KAPITTEL 13

Universitetet, stat og marked

Refleksjoner om det autonome universitet

Arve Hjelseth

Da Venstre trådte inn i Solberg-regjeringen i januar 2018, het det i den framforhandlede programerklæringen for forskning og høyere utdanning at regjeringen skulle gjennomføre en mulighetsstudie for å vurdere ulike tilknytningsformer for universitets- og høyskolesektoren. I første omgang ble en foretaksmodell nevnt eksplisitt som en aktuell mulighet. Denne tanken ble gjenstand for omfattende kritikk. Etter at arbeidsgruppen la fram rapporten i desember 2018, erklærte departementet at det ikke var aktuelt å gå videre med foretaksmodellen. I etterkant av dette nedsatte regjeringen universitets- og høyskolelovutvalget, som skal levere en NOU med forslag til regler, rettigheter og ansvar for universiteter og høyskoler innen 1. februar 2020. Hvorvidt det her vil bli foreslått endringer som vil framprovosere like mye motstand som foretaksmodellen, gjenstår å se.

Utgangspunktet for denne teksten er ikke mulighetsstudien eller foretaksmodellen som sådan, men det forsknings- og utdanningspolitiske klimaet slike diskusjoner inngår i. De utgjør

et viktig omdreiningspunkt i debatten om forholdet mellom universitet og samfunn. Selv om akkurat foretaksmodellen er lagt i skuffen, var initiativet illustrerende for tenkemåter som har økende innflytelse over universitetenes utvikling, og som helt sikkert vil bli fremmet igjen på nye måter i nye sammenhenger.

Viktige endringsprosesser i offentlig sektor de siste årene har vært knyttet til begreper som fristilling, konkurranse, nye ledelsesformer og det noe upresise begrepet «modernisering». Av mange benevnes summen av disse prosessene som *New Public Management* (NPM). Denne benevnelsen er i mange kretser blitt mer et skjellsord i politisk retorikk enn et faglig begrep. Men selv om begrepet ofte fungerer tilslørende når det brukes retorisk og politisk, har det også et avgrenset faglig innhold, og deler av min drøfting vil derfor ta utgangspunkt i dette begrepet. Jeg innleder derfor denne teksten med å identifisere noen sentrale elementer i det vi forstår som NPM-reformer.

Noen av kjerneelementene kan kaste lys over hvorfor bestemte prinsipper og tenkemåter har fått økt innflytelse over organiseringen av offentlig sektor generelt og universitetssektoren mer spesielt. Særlig to elementer er avgjørende. For det første tilrettelegging for konkurranse og styring gjennom markedslignende incentivsystemer, for det andre nye ledelses- og styringsformer. Ett av målene har som nevnt vært å gi institusjonene større *autonomi*. Her siktes det til uavhengighet fra *staten*, det vil si fra eieren. Denne retorikken er i utgangspunktet både sympatisk og besnærende. Det er opplagt at å være direkte underlagt statlig styring kan true akademiske idealer, akkurat som det opplagt finnes grunner til at staten bør holde armlengdes avstand til kultursektoren, selv om den står for mye av finansieringen av begge feltene.

Problemet ved denne retorikken er at den betoner visse sider ved universitetenes virksomhet på bekostning av andre. Som alle offentlige institusjoner skal universitetene realisere mange ulike

mål, som ikke nødvendigvis er enkle å forene. De nye styringsprinsippene er basert på en modell hvor universitetene først og fremst er institusjoner som skal bidra til verdiskaping. Forskning skal løse problemer og bidra til innovasjon, mens undervisning skal produsere kompetente kandidater til yrkeslivet. Dette er vel og bra, men universitetenes rolle som *kritiske* institusjoner som også fungerer *dannende* og bidrar til det offentlige ordskiftet, havner i så fall under radaren.

Dette er det ene hovedpoenget i denne teksten. Det andre er at den NPM-baserte forståelsen av universitetenes rolle og dens insistering på større autonomi for institusjonene ofte vil bety *mer* handlingsrom for ledelsen, men *mindre* handlingsrom for institusjonenes fotfolk. Dette henger sammen med at nye ledelses- og styringsformer utfordrer den kollegiale styringsformen som tradisjonelt har kjennetegnet universitetet. Når en større andel av ressursene brukes på å nå strategiske mål, gir det mer makt til ledelsen, men potensielt mindre rom for kritisk og uavhengig forskning.

Å bli styrt – på sikt kanskje også finansiert – av staten i mindre grad, betyr i praksis ofte å bli *mer* avhengig av markedet eller av markedslignende fordelingsmekanismer. Økt institusjonell autonomi gjør at staten legger seg mindre bort i interne prioriteringer. For en generasjon siden ville antall studiesteder ved Nord Universitet vært et opplagt politisk spørsmål, i dag er det organisatorisk sett i utgangspunktet opp til institusjonens styre. At inntekter fra forsknings- og studieproduksjon og fra eksternt finansiert forskning spiller en viktigere rolle, trekker i samme retning: Universitetene må i økende grad skjele til «markedet» for forskning og undervisning. Dette har slett ikke utelukkende negative konsekvenser, men underkommuniserer universitetets funksjon som kritisk stemme i det offentlige ordskiftet, og betydningen av fri, nysgjerrighetsdrevet grunnforskning.

New Public Management (NPM)

Det kan som nevnt diskuteres hvorvidt NPM er en fruktbar betegnelse på summen av de siste 30 årenes omstillingsprosesser i offentlig sektor. I dag finnes det for eksempel knapt noen politiske miljøer som vil ha eierskap til eller identifiseres med begrepet, til tross for at enhver regjering, uavhengig av politisk farge, har gjennomført NPM-inspirerte reformer så fort de har kommet i posisjon. Jeg skal gripe fatt i en vanlig todeling av NPM, fordi den er et viktig utgangspunkt for argumentet jeg skal prøve å utvikle.

NPM kan deles inn i to dimensjoner, eller «søyler», som Kurt Klaudi Klausen (2005) formulerer det. Den ene er knyttet til konkurranse og markedsorientering, den andre til ledelsesformer. Markedsorientering handler om å effektivisere offentlig sektor gjennom å etablere markeder eller markedslignende mekanismer. Målet er å disiplinere aktørene til å handle i fellesskapets interesse uten at de instrueres til det. Når universitetene konkurrerer om studenter og om å publisere mest og best mulig, er det et resultat av incentiver som er ment å få dem til å agere på måter som i størst mulig grad realiserer politisk definerte mål, i dette tilfellet for eksempel bedre studentgjennomstrømning og økt forskningsaktivitet (som gjennom en tilsnikelse ofte benevnes som økt «kvalitet»).

Institusjonsinterne virkemidler, for eksempel systemer for internhusleie, virker på samme måte: Hvis et institutt må betale leie pr. kvadratmeter areal til universitetet, virker det disiplinerende på arealbruken. Poenget er at markedslignende mekanismer anvendes som styringsinstrument på felter hvor de tidligere ble ansett som fremmede.

Offentlig sektor kan altså effektiviseres gjennom å etterligne eller hente inspirasjon fra privat sektor. Til dels skjer dette fra etterspørselssiden, for eksempel ved at studenter vurderer

universiteter og høyskolers tilbud av emner og grader på et «marked» for utdanning. Så lenge gratisprinsippet gjelder i høyere utdanning, er imidlertid effektivisering fra tilbudssiden viktigere. Dette skjer gjennom incentiver, fristilling og ulike former for konkurranse (jf. Sørensen, Borge og Hagen, 1999).

Den andre søylen handler om styring og ledelse. Siktemålet er å modernisere disse funksjonene, ofte etter inspirasjon fra arbeidslivet for øvrig. Ikke minst produseres det store mengder kvantitative data som er ment å fungere som styringsverktøy for ledelsen. Rangeringer av universiteter virker for eksempel på denne måten: Globale universitetsrangeringer, som nærmest er en industri i seg selv (Lynch, 2014), fungerer som signaler om hvem som lykkes og hvem som ikke lykkes, til tross for at validiteten er høyst varierende.

Det er sannsynlig at den økte vektleggingen av ledelse har vært et viktig motiv for vedtaket om at universiteter og høyskoler som hovedregel bør ha ansatte framfor valgte ledere. Selv om institusjonene står fritt til å velge modell, er de politiske signalene om hvilken løsning som er den mest hensiktsmessige, tydelige. Kyrre Lekve (2015) argumenterer på denne måten når han begrunner hvorfor ansatte ledere er mest hensiktsmessig: De står friere til å prioritere, og erfaringene fra rektorvalg viser at kandidater som går imot det som politisk gjerne anses som nødvendige reformer, ofte vinner. Demokratiske valg oppfattes altså som en barriere mot nødvendig omstilling.

Ønsket om tydeligere ledelse innebærer naturligvis at lederne også må få et betydelig strategisk handlingsrom, uten å bli direkte instruert av departementet. Dette har vært en gradvis prosess: Fram til rundt 1990 ble for eksempel professorer utnevnt i statsråd, senere har institusjonene selv kunnet tildele tittelen gjennom prosedyrer for personlig opprykk som håndteres internt i det faglig-administrative systemet. Et annet eksempel på hvor direkte myndighetene tidligere kunne forsøke å påvirke

universitetenes utvikling, er at da Nygaardsvold-regjeringen tiltrådte i 1935, vedtok et flertall på Stortinget å opprette et «professorat i de disipliner som knytter seg til begrepet arbeidslære» (sitert etter Brodersen, 1986: 14). Dersom ledelsen skal få økt handlingsrom, er det opplagt behov for at flere avgjørelser av denne typen kan tas av institusjonene selv. De må ha betingelser som gjør det mulig å utøve såkalt strategisk ledelse.

Selv om NPM som nevnt ofte brukes som politisk ammunisjon, gir begrepet mening i vår sammenheng. Det beskriver prosesser hvor universitetet i større grad eksponeres for markedslignende mekanismer på den ene siden, og ønsket om tydeligere lederfunksjoner med større autonomi og handlingsrom overfor politiske myndigheter på den andre siden.

Universitetet og staten

Norske universiteter hviler finansielt sett tungt på staten, enten direkte eller indirekte. Universitetsansatte er også offentlig ansatte, og universitetene henter størstedelen av sine inntekter fra staten, enten direkte gjennom rammefinansiering, eller mer indirekte gjennom enten a) «produksjon» som utløser støtte etter en stykkprislignende modell (for eksempel antall studie- eller publiseringspoeng) eller b) søknader om støtte fra offentlig finansierte forsknings- og utviklingsprogrammer.

Eksemplene i forrige avsnitt viser til nyere strategier for å sikre institusjonene økt uavhengighet og for å gjøre dem mer effektive, som det gjerne heter. Når det skjeles til privat sektor for å hente inspirasjon til hvordan man kan få mer og bedre forskning og utdanning for pengene, bygger det på en antakelse om at markedet disiplinerer virksomheter i privat sektor. På et marked bukker aktører under i konkurransen dersom de ikke lever opp til forventningene. Det er ikke opplagt at privat sektor

alltid og per definisjon er mer effektiv i denne forstand (Tranøy 2006), men det er ingen grunn til å la seg overraske over at offentlig sektor henter inspirasjon herfra etter hvert som effektivisering er blitt et politisk definert mål.

En virksomhet i et marked har inntjening som fundamentalt mål. Dette legitimerer i seg selv både virksomheten som sådan og de organisatoriske løsninger som blir valgt for å nå målet. Selv om slike bedrifter har programmer som på en eller annen måte definerer et samfunnsansvar (CSR), og som ofte kan støtte for eksempel sivilsamfunnets organisasjoner, er også slike programmer fundamentalt sett forankret i målet om inntjening. Effektiv ressursutnyttelse er et sentralt premiss, som normalt trumfer andre mål. Merk også at inntjening er et moralsk *legitimt* mål i privat sektor – vi kan ikke kritisere en virksomhet på markedet for å ha som mål å tjene penger.

I offentlig sektor er det naturligvis også et mål å utnytte ressursene mest mulig effektivt. Her må imidlertid prinsippet avveies mot andre mål og verdier som også skal realiseres. Offentlige organisasjoner er multifunksjonelle (Christensen mfl. 2004, 17). Inntjening er ikke nødvendigvis noe mål selv om ressursene skal utnyttes effektivt. I stedet skal slike organisasjoner ivareta en rekke hensyn som ikke er umiddelbart enkle å forene. Effektivitet skal avveies mot demokratiske prosedyrer og likebehandling, og det stilles større krav til innsyn i beslutningsprosessene. De dilemmaene som oppstår med NPM, handler derfor ikke bare om ressursanvendelse, men også om målkonflikter.

I likhet med offentlig sektor generelt har selvsagt universitetet en rekke instrumentelle formål. Utdanningen skal bidra til å levere høyt kvalifiserte kandidater til arbeidslivet, og forskningen skal bidra til å vedlikeholde og styrke velferdssamfunnet. I politiske slagord som at «kunnskap er den nye oljen», er universitets- og høgskolesystemet tillagt en nøkkelrolle. De siste årene er for eksempel «innovasjon» blitt en hovedoppgave i

tillegg til forskning, undervisning og formidling. Hvis man betoner denne siden ved universitetenes virksomhet, er det naturligvis nærliggende å legge til rette for et mest mulig målrettet forsknings- og utdanningssystem.

Men universitetene er som nevnt multifunksjonelle. I tillegg til de mål og verdier som gjelder for offentlig sektor generelt, er det nærliggende å peke på tre forhold som gjelder universitetet og forskning spesielt, og som ofte går under radaren i et NPM-perspektiv. For det første har utdanningsinstitusjonene en *dannelsesfunksjon*. Uavhengig av umiddelbar nytteverdi skal kunnskaps- og kulturtradisjoner overføres til nye generasjoner. Jon Elster (1989) skrev en gang at spørsmålet om hvor mange kunsthistorikere vi skal ha er mer beslektet med hvor mange kunstnere vi skal ha, enn med hvor mange ingeniører vi skal ha. Mange humanistiske fag forsøkes i dag legitimert ved å henvise til kort- eller langsiktig nytteverdi, og det er naturligvis ingenting i veien for det. Men de har en verdi uavhengig av slik nytteverdi, slik kunst også har. I den grad humanistiske fag er «nyttige», er det ofte enten som et biprodukt av aktiviteter som har andre formål (se under), eller det er uttrykk for en språklig forflatning der økonomisk nytteverdi koloniserer andre former for nytte. I den grad dannelse er «nyttig» i NPM-forstand, er det i så fall en annen form for nytte enn den som skapes av universitetets opprinnelige dannelsesfunksjon.

For det andre bygger tanken om en stadig mer «strategisk» eller «instrumentell» forskningsinnsats på en misforståelse av hvordan mye vitenskapelig kunnskap blir til. Politikere langs hele fargespekteret går inn for å øke samfunnets samlede forskningsinnsats, ut fra en tanke om at det skal betale seg, på kort eller lang sikt. Selv om innretningen på forskningsprogrammer, i hvert fall i samfunnsvitenskapelige fag, er varierte og mangfoldige, finnes det en nokså utbredt skepsis mot rent nysgjerrighetsdrevne prosjekter. Fra et styringsperspektiv er det

nærliggende å anta at målrettede forskningsprogrammer gir viktigere og mer relevant forskning for hver krone enn prosjekter som er drevet utelukkende av forskernes egen nysgjerrighet. Selv grunnforskningsprogrammer kan bli gjenstand for slik nyttelogikk, slik forskningsrådet har hatt programmer for den paradoksale kategorien «næringsrettet grunnforskning».

Vitenskapshistorien viser oss imidlertid at samfunnsnytten av forskning rett som det er skapes som følge av det Elster (1983) kaller *states that are essentially by-products*, tilstander som er biprodukter av handlinger og aktiviteter som opprinnelige hadde andre formål. Ofte oppstår slike biprodukter dessuten *bare* hvis handlingen ikke er innrettet mot å nå denne tilstanden. Av og til når man et mål lettere hvis man ikke sikter direkte inn på det, omtrent slik det er selvmotsigende å anstrenge seg for å sove. Rent nysgjerrighetsdrevet forskning kan ha gunstige samfunnsmessige eller samfunnsøkonomiske konsekvenser, og bidra til for eksempel innovasjon, uten at dette var formålet. Hvis innovasjon allerede i utgangspunktet er formålet, kan målet bli vanskeligere å nå.

Disse diskusjonene aktualiseres også av at skillet mellom grunnforskning og anvendt forskning er mindre tydelig enn før. En rekke tidligere oppdragsforskningsinstitutter er for eksempel en del av universitetet OsloMet, samtidig som også universitetsmiljøene forventes å innhente mer ekstern finansiering. Alt dette peker i retning av vanskeligere vilkår for nysgjerrighetsdrevet forskning.

For det tredje har universitetene ikke bare en dannelsesfunksjon, men også en *kritisk* funksjon. Det er dette poenget jeg i hovedsak skal utdype i det følgende. Parallelt med at universitetet og dets forskning skal bidra til å skape fremtidens arbeidsplasser, skal det også øve kritikk mot slike prosesser i de tilfeller hvor det er grunnlag for det. Forskningens resultater kan være i direkte konflikt med interessene til for eksempel aktører som er

interessert i å finansiere forskning, men det gjør ikke i seg selv forskningen mindre viktig eller verdifull. Det blir den imidlertid dersom de som har instrumentelle *interesser* i forskning, også legger stadig flere premisser for hvordan den skal utformes.

Når formålet med den tidligere nevnte mulighetsstudien var å utrede organisasjonsformer som kunne gi universitetene økt autonomi eller uavhengighet, ble det utvilsomt siktet til uavhengighet fra *staten*. Intuitivt er dette forståelig, også med hensyn til vilkårene for kritisk forskning. Det er opplagt at slik forskning må være uavhengig av statens umiddelbare interesser. Det er for eksempel derfor mye forskning er organisert gjennom Norges forskningsråd: Det sikrer at prioriteringen av forskningsprosjekter skjer på armlengdes avstand fra staten, akkurat som Norsk kulturråd sørger for at kulturfinansiering skjer på armlengdes avstand fra staten. Det gjelder selv om viktige deler både av forskningen og kulturaktiviteten i siste instans er statlig *finansiert*.

Når jeg i det følgende retter oppmerksomheten mot vilkårene for å ivareta universitetenes kritiske funksjon, er det viktig å understreke at dette ikke må forstås som noen nedvurdering av universitetets øvrige funksjoner. Jeg tror imidlertid, blant annet i lys av det andre momentet nevnt over, at flere av argumentene også har betydning for andre sider ved universitetets virksomhet, som kan bli skadelidende av en ensidig betoning av den instrumentelle forståelsen av universitetene som NPM legger opp til.

Vilkårene for kritisk forskning: stat, marked og offentlighet

Kritikk må i denne forstand ikke forstås utelukkende slik at forskningen opponerer mot eller er motstander av noe eller noen, selv om det ofte er tilfelle med det vi kaller kritisk

forskning. Kritisk forskning betyr først og fremst å stille spørsmål ved forhold som ikke ligger åpent i dagen. Kritikk betyr å bedømme, skjelne mellom eller å vurdere. I samfunnsvitenskapen handler kritikk blant annet om å avdekke illegitime makt- og herredømmeforhold (Habermas [1968]1971).

Det spesielle er at vilkårene for slik kritikk i norsk akademia og i den bredere offentligheten har vært relativt gode selv om institusjonene, og dermed også utøverne av kritikken, har vært finansiert av, og til og med ansatt i, staten. Intuitivt kan man jo tenke seg at statlig styring og finansiering hemmer både fri forskning og samfunnskritikk. I autoritære stater er dette åpenbart, slik bestemte tolkninger av marxistisk teori var grunnlaget for det meste av humanistisk og samfunnsvitenskapelig (til dels også naturvitenskapelig) forskning i Sovjetunionen. I liberale demokratier er imidlertid staten ofte den viktigste *garantisten* for kritisk forskning.

Autonomi og uavhengighet er honnørord som virker både besnærende og forlokkende, ikke minst når det er snakk om en institusjon som universitetet. Det er som nevnt ikke så lenge siden professorer ble utnevnt i statsråd, en oppgave institusjonene selv nå har utvilsom myndighet til å forvalte selv. Jeg tror det er få som vil ha en modell hvor universitetene er direkte underlagt departementet når de prioriterer mellom mål og arbeidsoppgaver. Generelt er det selvsagt all grunn til å understreke betydningen av at universitetene så langt som mulig er selvstyrte institusjoner. Statlig innflytelse over universitetene gir fort assosiasjoner til forskning som først og fremst er ment å støtte opp under eller å legitimere statens makt og autoritet, slik tilfellet som nevnt var i Sovjetunionen. Siden tilliten til staten og dens institusjoner relativt sett er høy i Norge, er det lite oppmerksomhet rundt hvordan forskning kan bli et farlig redskap i hendene på politiske makthavere, i motsetning til i land som har mer erfaring med autoritære stater. Visse deler av vitenskapen

har nær sammenheng med etableringen av den moderne staten, for eksempel kan den deskriptive statistikken tolkes som et redskap for å overvåke og disiplinere statens borgere (jf. Østerberg 1986: 87). Slike utfordringer er fortsatt relevante også i vår del av verden, for eksempel når Central European University mer eller mindre blir tvunget ut fra Budapest av Ungarns stadig mer autoritære regjering.

Men i liberale stater er det en misforståelse å sette likhetstegn mellom statlig *finansiering* og statlig *styring* eller direkte statlig *kontroll*. I et liberalt demokrati er utgangspunktet snarere at staten legger til rette for kritikk og selvkritikk. Ved å finansiere universitetene har staten organer og mekanismer som fører kontroll med at utdanning og forskning holder tilstrekkelig høyt nivå, men det sentrale i denne sammenheng er at den derigjennom også finansierer sin egen selvkritikk og samfunnets kritiske selvrefleksjon. I land som Norge, uten tradisjoner for omfattende privatfinansiert fri forskning, er dette spesielt viktig. I en viss forstand oppmuntrer staten til kritikk av seg selv. I kraft av sin finansieringsmåte spiller universitetene her en nøkkelrolle, ettersom resten av forskningssektoren er langt mer avhengig av prosjektfinansiering, enten dette skjer gjennom staten eller gjennom et mer tradisjonelt marked.

Mens uavhengighet fra staten opplagt er positivt i den betydning at staten ikke legger for mange premisser for forskningen, er det langt mer tvetydig om for eksempel *andre finansieringskilder* vil gi samme betingelser for uavhengig forskning. Teoretisk sett er det mest aktuelle alternativet å kanalisere disse midlene gjennom en eller annen form for marked, noe som også samsvarer med NPM-prinsippene: Forskningen blir bedre om det blir økt konkurranse om midlene. I praksis anerkjenner imidlertid de fleste at forskning og utdanning er offentlige goder, det vil si at samfunnet vil produsere for lite av dem med mindre de gjøres til felles oppgaver. Staten sørger derfor i stedet for å kanalisere

offentlige penger til forskning på en måte som gjør at den avstår fra å gjøre den direkte fordelingen av ressursene. Å forlite seg på markedet for å vedlikeholde kritisk forskning er i beste fall naivt.

Samtidig har staten legitime interesser i mye av forskningen, enten det er teknologisk innovasjon, velferdsstatens organisering eller hensiktsmessigheten av ulike undervisningsformer i skolen. Et stykke på vei kan staten opplagt legge føringer på hvilke temaer som utforskes. Begge de norske maktutredningene var for eksempel langt på vei politisk initiert. Men også i maktutredningene var det organer forankret i forskningsmiljøene selv som var de sentrale i prioriteringen av ulike delprosjekter.

Men uavhengig av hvilken rolle staten selv spiller, bidrar den med viktige deler av finansieringen. Hvis ikke ville det jo ikke vært snakk om *public management*, men om *private management*. Det representerer likevel en tydelig forskyvning dersom for eksempel rammebevilgningene til institusjonene reduseres, samtidig som det forventes at forskningsmiljøene skal øke andelen eksternfinansiering. Det gjelder enten denne finansieringen skal skje via Forskningsrådet, via andre offentlige kilder eller via private aktører. Tanken er at økt konkurranse om knappe midler skal styrke forskningen, parallelt med at beslutningsmyndigheten delegeres til organer hvor staten bare utøver indirekte kontroll (for eksempel et forskningsråd).

Forskningsrådets prioriteringer er til dels basert på politiske føringer, men i den praktiske avveiningen spiller som nevnt forskningsmiljøene selv en viktig rolle, gjennom faglige paneler, ofte med internasjonal representasjon, som vurderer søknader og prioriterer mellom disse. Slik har det vært i en årrekke, og et godt stykke på vei fungerte det slik også forut for NPM-reformene. Konkurranse er imidlertid blitt et viktigere styringselement, ved at det i økende grad blir en forutsetning for å kunne utløse både tid og ressurser til forskning. I sin tur kan dette på sikt også gi ledelsesnivåene større beslutningsmakt, for eksempel ved at

forskere som over tid får tilslag på mange søknader, prioriteres i tilsettingsprosesser.

De fleste universitetsansatte har i dag forskningstid innbakt i stillingen, og såframt prosjektene er billige, kan de drive en god del egeninitiert forskning uten eksterne forskningsmidler, i hvert fall dersom enhetene gjennom ulike mekanismer tilbyr et visst minimum av driftsmidler. Den økte betydningen av strategisk forskningsledelse vanskeliggjør imidlertid i økende grad vilkårene for slik forskning. Uten ekstern finansiering, eller intern finansiering basert på ledelsens prioriteringer, blir det for eksempel stadig vanskeligere å få rekruttert ph.d.-studenter.

Det er rett nok ikke helt opplagt at dette svekker vilkårene for kritisk og uavhengig forskning. Men det gjør at deler av den *faglige* beslutningsmakten også ender opp hos ledelsesnivået i stedet for i de aktive forskningsmiljøene, spesielt når det gjelder tilsettingsprosesser og forskningstid. I tillegg bidrar det til å disiplinere forskningsmiljøene, som i økt grad lar politiske prioriteringer eller lederstrategier bli retningsgivende for forskningsinnsatsen.

Autonomi for ledelsen – avhengighet for forskningsmiljøene?

Det siste poenget over er grunnen til at forestillingen om økt autonomi for institusjonene som følge av statlig tilbaketrekning (for eksempel gjennom etablering av en foretaksmodell eller lignende) er basert på tvilsomme premisser. Institusjonen betraktes i så fall som en enhetlig størrelse, som en organisasjon hvor alle aktører trekker i samme retning. Men det er ikke tilfelle. En foretaksmodell ville ikke nødvendigvis kaste så mye om på maktforholdet mellom staten og institusjonene, som det ville kaste om på maktforholdet mellom ulike interessegrupper

internt i institusjonene. Ledelsen vil få mer makt på bekostning av institusjonens fotfolk, og allment utbredte normer for akademisk frihet blir utfordret. Denne utfordringen er tydelig mange steder i dag, og intensjonene bak mulighetsstudien vil høyst sannsynlig kunne forsterke denne tendensen.

I et slikt perspektiv betyr større autonomi for ledelsen *mindre* autonomi for vitenskapelig ansatte, og trolig også for administrativt ansatte. Ledelsen vil i så fall kunne bruke sin økte autonomi til å styrke konkurransen om blant annet forskningsmidler. Det innebærer å øke betydningen av markedslignende mekanismer. Dette er ikke nødvendigvis et resultat av vond vilje. Det er minst like rimelig å tolke det som en form for systemtvang. Resultatene måles i økende grad etter hvorvidt den enkelte enhet når opp i konkurransen om studiepoeng, publikasjonspoeng, forskningsprosjekter og lignende. Bruken av slike parametere skyver feltet inn i en markedslignende logikk, som i seg selv kan skape en forestilling om at institusjonene må ledes på nye og mer strategiske måter. Så lenge ledelsen måles på kvantifiserbare resultater, må den også ha rom til å utforme de faktorer som antas å kunne skape ønskede resultater.

Hovedproblemet er imidlertid ikke nødvendigvis at markedslogikken erstatter den politiske logikken. Det er vel knapt noen som bekjenner seg til et liberalt demokrati, som ønsker seg et system hvor statlige organer har direkte styring med forskningspolitiske prioriteringer. Poenget er snarere at tenkemåten feier andre sider ved universitetenes funksjon under teppet. Uavhengig forskning kan selvsagt ikke være politisk styrt, men den kan heller ikke være markedsstyrt. Den trenger ofte finansiering fra enten stat eller marked, men finansieringen må komme med færrest mulig bindinger. Normalt vil det i liberale demokratier være færre bindinger på statlige midler enn på midler fra markedet. Uavhengig forskning er nettopp uavhengig fordi den som nevnt er hinsides både statens og markedets

umiddelbare interesser. Det er slike prosesser som tidvis gjør hverdagen til universitetsforskere så frustrerende: rapporter, kontrollrutiner, virksomhetsplaner, måldokumenter. Slike prosedyrer er nødvendige som styringsredskaper for ledelsen, men samtidig en klamp om foten for forskere.

En mulig konsekvens av økt handlingsrom for ledelsesnivået ved institusjonene er dermed at kontroll- og rapporteringssystemene internt blir vel så viktige for forskere som ekstern rapportering. Som institusjoner betraktet legger staten seg mindre opp i detaljstyringen av dem, og de får dermed færre føringer og økt handlingsrom, men fra grunnplanet ser det annerledes ut. Kombinert med styringsformer hvor de ansatte har mindre makt enn før, oppstår potensielt fremmedgjørende situasjoner: Ledere som snakker på vegne av sine institusjoner, representerer ikke nødvendigvis de ansatte og deres interesser.

Tendensen til at flere institusjoner i sektoren har ansatte i stedet for valgte ledere på alle nivåer, har utvilsomt medført at demokratiske organer har mindre innflytelse enn før. Det er en allmenn bekymring blant mange ansatte at universitetsdemokratiet forvitrer. Årsaken er trolig at demokratiske prosedyrer forsinker og forkludrer strategisk ledelse. Derfor snakkes det sjeldnere om medbestemmelse og demokrati, og oftere om medvirkning. Ansatte ledere vil oftere enn valgte rette lojaliteten oppover i systemet, for eksempel mot det som nå gjerne kalles «samfunnsoppdraget». Dette er årsaken til at de har lettere for å «prioritere», som Lekve bruker som argument for ansatte ledere (se over). Det blir rett og slett vanskelig å lede organisasjoner på «moderne» måter hvis ledernes lojalitet går nedover heller enn oppover i systemet.

Hva en demokratisk organisering av universitetene betyr, kan rett nok forstås på ulike måter. Tradisjonelt er det blitt brukt som betegnelse på universitetenes kollegiale styringsform, hvor overordnede beslutninger i siste instans fattes av organer som

er valgt av ansatte og studenter, og hvor daglige beslutninger gjøres av vitenskapelig ansatte med akademisk frihet. I denne forstand er universitetene utvilsomt blitt mindre demokratiske etter hvert som ledere oftere blir ansatt og ordinære styrefunksjoner erstattes av råd. I en annen betydning kan det imidlertid argumenteres for, slik NTNUs rektor gjorde i en paneldebatt med blant andre undertegnede, at universitetet har en viktig funksjon i et demokratisk *samfunn*. Selv om *universitetsdemokratiet* forvitrer, er deres styringsform demokratisk *forankret*. At ansatte ledere bør være hovedregelen, er jo i seg selv en demokratisk fattet politisk beslutning.

Dette forbeholdet er ikke til hinder for at nye ledelsesformer utfordrer forskningens og forskernes hverdag, og at dette representerer et tydelig brudd med viktige sider ved den tradisjonelle organiseringen av universitetene.

En optimistisk avslutning

Slik situasjonen er i dag, er det ingen krise med hensyn til vilkårene for et kritisk universitet som del av den offentlige samtalen. Tendensene er imidlertid bekymringsfulle: mindre demokrati, økt vekt på markedsmekanismer, omstendelige byråkratiske kontrollrutiner og overdrevent sterk betoning av universitetenes instrumentelle formål på bekostning andre verdier. Alt dette utfordrer universitetenes posisjon som kritiske institusjoner med en naturlig plass i offentligheten. Det er disse tendensene det er grunn til å advare mot; de er signaler om hvor vi kan være på vei om vi ikke vedlikeholder kritisk debatt av universitetets grunnleggende idé. Et godt universitet kan ikke baseres hverken på en politisk logikk eller en markedslogikk, det må baseres på en *vitenskapelig* logikk og en *offentlighetslogikk* hvor kunnskap, kritikk og sannhet er overordnet andre hensyn.

I en annen forstand ser det langt lysere ut. For eksempel er den gradvis sterkere posisjonen for de uavhengige avisene ved flere av universitetene en viktig forutsetning for å vedlikeholde en kritisk offentlighet ved institusjonene. Så lenge de mange bekymringsfulle sidene ved universitetenes utvikling lar seg diskutere offentlig og på bredt grunnlag, er det mulig å begrense de mest outrerte eksessene som initieres fra aktører som har forlest seg på NPM-ideologien.

Referanser

Brodersen, A. (1986) 'Sosiologi som universitetsfag i Norge: En historikk', *Sosiologi i Dag*, 16 (4): 1–20.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G og Røvik, K.A. (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Elster, J. (1983) *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, J. (1989) 'Grunnforskning i humanistiske fag', i Elster, J. *Vitenskap og politikk* (s. 139–144). Oslo: Universitetsforlaget.

Habermas, J. ([1968]1971) *Knowledge and Human Interest*. Boston: Beacon Press.

Klausen, K. K. (2005) 'Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer', i Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. (red) *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer* (s. 53–69). 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Lekve, K. (2015) 'Ledelse er å prioritere'. *Khrono*, 15. april. https://khrono.no/debatt/ledelse-er-prioritere.

Lynch, K. (2014) 'Control by numbers. New managerialism and ranking in higher education', *Critical Studies in Education,* 56: 190–207.

Sørensen, R.J., Borge, L-E. og Hagen. T.P. (1999) *Effektivitet i offentlig tjenesteyting.* Bergen: Fagbokforlaget.

Tranøy, B.S. (2006) *Markedets makt over sinnene*. Oslo: Aschehoug.

Østerberg, D. (1986) 'Den deskriptive sosialstatistikkens gyldighetsområde', i Østerberg, D. *Fortolkende sosiologi* (s. 87–96). Oslo: Universitetsforlaget.