuelle lover, regelverk og prosedyrer. Revisjonens hensikt er i denne sammenheng å fastslå at feilvurderinger ikke finner sted. Dette er ingen lett oppgave for revisjonen, men «*enda vanskeligere er det for de folkevalgte å føre kontroll med*

revisjonens egen aktivitet», da revisjonen i sin natur er avhengig av autonomitet til det som skal revideres for å ha tilstrekkelig autoritet og troverdighet (Veggeland, 2010, s. 47).

Kvalitetssystemet til Høgskolen i Lillehammer

Gjennom *Prinsippdokumentet* fastsetter HiL overordnede føringer for; selve kvalitetssystemet, mål for studiekvaliteten og kvalitetsarbeidet, kvalitetssystemets forbedringssløyfe, roller og ansvar i kvalitetsarbeidet, kvalitetssikring og -utvikling av studier og emner, kvalitetssikring og -utvikling av læringsmiljøet, system for melding om avvik og forbedringsforslag, og til sist dokumentasjon og oppfølging, inkludert rapportering (HiL, 2008a, s. 2). Her tydeliggjøres det, med andre ord, hva systemet skal være og hvordan det skal virke.

HiLs årlige rapport om kvalitetssikring er institusjonen HiLs svar på den opprinnelige reguleringen om at *«alle institusjoner skal utarbeide planer for kvalitetsarbeid og innføre systemer som dokumenterer kvalitetsarbeidet»* (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 63). Denne reguleringen er senere utdypet i *«Tilsynsforskriften»* fra NOKUT (2011). I merknadene til denne forskrift står det at det forventes at *«institusjonens ledelse rapporterer årlig til styret om utdanningskvalitet og kvalitetsarbeid, med en helhetlig vurdering av utdanningskvaliteten, samt oversikt over prioriteringer og tiltak i kvalitetsarbeidet»* (NOKUT, 2011, ss. merknad § 3-1 3. d.).

Den årlige rapporten består av aggregerte data basert på nøkkeltall, studentenes evalueringer og evalueringer og rapporter om kvalitetsarbeidet og kvalitetsforberedende tiltak fra undergitte nivå. Rapporteringen bygges opp fra emneansvarlig, via studieleder til dekan og derfra videre til læringsmiljøutvalg og studienemnd. Summen av alle disse rapporteringene sammenstilles i administrasjon før den oversendes høgskolestyret for behandling og godkjenning (HiL, 2008a, s. 18; HiL, 2008c, s. 14). All informasjon skal gjennom dette systemet termineres med andre ord i Årsrapporten. «Alle» har her fått en rolle, men det sentrale er hvordan alle bidragsyterne støtter opp om å fore Høgskolestyret med alle nødvendig og relevant informasjon.

En av informasjonsinnhentingskildene til Høgskolestyret er Læringsmiljøundersøkelsen som skal gjennomføres hvert annet år. I februar 2011 gjennomførte Læringsmiljøundersøkelsen 2010/2011. Alle års-, bachelor- og masterstudenter (totalt 3720) ble invitert til å delta, men

kun 924 besvarte undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 24,8. På tross av å være lavt er denne svarprosentene allikevel høyere enn snittet for lignende undersøkelser i universitets- og høyskolesektoren skriver HiL (2011a, s. 5) i sine kommentarer til denne undersøkelsen.

I årsrapporten for 2010-2011 er blant annet et av funnene fra Læringsmiljøundersøkelsen gjentatt. Der fremgår det at kun «35 % av studentene opplever at evalueringer og tilbakemeldinger blir lagt frem for og diskutert med studenter / tillitsvalgte». HiL kommenterer dette på følgende måte: «Dette kan i det minste være en indikasjon på at tilbakeføring av informasjon til studentene ikke fungerer som forutsatt i kvalitetssystemet» (HiL, 2011b, s. 18).

Denne selvkritiske vurderingen (som trolig er skrevet av administrasjonen eller andre saksbehandlere) forbigås imidlertid i stillhet av Høgskolestyret. I sammendraget vurderer Høgskolestyret hvor godt kvalitetssystemet fungerer ved blant annet å kommentere følgende punkt: «Dokumentere at vi bruker kunnskap om kvalitet til kvalitetsutvikling og -forbedring». HiL skriver at «studentene oppfatter at deres tilbakemeldinger blir brukt og legges til grunn for de utviklingsprosesser de respektive studieprogram gjennomgår» (HiL, 2011b, s. 3).

HiL har både lav svardeltagelse fra studentene på undersøkelser, og en høy andel studenter som opplever at informasjon fra gjennomførte evalueringer ikke tilbakeføres til dem. Samtidig oppsummerer Høgskolestyre med at det motsatte er tilfelle. I denne sammenheng er det grunn til å minne om Michelsen og Aamodts (2007, s. 12) sluttrapport etter evalueringen av Kvalitetsreformen, hvor de skriver at økende «byråkratisering» og «profesjonalisering» innen kvalitetsfeltet øker terskelen for personlig engasjement. Dette kan igjen føre til at ansatte og studenter de-koples fra kvalitetsarbeidet istedenfor å involveres i det.

5.1.2 Oppsummering

I min opprinnelige hypotese antok jeg at en endring, både i den formelle strukturen og i styringssystemet, hadde forekommet i universitets- og høyskolesektoren i perioden. Dette ville i så fall være i tråd med det utviklingstrekket som Røvik kaller «rehierarkisering», der mange organisasjoner endrer sine formelle strukturer og innfører styringssystemer som har til hensikt å styrke toppledelsens kapasitet til å utøve indirekte styring. Videre antok jeg at disse tiltakene hadde styrket ledelsesnivåene i styringskjeden (fra departementet ned til og med den

enkelte utdanningsinstitusjon) sin evne til å utøve indirekte styring av undergitte organisasjoner og enheter.

Her har jeg vist at Norge har tilsluttet seg Bologna-prosessen, og har med dette underkastet seg de normer, anbefalinger og beslutninger som deltagerne måtte komme til å vedta. Denne prosessen består av et nettverk av frivillige nasjoner som seg imellom møtes og gjør vedtak. Som frivillig deltager i nettverket er ikke ønske å forandre eller fjerne seg fra dette. I stedet blir nettverksstyring i form av deltagelse i prosesser, samt formell og uformell påvirkning av viktige beslutningstagere, avgjørende for å oppnå de mål man har satt seg. Eller slik Anne-Mette Kjær (2004, ss. 45-46) sa det: «*Game management does not change the network, (however it) is about influencing the interaction process between actors within the network (in order to) facilitate agreement within it*».

Videre har jeg vist at universiteter og høyskoler har blitt delvis fristilt fra departementet gjennom å bli omgjort til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og faglig autonomi. Institusjonene har fått særskilte økonomiske fullmakter som gir høyere økonomisk og driftsmessig fleksibilitet. I tillegg har institusjonene fått større ansvar og frihet til å utforme intern organisering, mer fleksibel bruk av personalressurser og myndighet til selv å organisere studieprogrammer, samt opprette og nedlegge fag. Dette samsvarer godt med Røviks (2007, s. 144) utsagn om at organisasjoner blir stadig mer fleksible, noe som skjer i form av «*stadig raskere og mer dyptgripende endringer av organisasjoners formelle struktur (...), og gjennom økt bruk av temporære organisasjonsformer*».

Disse endringene har samtidig bidratt til å sentralisere makt, og til øke (topp-)ledelsens styringsevne. Strategiarbeid i styrene har fått økt fokus, og styrene foretar i større grad enn før prioriteringer og har mer beslutningskraft. Lederne av institusjonene mener at de har større handlingsrom og tydeligere ansvarsforhold. Samtidig som forholdene legges til rette for større sentralisering av makt på toppen, blir det imidlertid stadig viktigere at denne makten forvaltes på en god måte. Profesjonalisering og byråkratisering av prosesser som for eksempel på kvalitetssikringsområdet kan potensielt føre til at studenter og ansatte de-koples, snarere enn å involveres ytterligere slik intensjonen er.

Gjennom opprettelsen av NOKUT har de blitt delegert ansvaret for flere funksjonelle oppgaver fra departementet som «*å føre tilsyn med*», og «*å godkjenne utenlandsk utdanning*».

Samtidig skal NOKUT forvalte politiske målsetninger som «å sikre høyt internasjonalt nivå» og «bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten».

Veggeland (2010, s. 46) skriver at: «I en tid med omfattende og stadig ny omorganisering, økende sårbarhet og uoversiktlige nettverk har det representative demokratiet mistet myndighet som de ønsker å gjenvinne ved å etablere et eksternt, nøytralt og profesjonelt inspeksjons- og kontrollregime». Opprettelsen av NOKUT må på mange måter sees i lys av dette. NOKUT skal først og fremst etablere fakta, utstede nye reguleringer og håndheve de reguleringer som allerede er utstedt, for på denne måten å avlaste departementet for disse oppgavene. Samtidig bidrar NOKUT, i kraft av å være revisjons- og tilsynsorgan, til å oppfylle departementet behov for styringsinformasjon. I sum bidrar dette til å øke departementets styringsevne og til å gjenvinne deler av myndighet som ble delegert i forbindelse med den delvise fristillingen av institusjonene.

5.2 Reguleringseksplisjon

5.2.1 Hvilke spesialisert organ er opprettet som følge av kvalitetssikringskravet i Kvalitetsreformen, og hvilke ansvar, rolle og myndighet er tillagt dette organ?

Opprettelse av NOKUT for kontroll og tilsyn

Gjennom Stortingsmelding nr. 27 (2000/2001) satte departementet opp mange politiske målsetninger som reformen skulle bidra til å gjennomføre. Noen av de mest sentrale politiske målsetningene, som også danner grunnlag for denne studien, er kravene til måter å kvalitetssikre institusjonene på. Departementet skriver blant annet at; «kravet til høy kvalitet er ufravikelig», «tiden er kommet for et kvalitetsløft» og «det er det fremragende vi skal tilstrebe og kreve» (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 5 og 8). Departementet utdyper senere i stortingsmeldingen hvordan dette skal oppnås gjennom en rekke reguleringer. Blant annet velger departementet og omgjøre universiteter og høyskoler til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Institusjonenes ansvar og frihet økes ved at de blant annet gis myndighet til selv å organisere studieprogrammer, samt opprette og nedlegge fag (omfanget av dette punkt avhenger av den enkeltes institusjons akkrediterte status). I tillegg gis institusjonene selvstendig hovedansvar for å sikre kvaliteten i sine utdanningstilbud (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 63).

Majone viste i sin berømte artikkel «*The Rise of the Regulatory State in Europe*» (1994, s. 81) til Philip Selznick's formulering, og sa at “*regulation refers to sustained and focused control exercised by a public agency over activities that are socially valued*”. Kjernen i dette budskapet er at det kreves detaljert kunnskap om, og betydelig involvering i, den regulerte aktiviteten i den hensikt å oppnå målsetningene med reguleringen. Før eller senere vil dette medføre behov for opprettelse av spesialiserte enheter som har ansvar for å finne fakta om hvordan bestemmelsene etterleves, utstede nye regler og bestemmelser (reguleringer) og håndheve de gitte reguleringer hevdet Majone. I dette tilfelle (Kvalitetsreformen) ble et slikt organ initiert samtidig med selve reformen. Departementet skriver at i den hensikt å balansere og kontrollere det økte ansvaret og den økt friheten til universitetene og høyskolene gis Norgesnettrådet (senere NOKUT) rollen som «*kvalitetsutviklingsinstrument*» med ansvar for akkreditering og evaluering av institusjonene. Det forutsettes samtidig at dette ikke skal medføre etablering av et omfattende utdanningsbyråkrati (St.meld. nr.27, 2000/2001, s. 56).

I sammenheng med innføringen av kvalitetsreformen ble NOKUT etablert i 2003.

Universitets- og høyskoleloven (2005) med tilhørende forskrift utgitt av Kunnskapsdepartementet regulerer NOKUTs myndighet og virkemidler. Loven fastslår at NOKUT er et statlig forvaltningsorgan som er faglig uavhengig av departementet, noe som innebærer at departementet ikke kan overprøve NOKUTs faglige vedtak.

Videre regulerer loven at formålet med NOKUT er å sikre og fremme kvalitet i høyere utdanning. Dette skal oppnås gjennom at NOKUT:

- fører tilsyn med og stimulerer til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved norske høyere utdanningsinstitusjoner
- godkjenner høyere utdanning tatt i utlandet og informerer om andre godkjennings- og autorisasjonsordninger for utenlandsk utdanning

På denne måten skal arbeidet til NOKUT bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning, samt godkjent høyere utenlandsk utdanning.

Tilsynsaktiviteten til NOKUT skal i henhold til loven (Universitets- og høyskoleloven, 2005, ss. § 2-1) bestå av å evaluere institusjonenes system for kvalitetssikring, akkreditere institusjoner og studietilbud og revidere gitt akkreditering. NOKUT kan også benytte seg av

andre virkemidler og tiltak enn det som er beskrevet over, så lenge dette er i tråd med NOKUTs formål. NOKUT skal også søke å bistå i institusjonene kvalitetsutviklingsarbeid.

Akkreditering av studier og institusjoner

På bakgrunn av søknad fra den aktuelle institusjon, gjennomfører en gruppe eksterne sakkyndige oppnevnt av NOKUT en evaluering av den omsøkte utdanningsinstitusjon. Dersom resultatet av evalueringen er at institusjon og de studier denne tilbyr fyller de gitte standarder er NOKUT bemyndiget til å fatte vedtak om akkreditering som; universitet, vitenskapelig høgskole eller høgskole (Universitets- og høyskoleloven, 2005, s. § 3.1). NOKUTs vedtak om institusjonsakkreditering oversendes deretter departementet som fatter endelig vedtak i saken (Kunnskapsdepartementet, 2010, s. § 3.2).

På bakgrunn av akkrediteringen gis institusjonene selvstendig fullmakt til å bestemme hvilke fag og emner institusjonen skal tilby innenfor nærmere gitte differensierte rammer¹⁵ basert på institusjonsstatus. Institusjoner som ønsker å tilby studietilbud som de ikke har fullmakt til å etablere, må søke NOKUT om akkreditering av det aktuelle studium. Dersom NOKUT senere finner at vilkårene for akkreditering ikke lenger oppfylles, skal NOKUT fatte vedtak om å trekke akkrediteringen tilbake dersom forholdene ikke er rettet innen en gitt frist. NOKUTs vedtak om å trekke tilbake akkreditering av en institusjon oversendes deretter departementet som fatter endelig vedtak i saken (Universitets- og høyskoleloven, 2005, s. § 3.1; Kunnskapsdepartementet, 2010, s. § 3.4).

Syklisk ekstern evaluering av institusjonens interne kvalitetssystem

NOKUT har oppdrag om å evaluere den enkelte høyere utdanningsinstitusjon sitt interne system for kvalitetssikring minimum hvert sjette år (Kunnskapsdepartementet, 2010, s. § 2.2). Evalueringene bygger på krav fastsatt i forskrift fra Kunnskapsdepartementet og evalueringskriterier som NOKUT selv har fastsatt i (Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (tilsynsforskriften), 2011).

¹⁵ Se detaljer om hva de forskjellige institusjonsakkrediteringene gir de forskjellige institusjonene fullmakt til i kapittel 5.1.2, under underoverskriften om «universiteter og høgskoler som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter».

Evalueringene omfatter både oppbyggingen av selve systemet, den dokumentasjon som institusjonen produserer, og institusjonens egne vurderinger av utdanningskvaliteten. Evalueringen fokuserer på at systemet skal favne helhetlig og være forankret i institusjonenes ledelse. Dokumentasjonen som institusjonen generer skal frembringe all nødvendig informasjon som deretter skal bli analysert og rapportert til de ansvarlige. De ansvarlige fora og ledelsesnivå skal deretter vurdere den fremlagte informasjonen, for deretter å omsette denne kunnskapen til handling med sikte på forbedring og utvikling (NOKUT, 2011, s. § 3.1).

Dersom evalueringen viser at kvalitetssikringssystemet til en ikke-akkreditert institusjon ikke er tilfredsstillende, får institusjonen inntil seks måneder til å rette opp de aktuelle forholdene før NOKUT gjennomfører en ny evaluering. Ved gjentatt negativt utfall mister institusjonen retten til å søke NOKUT om akkreditering av nye studietilbud i ett år (Kunnskapsdepartementet, 2010, s. § 2.3). Akkrediterte institusjoners selvstendige fullmakter til å bestemme hvilke fag og emner institusjonen skal tilby kan trekkes tilbake av departementet, dersom NOKUT finner at institusjonenes interne system for kvalitetssikring ikke er tilfredsstillende (Universitets- og høyskoleloven, 2005, s. § 3.3).

5.2.2 Hvilke organ/enheter utsteder kvalitetssikringsreguleringer, og hvilket omfang har dette?

Reguleringer utstedes av mange organer. Dette skjer blant annet på følgende steder/nivåer som vil omtales separat senere i dette kapittel: Overnasjonalt nivå gjennom Bologna-prosessen, Regjeringen ved Kunnskapsdepartementet, NOKUT og den enkelte høgskole eksemplifisert gjennom Høgskolen i Lillehammer.

Overnasjonalt nivå – ministre for høyere utdanning – Bologna-prosessen

Bologna-prosessen begynte i 1999, og var en viktig faktor og premisse for utformingen av Stortingsmeldingen om Kvalitetsreformen i 2001. I ettertid har Norge, gjennom sin deltagelse i Bologna-prosessen, fortsatt å forplikte seg til å følge opp og implementere alle nye reguleringer som prosessen utvikler.

Ministrene for høyere utdanning møtes annet hvert år, og hver gang har de gjort vedtak om nye elementer. Noen av de i form av anbefalinger og anmodninger (myke reguleringer), og noen i form av forpliktelser (harde reguleringer). Enkelte av disse reguleringene er enkle og konkrete og krever lite ekstra i form av ytterligere reguleringer. Et eksempel på dette er kravet om innføring av «*Diploma Supplement*» (Bologna-erklæringen, 1999, s. 2) som

vedlegg til vitnemålet. Andre reguleringer derimot, krever et betydelig etterarbeid, for eksempel i form av utredninger med påfølgende utarbeidelse av nye regelverk, både internasjonalt og nasjonalt. Formuleringen fra Bologna om «*fremme av europeisk samarbeid om kvalitetssikring for å utvikle sammenlignbare kriterier og metodikk*» (Bologna-erklæringen, 1999, s. 2) er et eksempel på dette.

Disse kriteriene ble definert i Berlin-kommunikeet fire år senere. Ytterligere to år senere, i Bergen, ble «*den foreslåtte modellen for ekstern evaluering av kvalitetssikringsorganer på nasjonal basis, under hensyn til de allment aksepterte retningslinjene og kriteriene*» vedtatt. (Bergen-kommunikeet, 2005, s. 3).

Et annet eksempel er Europarådet som i London i 2007 fikk i oppdrag å koordinere erfaringsutvekslingen om utviklingen av de nasjonale kvalifikasjonsrammeverkene (Kunnskapsdepartementet, 2012c). Dette er nasjonale rammeverk (eller reguleringer) som nasjonene på det tidspunktet skulle ha utarbeidet på bakgrunn av tidligere beslutninger i Bologna-prosessen.

I den hensikt å skaffe seg adekvat styringsinformasjon ser man at ministrene etablerer rapporteringsrutiner for å følge opp at vedtakene etterleves, slik de blant annet gjorde i Bergen i 2005: «*Vi gir oppfølgingsgruppen i oppdrag å fortsette og å utvide arbeidet med å beskrive status for prosessen ("stocktaking") og rapportere til neste ministerkonferanse*» (Bergen-kommunikeet, 2005, s. 5).

Alle reguleringene, enkle eller komplekse, har imidlertid den samme konsekvensen. Dersom man ønsker å delta i nettverket (EHEA) må nasjonene følge opp de vedtak som er fattet i ministermøtene med nødvendige nasjonale reguleringer og påfølgende etterlevelse i alle ledd i den enkelte institusjon.

Nasjonale myndigheter; Stortinget, Regjeringen og Departementet

På bakgrunn av fire offentlige utredninger (NOUer), avgitt i perioden 1999 til 2000, med nærmere 250 tilhørende høringsuttalelser, utarbeidet departementet og Regjeringen Stortingsmelding nr. 27 (2000-2001) «*Gjør din plikt – Krev din rett: Kvalitetsreform av høyere utdanning*».

Selve stortingsmeldingsdokumentet er med sine 96 A-4 sider et omfattende dokument. Det inneholder i seg selv, som jeg har allerede har vært inne på, ett stort antall reguleringer. Mange av disse reguleringene hadde behov for presiseringer, utdypninger og justeringer i tiden som fulgte. Blant de viktigste kan nevnes Universitets- og høyskoleloven (Kunnskapsdepartementet, 2005) med tilhørende forskrift (Kunnskapsdepartementet, 2010).

I tillegg utsteder departementet en mengde andre reguleringer overfor de høyere utdanningsinstitusjonene. Disse reguleringene fremkommer i alt fra rundskriv til utredninger og budsjettdialoger basert på mål- og resultatstyring, som for eksempel «stykkpris» finansieringen som ble initiert i Kvalitetsreformen. Departementet innførte med reformen en ny finansieringsmodell der beregning av budsjettmidlene utføres på grunnlag av de tre hovedkomponentene; basisbevilgning, studentfinansiering (basert på oppnådde resultater målt i avlagte studiepoeng og uteksaminerte kandidater) og forskningsfinansiering (basert på kvantitative indikatorer for kvalitet og omfang av forskningsvirksomhet, samt særskilte strategiske forskningsmidler). Ytterligere detaljer og reguleringer om finansieringsmodellen ble senere gitt i forslag til statsbudsjett (St.meld. nr.27, 2000/2001, ss. 78-79).

Kvalitetsreformen var en ambisiøs reform. En evaluering, med den hensikt å belyse hvorvidt reformen oppnådde de ønskede effekter, ble vedtatt av Stortinget samtidig med reformen. Departementet gav oppdraget til Norges forskningsråd i 2002. Disse gav igjen oppdraget om å gjennomføre evalueringen til Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen og NIFU STEP i samarbeid. En forskergruppe bestående av totalt 13 forskere ved Rokkansenteret og seks ved NIFU STEP gjennomførte evalueringen i femårsperioden fra 2003 til 2007. Totalt avgav denne forskergruppen 10 delrapporter og en sluttrapport (Michelsen & Aamodt, 2007, ss. 3-16).

Evalueringene baserte seg på et omfattende og variert sett av data; herunder gjennomgang av sentrale dokumenter, en større spørreundersøkelse blant vitenskapelig ansatte og en blant studenter, statistiske data fra mange forskjellige kilder, samt institusjonsbesøk på åtte utvalgte læresteder, blant disse også Høgskolen i Lillehammer (St.meld. nr.7, 2007/2008, s. 10). I sin tilbakemelding til Stortinget i 2007 rapporterer departementet at:

Forskerne som har evaluert Kvalitetsreformen mener det foreløpig er vanskelig å måle om reformen har økt kvaliteten i norsk høgre utdanning og forskning. En har dermed ikke fått svar på om det overordnede målet for Kvalitetsreformen er nådd (St.meld. nr.7, 2007/2008, s. 6).

Blant annet som svar på denne konklusjonen fremmer departementet en rekke reguleringer, enkelte er presiseringer eller utdypninger av tidligere reguleringer mens andre er nye. Disse reguleringene tar form av både den myke og den harde sorten. For eksempel skriver departementet, på den myke regulerende måten, at de vil *«legge til rette for at institusjonene kan samarbeide og drive erfaringsutveksling om hvordan de kan løse faglige og administrative utfordringer i høgre utdanning og forskning»* (egen understrekning) (St.meld. nr.7, 2007/2008, s. 6). På den «harde regulerende» siden skriver departementet at *«institusjonene og NOKUT må i fellesskap arbeide for å realisere mulighetene systemene gir for å heve kvaliteten»* og samtidig må *«oppmerksomheten i arbeidet med kvalitetssikringssystemene dreies fra innsatsfaktorer mot innhold og læringsutbytte»* (St.meld. nr.7, 2007/2008, s. 7).

De nasjonale myndighetene, i praksis departementet på vegne av Regjering og Storting, er også de som tar overnasjonale pålegg og forpliktelser og regulerer dette overfor utdanningsinstitusjonene. Dette gjøres enten gjennom direkte henvisning til, og bemyndigelse av, de overnasjonale organenes reguleringer, eller gjennom tilpasning av nasjonale lover og bestemmelser for derigjennom å inkorporere de samme beslutningene.

NOKUT

NOKUT har opp gjennom årene utgitt flere nye bestemmelser/reguleringer om hva og hvordan utdanningsinstitusjonene skal gjøre for å tilfredsstille kravene som lov og forskrift fra Kunnskapsdepartementet trekker opp. Siste versjon, benevnt «Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (tilsynsforskriften)», ble vedtatt av NOKUTs styre 27. januar 2011. Her fastslås det at: *«NOKUTs tilsyn er en kontroll med institusjonenes interne kvalitetssikring av utdanningsvirksomheten og med at deres studietilbud tilfredsstiller de standarder og kriterier som er uttrykt i denne forskrift»* (NOKUT, 2011, ss. § 1-1).

Dette ligger svært tett opp til Philip Selznick's formulering om at *«regulation refers to sustained and focused control exercised by a public agency over activities that are socially valued»* (Majone, 1994, s. 81) for å sørge for at reguleringen blir mer enn kun en lov. Majone antyder her at det før eller senere ville bli behov for å opprette spesialiserte enheter som skulle etablere fakta, utstede nye reguleringer og håndheve disse. Gjennom sin tilsynsvirksomhet involverer NOKUT seg betydelig i oppfølgingen av den regulerte aktiviteten og fremskaffer

detaljert kunnskap om etterlevelsen av bestemmelsene for således bedre å kunne håndheve disse.

Slik Veggeland (2010, ss. 18-19) er inne på, er en forskrift («rules») i utgangspunktet en «hard regulering», så også med Tilsynsforskriften fra NOKUT. Innholdet i enkelte paragrafer er helt i henhold til dette. Store deler av reguleringene i Tilsynsforskriften derimot har mer form av normer og verdier, og overlater et stort rom for skjønn til de sakkyndige som skal evaluere utførelsen. I § 3.1, for eksempel, skriver NOKUT at «*institusjonenes kvalitetssikringssystem evalueres ut fra følgende kriteriesett*» og deretter listes fem områder for etterfølgelse og vurdering. Samtidig skriver NOKUT i sine egne merknader at «*kriteriene er imidlertid ikke standarder som må oppfylles enkeltvis for at kvalitetssikringssystemet skal kunne godkjennes, men forhold som det forventes at de sakkyndige vurderer*» (NOKUT, 2011, ss. Merknader til § 3-1). Jamført med dette kan man hevde at deler av NOKUTs Tilsynsforskrift har preg av det som Veggeland (2010, ss. 18-19) kaller «*myke reguleringer*» på tross av at de per definisjon burde være å anse som «*harde reguleringer*».

I tillegg til de «*harde reguleringene*» som NOKUT utgir, for eksempel den omtalte Tilsynsforskriften, utgir de også en mengde «*myke reguleringer*» blant annet i forbindelse med tilsynsaktiviteten. Som eksempel skriver NOKUT i konklusjonen i rapporten «*Høgskolen i Lillehammer – ny evaluering av system for kvalitetssikring av utdanningen*» først at den sakkyndige komiteen anbefaler å godkjenne HiLs kvalitetssystem. Deretter gir komiteen følgende anbefalinger for det videre kvalitetsarbeidet ved institusjonen:

Høgskolen i Lillehammer bør:

- utforme sitt kvalitetssystem som en integrert del av det ordinære styringssystemet slik at informasjon fra kvalitetssystemet kan brukes som grunnlag for reelle faglige og ressursmessige prioriteringer (denne anbefalingen ble gitt etter første evalueringsbesøk, og er fortsatt høyst aktuell)
- formulere tydeligere mål for kvalitetsarbeidet som institusjonen og de ansatte og studenter kan arbeide etter og som kan ligge til grunn for vurderinger og årsrapporter
- formalisere og synliggjøre prorektors rolle som ansvarlig leder for kvalitetssystemet og det samlede kvalitetsarbeidet
- ytterligere forbedre dokumentasjonen av det kvalitetsarbeidet som pågår på ulike nivåer innen organisasjonen (NOKUT, 2009, s. 13)

På tross av at disse fire anbefalingene kun er anbefalinger, vil de i praksis trolig oppfattes som «*myke reguleringer*». Dette, sett opp mot tilsynsforskriftens § 3-1 første ledd (NOKUT,

2011) der det står at; «*NOKUT vurderer institusjonens kontinuerlige og systematiske arbeid for å sikre og forbedre kvaliteten*» gjør at det følgelig er grunn til å forvente at NOKUT særskilt vil følge opp utvikling/forbedring på disse områdene ved neste gangs evaluering av HiL.

NOKUTs tilsynsrapporter avsluttes generelt med slike spesifikke anbefalinger, eller «*myke reguleringer*», til de aktuelle institusjonene. Dette er også i tråd med reguleringene i Universitets- og høyskoleloven (2005, ss. § 2-1), der det står at NOKUT skal «*søke å bistå institusjonene i deres utviklingsarbeid*». Det totale omfanget av reguleringer utstedt av NOKUT gjennom årene er følgelig meget betydelig.

Den enkelte institusjon – eksemplifisert gjennom Høgskolen i Lillehammer

HiLs overordnede mål for studiekvaliteten fremgår av dokumentene «*strategisk plan for Høgskolen i Lillehammer 2008-2011*» og «*handlingsplan for Høgskolen i Lillehammer 2008-2011*»). Disse dokumentene ble vedtatt av styret ved Høgskolen i Lillehammer henholdsvis desember 2007 og februar 2008. Dette skjedde med andre ord etter NOKUTs første institusjonsbesøk 19. – 21. september 2007, men før fremleggingen av evalueringsrapporten fra den sakkyndig komiteen til NOKUTs styre 15. mai 2008. NOKUTs styre vedtok i samsvar med komiteens anbefaling å underkjenne HiLs kvalitetssystem på dette styremøtet. Høgskolen fikk da seks måneder til å videreutvikle systemet og sende NOKUT dokumentasjon om endringene. (NOKUT, 2009, s. 2).

Blant de dokumentene som HiL produserte og fremsendte i forbindelse med annen gangs evaluering av kvalitetssystemet var «*Overordnede prinsipper for sikring og utvikling av utdanningsvirksomhetens kvalitet*» (heretter kalt Prinsippdokument) og «*Retningslinjer for sikring og utvikling av studienes og læringsmiljøets kvalitet*» (heretter kalt Retningslinjene). Begge disse dokumentene (Prinsippdokumentet og Retningslinjene) ble vedtatt i siste versjon i desember 2008. Disse dokumentene danner, sammen med det HiL kaller sentrale prosedyrer, kjernen i Kvalitetssystemet til Høgskolen i Lillehammer.

Disse dokumentene er på henholdsvis 18 og 14 sider og inneholder begge ett stort antall reguleringer. Prinsippdokumentet gir, slik HiL beskriver det, «*overordnede føringer for hvordan kvaliteten på HiLs utdanningsvirksomhet skal sikres og utvikles*» (HiL, 2008a, s. 3). På samme måte beskriver HiL at Retningslinjene «*gir utfyllende beskrivelser av hvordan*

kvalitetssikringen og -utviklingen skal foregå, i tråd med de overordnede føringene som er gitt i prinsipp-dokumentet» (HiL, 2008c, s. 3).

5.2.3 Oppsummering

I min innledende hypotese antok jeg at den opprinnelige ene reguleringen om kvalitetssikring i høyere utdanning, nå ett tiår senere, har blitt til ett stort antall reguleringer utstedt av forskjellige enheter og organer.

I denne analysen har jeg vist at den opprinnelige reguleringen om kvalitetssikring i høyere utdanning etter ti år har blitt til et stort antall reguleringer. Disse reguleringene består av både harde reguleringer som lovverk og forskrifter, og myke reguleringer som normer og anbefalinger.

Reguleringer utstedes på mange nivåer. Dette er både på overnasjonalt nivå gjennom Bologna-prosessen, på nasjonalt nivå gjennom Stortinget og regjeringen ved Kunnskapsdepartementet, samt ved NOKUT og på lokalt nivå ved den enkelte institusjon her eksemplifisert gjennom Høgskolen i Lillehammer.

Gjennom Bologna-prosessen har ministrene for høyere utdanning fra de deltagende nasjonene vedtatt mange og til dels gjennomgripende reguleringer om alt fra bruk av *Diploma Supplement* som vedlegg til vitnemålet, via endringer i og ensretting av gradssystemet i alle deltagernasjonenes høyere utdanningssystem, til utarbeidelse av nasjonale rammeverk for kvalifikasjoner og underkastelse av ekstern evaluering av nasjonale kvalitetssikringsorganer.

Nasjonale myndigheter, på sin side, har blant annet innført Universitets- og høgskoleloven med tilhørende forskrift. De har også innført mål- og resultatstyring med tilhørende «stykkprisfinansiering» og de har vedtatt en evaluering av Kvalitetsreformen i den hensikt å belyse hvorvidt reformen oppnådde de ønskede effekter. Denne evalueringen førte alene til 10 delrapporter og en sluttrapport over en femårsperiode. Disse rapportene danner i neste omgang danner grunnlaget for ytterligere reguleringer.

På institusjonsnivå har Høgskolen i Lillehammer utarbeidet sitt interne system for kvalitetssikring med tilhørende handlingsplaner, prinsippdokumenter og prosessbeskrivelser. Studenter, vitenskapelig ansatte, emne ansvarlige, studieledere, dekaner, administrasjon,

læringsmiljøutvalg, studienemnd, rektorat og høgskolestyre har alle fått tildelt gjøremål og roller i HiLs kvalitetssystem basert på disse interne reguleringene.

Veggeland påstand om at vi nå opplever en reguleringsekspløsjon (Klassekampen 31/12-2011), der en reguleringsmekanisme må følges opp av et betydelig antall nye for å utdype og presiserer den første, kan med bakgrunn i denne oppgaven underbygges.

Jeg antok også i min innledende hypotese at noen av disse reguleringene hadde vært så viktige for myndighetene at de har opprettet ett eller flere spesialiserte myndighetsorgan med ansvar for å fremskaffe fakta om hvordan reguleringene etterleves, å utstede nye reguleringer, og å håndheve de eksisterende reguleringene.

I denne oppgaven har jeg vist at departementet allerede i den opprinnelige Stortingsmeldingen skrev at de ønsket å balansere og kontrollere det økte ansvaret og friheten til universitetene og høgskolene. Dette ønsket de å gjøre ved å gi Norgesnettrådet rollen som *kvalitetsutviklingsinstrument* med ansvar for akkreditering og evaluering av institusjonene.

Jeg har videre vist at Norgesnettrådet senere ble omgjort til NOKUT. NOKUT fikk gjennom universitets- og høgskoleloven ansvar for og myndighet til å føre tilsyn med og stimulerer til kvalitetsutvikling for å sikre høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved norske høyere utdanningsinstitusjoner. NOKUT skal videre godkjenne høyere utdanning tatt i utlandet og informerer om andre godkjennings- og autorisasjonsordninger for utenlandsk utdanning. På denne måten ønsket departementet å legge til rette for at samfunnet kan ha den nødvendige tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning, samt til godkjent høyere utenlandsk utdanning.

Dette samsvarer også godt med Majones (1994) tese om at myndighetene før eller senere vil få behov for å opprette spesialiserte enheter for å opprettholde oversikt over og kontroll med sosialt verdsatte aktiviteter som de tidligere har regulert.

6 Oppsummering og konklusjon

Jeg begynte denne oppgaven med å formulere to hypoteser, for gjennom disse indirekte å kunne besvare problemstillingen min;

Hvordan gjennomføres styring gjennom regulering, og hvilke konsekvenser, implikasjoner og følger har denne styringsformen hatt i universitets- og høgskolesektoren fra 2001 til 2011?

I mine hypoteser antok jeg at den opprinnelige ene reguleringen om kvalitetssikring i høyere utdanning, nå ett tiår senere, har blitt til ett stort antall reguleringer utstedt av forskjellige enheter og organer. Videre antok jeg også at noen av disse reguleringene hadde vært så viktige for myndighetene at de hadde opprettet ett eller flere spesialiserte myndighetsorgan for tilsyn og kontroll. Til sist antok jeg at både den formelle strukturen og styringssystemet i universitets- og høgskolesektoren hadde blitt endret, og at disse tiltakene hadde styrket ledelsesnivåene i styringskjeden sin evne til å utøve indirekte styring.

I denne oppgaven har jeg vist at den opprinnelige reguleringen om kvalitetssikring i høyere utdanning etter ti år har blitt til et stort antall reguleringer. Disse reguleringene består av både harde reguleringer som lovverk og forskrifter, og myke reguleringer som normer og anbefalinger. Reguleringer utstedes på mange nivåer. Dette er både på overnasjonalt nivå gjennom Bologna-prosessen, på nasjonalt nivå gjennom Stortinget og regjeringen ved Kunnskapsdepartementet, samt ved NOKUT og på lokalt nivå ved den enkelte institusjon her eksemplifisert gjennom Høgskolen i Lillehammer.

Gjennom Bologna-prosessen har Norge blitt pålagt mange og til dels gjennomgripende reguleringer om alt fra bruk av *Diploma Supplement* som vedlegg til vitnemålet til endringer i og ensretting av gradssystemet i deltagernasjonenes høyere utdanningssystem. Nasjonale myndigheter har innført Universitets- og høgskoleloven og mål- og resultatstyring med tilhørende «stykkprisfinansiering» av studentene. På institusjonsnivå har Høgskolen i Lillehammer blant annet utarbeidet sitt interne system for kvalitetssikring med tilhørende handlingsplaner, prinsippdokumenter og prosessbeskrivelser.

Min første hypotese om stor økning i antall reguleringer samsvarer med Veggelands (Klassekampen 31/12-2011) påstand om at vi nå opplever en reguleringsekspløsjon der en reguleringsmekanisme må følges opp av et betydelig antall nye for å utdype og presiserer den første, kan med bakgrunn i denne oppgaven underbygges.

For å balansere og kontrollere det utdanningsinstitusjonenes økte ansvar og frihet har jeg vist at departementet allerede i den opprinnelige Stortingsmeldingen ønsket å gi Norgesnettrådet rollen som *kvalitetsutviklingsinstrument*. Norgesnettrådet senere ble omgjort til NOKUT og skal føre tilsyn med og stimulerer til kvalitetsutvikling for å sikre høyt internasjonalt nivå ved norske høyere utdanningsinstitusjoner. På denne måten legger departementet til rette for at samfunnet kan ha nødvendig tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning.

Dette samsvarer godt, både med min antagelse om at myndighetene ville opprette et organ for tilsyn og kontroll, og med Majones (1994) tese om at myndighetene før eller senere vil få behov for å opprette spesialiserte enheter for å opprettholde oversikt over og kontroll med sosialt verdsatte aktiviteter som de tidligere har regulert.

Gjennom Norges tilslutning til Bologna-prosessen har Norge underkastet seg et nettverk av frivillig deltagende nasjoner på overnasjonalt nivå. For nasjonen blir derfor nettverksstyring i form av deltagelse i prosesser, samt formell og uformell påvirkning av viktige beslutningstagere, avgjørende for å oppnå de mål man har satt seg.

På nasjonalt nivå er NOKUT opprettet for å etablere fakta, utstede nye reguleringer og håndheve gitte reguleringer. NOKUT avlaster således departementet med disse gjøremålene. Samtidig bidrar NOKUT, i kraft av å være revisjons- og tilsynsorgan, til å oppfylle departementet behov for styringsinformasjon. I sum bidrar dette til å øke departementets styringsevne og til å gjenvinne deler av myndighet som ble delegert i forbindelse med den delvise fristillingen av institusjonene. Dette samsvarer godt med Veggelands (2010, s. 46) utsagn om at: *«I en tid med omfattende og stadig ny omorganisering, økende sårbarhet og uoversiktlige nettverk har det representative demokratiet mistet myndighet som de ønsker å gjenvinne ved å etablere et eksternt, nøytralt og profesjonelt inspeksjons- og kontrollregime»*.

Institusjonsnivået har blitt delvis fristilt gjennom omgjøringen til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og faglig autonomi. Høgskolestyrene har endret sammensetningen av styremedlemmer for å styrke både intern styringskapasitet og institusjonenes evne til strategisk og overordnet styring. Institusjonene har fått særskilte økonomiske fullmakter og større ansvar og frihet til å utforme intern organisering, mer fleksibel bruk av personalressurser og myndighet til selv å organisere studieprogrammer og fag. Dette samsvarer godt med Røviks (2007, s. 144) utsagn om at organisasjoner blir stadig mer

fleksible, i form av «*stadig raskere og mer dyptgripende endringer av formelle struktur, og økt bruk av temporære organisasjonsformer*».

Disse endringene har bidratt til å sentralisere makt, og til øke (topp-)ledelsens styringsevne. I styrene har strategiarbeid fått økt fokus, og styrene foretar i større grad enn før prioriteringer og har mer beslutningskraft. Lederne av institusjonene mener at de har større handlingsrom og tydeligere ansvarsforhold. Samtidig som forholdene legges til rette for større sentralisering av makt på toppen, blir det imidlertid stadig viktigere at denne makten forvaltes på en god måte. Profesjonalisering og byråkratisering av prosesser, som for eksempel på kvalitetssikringsområdet, kan potensielt føre til at studenter og ansatte de-koples, snarere enn å involveres ytterligere i disse prosessene, slik intensjonen er.

Som jeg med andre ord har redegjort for, er konsekvensene, implikasjonene og følgene av styringsformen – styring gjennom regulering – både lett påviselige og mange i universitets- og høgskolesektoren ti år etter implementeringen av Kvalitetsreformen.

6.1 Forslag til videre forskning

- Denne studien er utelukkende basert på litteratur og dokumentstudier fra overordnet nivå og ned til institusjonsnivået. Det kan derfor være interessant enten å utdype eller følge opp denne studien med lokal spørreundersøkelse og/eller utvalgte dybdeintervjuer med samme tema ved institusjonen.
- Det kan også være interessant å gå i dybden på fra institusjonsnivå og via en underavdeling og ut i ett enkelt studium for på denne måten å avdekke hvilke konsekvenser denne styringsformen får på det laveste nivået.

7 Litteraturliste

- Bologna-erklæringen*. (1999). Hentet mars 22, 2012 fra http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Bologna/990619_Bolognadeklarasjonen.pdf
- Bergen-kommunikeet*. (2005). Hentet mars 22, 2012 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/hoyere_utdanning/bolognaprosessen/sentrale-dokumenter-i-bologna-prosessen.html?id=439553
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a new modernity*. London: Sage Publications.
- Byrkjeflot, H. (1997). Fra styring til ledelse. I H. Byrkjeflot(red.), *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Comte, A. (1853). *The Positivist Philosophy*. London: Trubner.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2008). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory (3rd ed.)*. London: Sage.
- Creswell, J. W. (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*. London: Sage.
- DiMaggio, P. (2001). *The twenty-first-century firm: changing economic organization in international perspective*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Helgøy, I., & Aars, J. (2008). Introduksjon. I I. Helgøy, & J. Aars (red.), *Fjernivåstyring og demokrati* (ss. 5-24). Bergen: Fagbokforlaget.
- HiL. (2007). *Strategisk plan for Høgskolen i Lillehammer 2008-2011*. Hentet mars 30, 2012 fra <http://www.hil.no/content/download/21613/437315/version/1/file/Strategisk+plan+11.12.07.pdf>
- HiL. (2008a). *Overodnete prinsipper for sikring og utvikling av utdanningsvirksomhetens kvalitet. Versjon 2.0*. Hentet 26.feb 2012 fra studiekvalitet: <http://www.hil.no/studiekvalitet>
- HiL. (2008c). *Handlingsplan for Høgskolen i Lillehammer 2008 – 2011*. Hentet mars 30, 2012 fra <http://www.hil.no/content/download/19849/420848/version/1/file/Handlingsplan+knyttet+til+Strategisk+plan+2008-2011.pdf>
- HiL. (2008c). *Retningslinjer for sikring og utvikling av studienes og læringsmiljøets kvalitet*. Hentet April 08, 2012 fra Studiekvalitet: <http://www.hil.no/studiekvalitet/content/download/13326/330561/version/1/file/Retningslinjer+for+kvalitetssikring+1.12.2008.pdf>
- HiL. (2011a). *HiLs Læringsmiljøundersøkelse 2010-2011*. Hentet mars 09, 2012 fra http://www.hil.no/for_studenter/nyheter/laeringsmiljoundersoekelsen_2010_2011
- HiL. (2011b). *Årsrapport for studiekvalitet 2010-2011. Til høyskolestyrets møte 15. juni 2011. Versjon 2.0*. Hentet feb 26, 2012 fra http://www.hil.no/studiekvalitet/dokumenter/aarsrapport_for_kvalitetsarbeid
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode (2. utgave)*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- King, R. (2007). *The regulatory state in an age of Governance: Soft words and big sticks*. New York: Palgrave.
- Kjær, A. M. (2004). *Governance (Key Concepts)*. Cambridge: Polity.
- Krigsskolen. (u.d.). *Krigsskolens historie 1750 - 1814*. Hentet 01 19, 2012 fra Webområde for Krigsskolen: http://www.krigsskolen.no/om_ks/historie.html
- Kunnskapsdepartementet. (2005). LOV 2005-04-01 nr 15: Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven). Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2010). *Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning*. Hentet Januar 02, 2012 fra <http://www.lovdatabank.no/cgi-wif/ldles?doc=/sf/sf/sf-20100201-0096.html>
- Kunnskapsdepartementet. (2012a). *Sentrale dokumenter*. Hentet April 13, 2012 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/hoyere_utdanning/bolognaprosessen/sentrale-dokumenter-i-bologna-prosessen.html?id=439553

- Kunnskapsdepartementet. (2012b). *Satsningsområder*. Hentet April 14, 2012 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/hoyere_uttanning/bolognaprosessen/satsningsomrader.html?id=415748
- Kunnskapsdepartementet. (2012c). *Europarådet-samarbeid om utdanning og forskning*. Hentet April 14, 2012 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/internasjonalt_samarbeid_om_uttanning_og/europaradet-samarbeid-om-uttanning-og-fo.html?id=575556
- Ladegård, G., & Vabo, S. I. (2011). Ledelse, styring og verdier. *Magma. Econas tidsskrift for økonomi og ledelse*(1/2011), ss. 23-31.
- Langfeldt, L., & et.al. (2008a). *Evaluation of NOKUT. Report 1: NOKUT and the European standards and guidelines for external quality assurance agencies*. Oslo: Norwegian Ministry of Education and Research.
- Langfeldt, L., & et.al. (2008b). *Evaluation of NOKUT. Report 2: NOKUT's national role*. Oslo: Norwegian Ministry of Education and Research.
- LeCompte, M., & Goetz, J. (1982). Problems of Reliability and Validity in Ethnographic Research. *Review of Educational Research*(52), ss. 31-60.
- Lincoln, Y., & Guba, E. (1985). *Naturalistic Inquiry*. London: Sage.
- Majone, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*(17:3), ss. 77-101.
- March, J. G. (1991). Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science, Vol 2* (No. 1), ss. 71-87.
- Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Merriam, S. (1988). *Case Study Research in Education: A Qualitative Approach*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Michelsen, S., & Aamodt, P. O. (2007). *Evaluering av Kvalitetsreformen - Sluttrapporten*. Oslo: Norges forskningsråd, Rokkansentret, NIFU STEP.
- Nedregård, T., & Olsen, R. (2011). *Studentenes helse- og trivselsundersøkelse, SHoT 2010*. Trondheim: TNS Gallup.
- NOKUT. (2009). *Evaluering av system for kvalitetssikring av utdanningen ved Høgskolen i Lillehammer*. Oslo: NOKUT.
- NOKUT. (2011). *Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (tilsynsforskriften)*. Hentet Desember 03, 2011 fra http://www.nokut.no/Documents/NOKUT/Artikkelbibliotek/Norsk_uttanning/Forskrifter_Kriterier_mm/Forskrift_om_tilsyn_med_uttanningskvaliteten_i_h%c3%b8yere_uttanning.pdf
- NOU 1988:28. (1988). *Med viten og vilje*. Oslo: Kulturdepartementet.
- NOU 2003:19. (2003). *Makt og demokrati: Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2003:34. (u.d.). *Mellom stat og marked. Selvstendige organisasjonsformer i staten*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Nyborg, P. (2007). *Universitets- og høyskolesamarbeid i en brytningstid. Femti års utvikling*. Oslo: Unipub.
- Olsen, J. P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Houndsmills: Palgrave MacMillan.
- Power, M. (1999). *The Audit Society. Rituals of Verification* (Paperback ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- St.meld. nr.27. (2000/2001). *Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreformen for høyere utdanning*. Oslo: Kirke, Utdannings- og Forskningsdepartementet.

- St.meld. nr.7. (2007/2008). *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høyere utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Stake, R. (1995). *The Art of Case Study Research*. London: Sage.
- Store norske leksikon. (2011, juli 21). *Kvalitetsreformen*. Hentet mars 21, 2012 fra <http://snl.no/Kvalitetsreformen>
- Store norske leksikon. (2012). *Videreutdanningskomiteen*. Hentet April 11, 2012 fra <http://snl.no/Videreutdanningskomiteen>
- Strauss, A., & Corbin, J. (1994). Grounded Theory Methodology. I N. Denzin, & Y. S. Lincoln (red.), *Handbook of Qualitative Research* (ss. 273-285). London: Sage.
- Sørhaug, T. (1996). *Om ledelse. Makt og tillit i moderne organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Theodorson, G., & Theodorson, A. (1969). *A Modern Dictionary of Sociologi*. New York: Thomas Y. Crowell.
- Veggeland, N. (2010). *Den nye reguleringsstaten. Idebrytninger og styringskonflikter*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Weber, M. (1968). Basic Sociological Terms. I G. Roth, & C. Wittich (red.), *Economy and Society*. New York: Bedminster.
- Wolcott, H. (1994). *Transforming Qualitative Data: Description, Analysis, and Interpretation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yin, R. K. (1989). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage.

Styring gjennom regulering
