

KAPITTEL 2

Regionale universiteter og utdanningspolitiske paradokser

Ivar Bleiklie

Universitetet i Bergen

Abstract: The chapter seeks to shed light on university reforms in Norway since 1980 and asks how well-designed the reforms are regarding their capacity to strengthen the impact of universities in the regions where they are located. The chapter starts by asking how well-suited universities are to meet the expectations they face in the regions where they are located. It argues that the institutions in many ways have organizational characteristics – as academic and bureaucratic organizations – that are not well-suited to fulfilling varied and dynamic local needs. Subsequently the chapter analyzes the reforms and changes characterizing higher education – in terms of growth, internationalization and standardization – that may contribute to understanding the current situation. Finally, it takes a closer look at ongoing reforms and transformational processes and their indications of possible trends in the coming years. Here, changing expectations and tensions arising from multiple goals are emphasized in order to understand the obstacles faced by government attempts to enhance labor market relevance by means of structural reforms with institutional mergers as a main ingredient.

Keywords: higher education, policy, governance, systems, institutions, organizations

Innledning

Europeiske universiteter er innhentet av en ny virkelighet. Den kan beskrives gjennom flere forskjellige prizmer som samlet og hver for seg viser omfattende endringer. Enten vi ser på vekst og tilgang til høyere utdanning, ledelse, organisering og styringsformer, undervisning og studiehverdag, forskning og annet akademisk arbeid eller universitetenes

Sitering av dette kapitlet: Bleiklie I. (2019). Regionale universiteter og utdanningspolitiske paradokser. I J. P. Knudsen & T. Lauvdal (Red.), *Geografi, kunnskap, vitenskap. Den regionale UH-sektorens framvekst og betydning* (s. 53–74). Oslo: Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.73.ch2>.
Lisens: CC BY 4.0

forhold til omgivelsene, møter vi grunnleggende, og i noen tilfeller revolusjonerende endringer.

I dette kapitlet skal jeg rette søkelyset mot noen av disse endringene med vekt på de offentlige universitetenes organisering og styringsformer og stille spørsmål ved hvor formålstjenlige de er med tanke på det som er denne bokens tema: universitetenes regionale betydning.

I den første delen av kapitlet skal jeg ta utgangspunkt i spørsmålet om hvor godt egnet dagens universiteter er til å innfri behov og forventninger som vi finner i de forskjellige regionene der de er lokalisert. Her vil jeg argumentere for at institusjonene på mange måter er organisert slik at de ikke vil være særlig innrettet på å møte varierte og skiftende lokale behov. Stikkord her er akademisering og byråkratisering. Deretter skal jeg analysere en del trekk ved de reformene og endringene som har preget høyere utdanning, og som kan bidra til å forklare dagens situasjon. Stikkord her er vekst, internasjonalisering og standardisering. Endelig skal jeg se nærmere på hva pågående reformer og endringsprosesser sier om mulige utviklingstrekk i årene som kommer, og her er stikkordene skiftende forventninger og spenninger mellom forskjellige mål. I den sammenheng peker to pågående utviklingstrekk seg ut: et forsterket fokus på arbeidsmarkedsrelevans og strukturreformer med sammenslåing av institusjoner som viktigste ingrediens.

Regionale universiteter, statlige reformer og tre paradokser

Kunnskapen om hvordan universiteter og høyere utdanningsinstitusjoner former og formes av de nære omgivelsene, er begrenset. La meg først si litt om noe av det vi vet.

I tillegg til at de er faglige institusjoner, er universiteter også byråkratiske organisasjoner (Mintzberg, 1979) med lange beslutningslinjer, hvis sentrale ressurs – fast ansatte i vitenskapelige stillinger – representerer langsiktige investeringer.

Samtidig er universitetene svært avhengig av omgivelsene (Bleiklie et al., 2015, 2017). Det er ikke først og fremst de nære regionale omgivelsene det er snakk om, men de nasjonale avhengighetene som er bygd inn

i statlige finansierings- og evalueringsordninger, internasjonale avhengigheter (europiske finansieringsordninger og reguleringer), internasjonale rankinger og faglige standarder utviklet av vitenskapelige disipliner. Potensielt kan finansielle avhengigheter utvikles lokalt og regionalt dersom det finnes aktører som har interesser og ressurser å sette inn på å etablere samarbeidsrelasjoner mellom universitetene og lokale aktører i offentlig eller privat sektor.

I tillegg er de behovene universitetene skal møte, svært varierte. En studie fra California (Scott & Kirst, 2014) peker på at universiteter ikke er spesielt godt egnet til å innrette seg etter raske endringer i etterspørsel etter arbeidskraft og forskning. I California finnes det på den ene siden en dynamisk høyteknologisk sektor (jf. Silicon Valley) og på den andre siden mer stabile behov for eksempel knyttet til offentlige og private tjenester som helse og utdanning samt offentlig administrasjon. Raske endringer i utdanningsbehov ble i praksis møtt av andre tilbydere enn de store offentlige universitetene, i første rekke mindre, private aktører. Da ser jeg bort fra nettverket av høyteknologiske bedrifter i Silicon Valley og fremstående forskningsuniversiteter som Stanford University.

I Norge finnes det ikke et like variert og sammensatt høyere utdanningssystem som i California, og i praksis er de regionale universitetene og/eller statlige høyskolene noe nær monopolinstitusjoner i sine regioner. Det vil si at utdanningsinstitusjonene ikke er spesielt godt egnet til å reagere på behov og forventninger som kommer til uttrykk i dynamiske og omskiftelige markeder. Unntak finnes der spesielle industrinære teknologiske fagmiljøer har utviklet nære bånd til enkeltbedrifter, slik det er tilfellet i Horten og på Stord.

Endelig er de enkelte faglige miljøene innenfor høyere utdanning svært forskjellige og forholder seg til ulike aktører og miljøer i samfunnet. Mens noen tradisjonelt har tette forhold til arbeidslivet, har andre knapt direkte kontakt med aktører utenfor sitt eget fagfelt. Tette forhold til arbeidslivet er vanlig i profesjonsfag som medisin, sykepleie, jus og ingeniørfag,

Disse tre trekkene – standardisering, avhengighet av omgivelsene og varierte lokal- og fagmiljøer – gjør at det er gode grunner til å stille spørsmål ved hvor godt egnet norske universiteter og høyskoler er til å

møte fremtidens behov for forskning og undervisning slik de fremstår i de regionene der de befinner seg. I forlengelsen av dette spørsmålet er det også nærliggende å spørre hvor godt egnet de siste årenes reformer er til å styrke institusjonenes evne til å bidra til og å styrke økonomi og offentlig tjenesteyting i sine egne regioner.

Hvilke relasjoner vil prege forholdet mellom institusjonene og egne regioner og lokalsamfunn? Jeg skal skissere noen utviklingstrekk som kan bidra til å kaste lys over spørsmålet. Det ene er et forsterket fokus på *arbeidsmarkedsrelevans* og yrkesretting av høyere utdanning. Det andre er sammenslåing av institusjoner til større *flercampusinstitusjoner*. Videre finnes det politiske føringer og insentiver som skal bidra til å utvikle fremragende miljøer med klare profiler. Endelig har det skjedd en *sentralisering* og *standardisering* av evaluerings- og akkrediteringsordninger, og ikke minst opptak av studenter til høyere utdanning, som synes å ha en rekke uintenderte, uforutsette og uønskete konsekvenser for utdanningsinstitusjonenes lokale/regionale tilpasning.

De senere årene har fokuset på *arbeidsmarkedsrelevans* blitt forsterket, og institusjonene har begynt å utvikle tiltak for å fremme relevans slik at de kan gi egnet utdanning til nye generasjoner av lokale studenter og forsyne bedriftene i regionen med etterspurt og velutdannet arbeidskraft. En grunn til dette er at Norge, som mange økonomisk avanserte land, har nådd et stadium der rundt 50 % av hver ny generasjon tar høyere utdanning. Det er gode grunner for å bygge ut høyere utdanning, gitt at det er en klar statistisk sammenheng mellom utdanningsnivået i et land og økonomisk velstand, sosial velferd og graden av lykke befolkningen opplever. Derfor har også kapasitet og utbygging av høyere utdanning vært det dominerende perspektivet fra politikernes side siden begynnelsen av 1960-tallet, mens mindre oppmerksomhet har vært viet hvordan denne veksten burde fordeles på forskjellige utdanningsretninger. Dette kan illustreres med at det viktigste styringsredskapet til de sentrale myndighetene for dimensjonering av høyere utdanning, fastsetting av studieplasser ved den enkelte institusjon, stor sett har blitt brukt til å planlegge vekst. Det er først i de senere år at det har blitt foreslått nye og mer drastiske grep for å oppnå en bedre tilpasning mellom arbeidsmarkedets antatte behov og dimensjonering av høyere utdanning. Et av de første forslagene i

den retning finner vi i Produktivitetskommissjonens første rapport (NOU 2015: 1). Her anbefaler kommisjonen mer håndfaste tiltak for å sikre: 1) at flere studenter ledes mot fagområder (teknologi) som det antas å bli størst behov for i kommende år, og bort fra studieplasser i humaniora og samfunnsvitenskap, 2) at studier og studiesteder med lav studentetterspørsel kan legges ned, 3) en overgang fra lange akademiske studier til kortere fagstudier og større satsing på kvalitet i høyere utdanning.

De problemstillingene kommisjonen tok opp knyttet til høyere utdanning og forskning, gjenspeiler tema som lenge hadde vært studert innenfor den litteraturtradisjonen som kalles «forskning om forskning» eller «Science and Technology Studies» (STS) (Gibbons et al., 1994; Nowotny et al., 2001). Denne litteraturen legger blant annet vekt på at høyere utdanning og forskning har blitt integrert i økonomi, politikk og samfunn på en helt ny måte når en stor del, om ikke et flertall, av nye rekrutter til arbeidsmarkedet har høyere utdanning og til dels forskningserfaring. Samtidig er stadig større deler av næringslivet avhengig av forskningskompetanse fordi de bruker eller produserer forskningsbaserte produkter (Bleiklie & Byrkjeflot, 2002). Dette kommer tydelig til uttrykk i Produktivitetskommissjonens første rapport, som legger vekt på at kunnskap er samfunnets viktigste ressursgrunnlag for høy produktivitet, og at utdanningssystemet er det viktigste virkemiddelet for å påvirke «kunnskapskapitalen» (NOU 2015: 1, s. 338). Denne utviklingen betyr at høyere utdanning og forskning har blitt en stor offentlig sektor som naturlig utsettes for en helt annen oppmerksomhet fra politikere, media og samfunnet generelt enn bare for et tiår siden.

Det forsterkede fokuset på dimensjoneringen av høyere utdanning kan være utløst av at politiske aktører ser for seg at behovet for høyt utdannet arbeidskraft er i ferd med å *mettes*. Mange høyere utdanningssystemer ser ut til å bevege seg i den retningen, og i Danmark og Japan finner vi eksempler på at myndighetene forsøker å bremse vekst ved å redusere kapasiteten til deler av sine høyere utdanningssystemer for å håndtere det som anses å være overkapasitet (Bleiklie, 2017; Kvalitetsudvalget, 2015). Her må det likevel understrekes at det er betydelig variasjon på tvers av land. Oppfatningene av «metning» vil ventelig variere avhengig av hvordan formålet med høyere utdanning defineres, for eksempel som ulike typer av velferdskonsum eller investeringer i human kapital.

I Norge og flere andre europeiske land, eksempelvis Belgia, Danmark, Finland, Sverige, Frankrike og England, har det skjedd omfattende endringer i det høyere utdanningslandskapet. Hovedgrepet fra myndighetene her er *sammenslåing av institusjoner* (eller tettere samarbeid i ulike konstellasjoner kalt «allianser», «føderasjoner» e.l.). De sammenslåtte institusjonene omfatter gjerne flere studiesteder med til dels store geografiske avstander og med større avstand organisatorisk og geografisk mellom de fleste ansatte og ledelsen.

Det er viktig å ta med den historiske bakgrunnen for de endringene som skjer i dag. For det første skjedde det en massiv ekspansjon i antallet institusjoner innenfor høyere utdanning fra slutten av 1960-tallet med utbyggingen av de regionale og senere statlige høyskolene. Det første skrittet var vedtaket om etablering av 15 distriktshøgskoler i 1969, som ble gjennomført i løpet av 1970-tallet. Deretter fulgte Høgskolereformen i 1994, som omfattet 98 regionale høyskoler (distriktshøgskoler, pedagogiske høyskoler, ingeniørhøgskoler, sosialhøgskoler, helsefaghøgskoler, militære høyskoler) som ble integrert i det statlige høyere utdannings-systemet i form av 26 statlige høyskoler. Selv om dette formelt sett økte antallet statlige høyere utdanningsinstitusjoner fra 11 til 38, var Høgskolereformen i 1994 først og fremst en sammenslåingsreform som reduserte tallet på offentlige høyere utdanningsinstitusjoner drastisk.

Spesielt etter Kvalitetsreformen i 2003 er det utviklet omfattende standardiserte styrings- og kontrollsystemer som gjør det mulig å måle og påvirke resultatet av institusjonenes virksomhet bedre enn før. Et felles lovverk, finansierings-, akkrediterings- og evalueringssystem, felles stillingsbetegnelser og lønssystem, enhetlig grads- og karaktersystem, samt et felles system for registrering av forskningsresultater gjorde det mulig å sammenligne institusjonenes effektivitet og kvalitet som utdannings- og forskningsinstitusjoner. Et viktig formål var å etablere prosedyrer og insentiver som bidrar til å utvikle fremragende miljøer og profilerte, synlige institusjoner. Disse systemene ble delvis ivare tatt av et mer differensiert forvaltningsapparat med flere nye enheter under Kunnskapsdepartementet. I dag omfatter det enheter som blant andre NOKUT, Utdanningsdirektoratet, Samordna Opptak, SIU og Forskningsrådet. Et viktig formål var å utvikle administrativ kapasitet

som gjorde det mulig å overvåke, kontrollere og følge opp institusjonenes effektivitet og kvalitet.

Det statlige høyere utdanningssystemet omfattet etter Høgskolereformen i 1994 (jf. s. 58) svært ulike utdanningstradisjoner, der universitetene representerte klassiske forskningsorienterte idealer, og de regionale høgskolene representerte kortere yrkesorienterte profesjonsutdanninger. Dette etablerte en spenning innad i systemet, der det over tid skjedde en standardisering ovenfra som tilsa økt akademisering. Viktige elementer i standardiseringen var etableringen av felles gradssystem, kompetansekriterier, evaluerings- og akkrediteringskriterier og ikke minst finansieringssystemet som ble innført med Kvalitetsreformen fra 2003. Strukturreformen har ført til en enda sterkere omforming av det norske høyere utdanningslandskapet med ytterligere sammenslåinger som har redusert tallet på statlige høgskoler fra 26 til 5 og økt antallet universiteter fra 4 til 10 (6 siden 2005, hvorav 3 de siste 3 årene). Den innebærer også at spenninger mellom ulike utdannings- og forskningstradisjoner i stor grad flyttes inn i de nye sammenslåtte institusjonene.

Hvis vi ser bort fra de fire eldste universitetene og de fem spesialiserte vitenskapelige høgskolene, har de fleste nye universiteter og statlige høgskoler sine tyngste utdanningstilbud på fem felt: lærer-, helsefag-, sosialarbeider-, ingeniør- og økonomisk-administrativ utdanning.

På tre av disse feltene (lærer-, helsefag- og sosialarbeiderutdanning) er behov og etterspørsel relativt forutsigbare fordi en vesentlig del av fremtidige behov for offentlige tjenester som kandidater på disse feltene skal møte, er avhengig av demografiske forhold. Selv om endringer i flyttemønstre, offentlig politikk og næringsvirksomhet kan påvirke lokal etterspørsel og tilbud, er den relative stabiliteten høy. Det er derfor grunn til å vente at de store offentlige utdanningsinstitusjonene vil kunne møte behovene og de relativt gradvise endringene i etterspørselen på disse feltene. Til dels vil dette også kunne gjelde de to andre utdanningene siden de hovedsakelig utdanner studenter til arbeid i kommunal og fylkeskommunal administrasjon og tjenesteyting. I den grad tilbudene er rettet mot privat næringsliv, for eksempel private teknologibedrifter, kan stabiliteten være lavere og gjøre tilpasning vanskeligere. Gitt dette utgangspunktet, er det grunn til å spørre hvordan strukturreformen kan bidra til å

sette institusjonene bedre i stand til å møte lokale og regionale behov i arbeidsmarkedet.

Til sammen representerer disse tendensene tre paradokser som, om de ikke representerer uløselige konflikter, stiller institusjoner og myndigheter overfor utfordringer som kan bli vanskelige å håndtere:

Det første er forholdet mellom *arbeidsmarkedsrelevans*, *regional utvikling og sikring av regionale utdanningsbehov*, der lokal tilpasning av fagmiljøer står sentralt, og etableringen av større og mer byråkratiske, fusjonerte enheter med en ledelse som befinner seg relativt langt fra de ulike fagmiljøene. Det er grunn til å stille spørsmål om hvordan institusjonene kan tenkes å håndtere spenningen mellom disse elementene i politikken, og om denne strukturpolitikken er best egnet til å imøtekomme lokale og regionale behov.

Det andre paradokset er den åpenbare motsetningen mellom å utvikle *fremragende institusjoner* med klare profiler og *sammenslåingen* av ulike typer av institusjoner til større, amorfe institusjoner der eventuelle fremragende miljøer inkorporeres i større enheter med sammensatte profiler og ambisjoner.

Det tredje paradokset, som i noen grad henger sammen med det andre, er *akademiseringen*, som standardiseringen av gradssystem, finansieringssystem, stillingskategorier, samt akkrediterings- og evalueringssystemene har lagt til rette for, sett opp mot ønsket om yrkesorientering og relevans i studietilbudet. Et tydelig uttrykk for akademiseringen er økningen i tallet på universiteter sammenlignet med tallet på statlige høyskoler.

Et viktig, men lite kommunisert aspekt, er at denne typen spenninger som til nå først og fremst har blitt håndtert på sentralt politisk nivå, i større grad er blitt institusjonenes ansvar og må håndteres internt.

Reformbølger og fremveksten av det høyere utdanningssystemet

Skal vi forstå hvordan vi har endt opp med et høyere utdanningssystem som er preget av disse spenningene, kan det være nyttig å se nærmere på to sider ved den offentlige reformpolitikken slik den har utviklet seg

siden ekspansjonen i høyere utdanning tok til for alvor etter 1960. Det ene trekket er at reformbølger med skiftende formål, til dels parallelt med lignende reformer i andre europeiske land, har avløst hverandre (Bleiklie et al., 2000, s. 1) Ekspansjonspolitik fra 1960 til ca. 1970, 2) yrkesretting og lavere gradsutdanning fra ca. 1980 til 1990, 3) kvalitet med vekt på forskning og organisatorisk integrasjon fra ca. 1990 til ca. 2000, 4) kvalitet, standardisering og styring fra 2003 til 2013 og 5) strukturpolitikk og vekt på undervisningskvalitet, relevans for næringsliv og arbeidsmarkedet. Det andre trekket er New Public Management-inspirerte reformer som med økende styrke har preget høyere utdanning fra ca. 1990 og frem til i dag.

Ekspansjonspolitik 1960–75

I 1960 hadde Norge 6 høyere utdanningsinstitusjoner på universitetsnivå (universiteter og vitenskapelige høyskoler) med til sammen ca. 8300 studenter, noe som var en beskjeden økning siden 1945. I 1970 hadde studenttallet blitt mer enn tredoblet til noe over 30 000 studenter fordelt på 10 institusjoner. I årene som fulgte, vokste studenttallene raskt. Den første reformbølgen, preget av ekspansjonspolitik, var innrettet mot å øke de eksisterende institusjonenes kapasitet til å ta imot den økende etterspørselen etter høyere utdanning. Den store økningen fant først og fremst sted innenfor de åpne eller «frie» studier i humaniora, inkludert dagens samfunnsvitenskapelige disipliner og i naturvitenskapelige fag. Dette utbyggingsmønsteret, der studenttallene økte mest der utgiftene per studieplass var lavest, har preget utbyggingen av det høyere utdanningssystemet frem til i dag.

Yrkesretting og regionalisering 1975–1990

Reformbølgen med vekt på yrkesretting og laveregradsstudier skjedde først og fremst gjennom utbyggingen av de nye distriktshøgskolene fra 1969 og utover på 1970-tallet. Formålet med utbyggingen var dels å fylle et behov for kortere yrkesrettet og rimeligere høyere utdanning, lette presset på universitetene og tilby «distriktsrelevant utdanning» (Jerdal, 1996)

som kunne møte eksisterende lokale behov for kvalifisert arbeidskraft. I praksis førte dette til at distriktshøgskolene bygde ut 2- og 3-årige utdanninger, blant annet i økonomisk-administrative fag. I tillegg tok universitetene opp konkurransen om studentene ved å satse mer på kortere yrkesrettete laveregradsstudier. Reformperioden innvarslet begynnelsen på utviklingen av et binært høyere utdanningssystem med en spenning mellom to verdsett som på ulike måter har preget norsk høyere utdanning frem til i dag, mellom akademiske kvalifikasjoner og status på den ene siden og yrkesrettet relevans på den andre.

Kvalitetspolitikk og høyeregradsstudier 1990–2000

Rundt 1990 begynte en tredje reformbølge, som igjen innebar en omlegging av politikken. Nå var det faglig kvalitet som sto i fokus med satsing på forskning og høyeregradsstudier. Samtidig skulle integrasjonen mellom institusjonene styrkes gjennom tettere samarbeid i en nettverksstruktur som ble døpt «Norgesnett». I denne perioden arbeidet myndighetene for å beholde den eksisterende binære strukturen med statlige høgskoler og institusjoner på universitetsnivå (universiteter og statlige høgskoler). Forsøk fra enkelte statlige høgskoler på å oppnå universitetsstatus ble derfor avvist, og gjennom Høgskolereformen i 1994 ble de regionale institusjonene forsøkt integrert innenfor en klarere formell ramme. Dreiningen av politikken i denne perioden bygde på en annen forestilling om forholdet mellom arbeidsmarked og utdanning. Tanken var at utdanning ikke bare skal møte eksisterende etterspørsel, men bidra til å utvikle økonomien og arbeidsmarkedet. I ytterste konsekvens betyr det at jo høyere utdanningsnivå arbeidskraften har, jo bedre er det for økonomisk utvikling og konkurransekraft. Den påviste statistiske sammenhengen mellom utdanningsnivået i et land og økonomisk utviklingsnivå dannet et viktig grunnlag for denne tankegangen (Meyer & Ramirez, 2000). Tenkningen om faglig kvalitet, høyeregradsutdanning og forskning la føringer på integrasjonsprosessen og ga styrke til akademisering eller akademisk drift som en vesentlig drivkraft bak integrasjonen.

Kvalitetspolitikk og styring 2000–2010

Kvalitet sto også i fokus i den neste perioden, som ble innledet med Kvalitetsreformen i 2003: Med innføring av et felles gradssystem, finansieringssystem, kvalitetssikringssystem, system for institusjonsstyring og utbygging av sentrale styringsorganer som NOKUT, sørget reformen for å bringe sammen en faglig reform, med styrings- og administrative reformer innenfor en felles overordnet tankegang, på en klarere og mer kraftfull måte enn tidligere. Kvalitetsreformen la stor vekt på undervisningskvalitet, men etter at ekstramidlene som ble bevilget for å heve undervisningskvaliteten, tok slutt etter tre år, var det fokuset på forskningskvalitet som kom til å prege perioden fordi finansieringssystemet som ble innført, i praksis favoriserte forskningsuniversitetene. Samtidig ble den bastante motstanden mot å svekke det binære systemet lagt til side, og det ble etablert et sett med kriterier som måtte oppfylles om en institusjon skulle oppnå universitetsstatus. Ansvar for å avgjøre søknader fra statlige høyskoler om å bli universitet ble lagt til NOKUT. Derfor økte også andelen høyskoler med ambisjoner om å oppnå universitetsstatus. Tre strategier ble fulgt: å etablere nok master- og doktorgradsstudier til å tilfredsstille NOKUTs krav, slå seg sammen med en annen høyskole for å dele på byrdene ved en slik satsing, eller slå seg sammen med et allerede etablert universitet. I årene 2005–2007 fikk tre institusjoner, to av dem statlige høyskoler, universitetsstatus. I denne perioden ble akademisering ikke bare stimulert, men til dels lagt til grunn for de standardiserte styringssystemene, stillingssystemet og gradssystemet, som alle ble utformet på en måte som ikke bare favoriserte de tradisjonelle forskningsuniversitetene, men også stimulerte de andre institusjonene til å strekke seg etter de samme privilegiene.

Konsentrasjon og relevans fra 2010 av

Den siste reformperioden står vi i praksis midt oppi, selv om den såkalte strukturreformen formelt ble gjennomført i kjølvannet av regjeringens stortingsmelding *Konsentrasjon for kvalitet* (Meld. St. 18 (2014–2015)). Reformen har ført til etableringen av fem nye institusjoner – tre universiteter og to statlige høyskoler – som nå står oppe i omfattende

iverksettingsprosesser. Det står institusjonene fritt hvordan de vil gjennomføre prosessen, og hvilke faglige og organisatoriske mål de ønsker å oppå. De fleste statlige høyere utdanningsinstitusjoner er nå større institusjoner med flere læresteder spredt over til dels store geografiske områder.

Hvis vi ser på målsettingene for reformen, er de, i likhet med tilsvarende reformer i andre europeiske land, mange og omfattende (Pruvot et al., 2017). Regjeringen fremhever seks mål: kvalitet, robusthet, tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet, regional utvikling, verdensledende forskningsmiljøer, effektiv ressursbruk. Bortsett fra den generelle forutsetningen om at institusjoner og fagmiljøer må være av en viss uspesifisert størrelse, sies det lite om hvordan målsettingene kan nås, og hvordan de står i forhold til hverandre. Det som er tydelig i et reformhistorisk perspektiv, er at formålene som høyere utdanning skal tjene, er blitt flere (utdanning, forskning og flere former for formidling og samfunnsnytte), mer ambisiøse (verdensledende) og mer mangfoldige (med flere fagmiljøer, studentgrupper, næringslivsaktører og offentlige aktører med varierte krav og forventninger).

Modeller for organisering og styring av universiteter

En fellesnevner for de politiske kravene og forventningene som høyere utdanningsreformer har stilt universitetene overfor siden 1980-tallet, er et sett med underliggende forestillinger om hvordan institusjonene bør styres og organiseres. Disse forestillingene er forankret i New Public Management (NPM)-tenkning (Neave, 2002; Pollitt & Bouckaert, 2011). Det er altså ikke bare endrete omgivelser, vekst og spesifikke utdannings- og forskningspolitiske mål som har drevet frem reformene, men i økende grad det som var nye forestillinger om hvordan universiteter og høyskoler bør organiseres og styres. Slike forslag ble stadig viktigere elementer i reformpolitikken, fra en forsiktig begynnelse i siste halvdel av 1980-tallet, til de omfattende endringene som preget reformpolitikken på 2000-tallet.

Disse reformene innebar at den tradisjonelle måten å begrunne universitetenes organisasjons- og beslutningsstruktur på, har blitt avløst av

et helt nytt sett av ideer. Tradisjonelt har universitetet først og fremst blitt forstått som et *akademisk fellesskap*. Den nye tankegangen, derimot, innebar at universitetet blir sett på som *bedrift* (Bleiklie et al., 2000; Brunsson & Sahlin, 2000; Musselin, 2007; Olsen, 2005). Ifølge idealet om universitetet som «akademisk fellesskap» er institusjonell autonomi og akademisk frihet to sider av same sak, siden ledelse og viktige beslutninger er i hendene på kollegiale organer befolket av uavhengige vitenskapelig ansatte. Beslutningsmakt er knyttet til ideen om universitetet som en organisasjon bestående av en rekke disiplinære fellesskap, med preferanser som er styrt av sterke normer om vitenskapelig atferd og vitenskapelig arbeid. Det «akademiske fellesskap» styres følgelig nedefra, i samsvar med felles vitenskapelige normer som deles av de ulike faglige fellesskapene. Idealet kan spores tilbake til Middelalderuniversitetet, og har vært dominerende i ulike moderniserte versjoner frem til rundt 1980. De siste tiårene er utvilsomt preget av en bevegelse bort fra dette idealet og over mot bedriftsidealet, som har vært kommentert av en rekke forfattere (Amaral et al., 2003; Becher & Kogan, 1992; Clark, 1998; Gornitzka et al., 2005; Neave, 2002; Olsen, 2005; Seeber et al., 2015; Slaughter & Leslie, 1997).

Idealet om universitetet som «bedrift» innebærer at institusjonell autonomi skal gi institusjonens ledelse et grunnlag for å treffe strategiske beslutninger med sikte på å tilfredsstille interessene til de viktigste berørte partene av bedriftens virksomhet. Individuell akademisk frihet er derfor inngjerdet av de antatte behovene og interessene til strategisk viktige berørte parter. Beslutningene fattes innenfor hierarkiske strukturer som er utformet med tanke på å utstyre lederne med autoritet og administrative ressurser, slik at de kan iverksette strategisk viktige beslutninger i organisasjonen. Beslutningsmakt er samlet hos ledelsen, som styrer de ansatte som enkeltpersoner ved å påvirke atferden deres gjennom ulike insentiver. Dette skjer ikke bare ved at ledere gis mer myndighet. Beslutningsmakten styrkes dessuten ofte ved at de faglige fellesskapene i stor grad mister sitt organisatoriske grunnlag for å påvirke interne beslutningsprosesser gjennom avvikling av disiplinainstitutter og andre grunnheter basert på faglige fellesskap. Når makten samles hos ledelsen og strategisk viktige interessenter, vil den enkelte vitenskapelig ansattes

makt dermed være mer avhengig av hvilke bytteforhold hun eller han har med ledelsen. Forskere som kontrollerer store eksterne midler, har høy prestisje. Det samme gjelder forskere som (i tillegg) sitter i strategiske posisjoner på eksterne beslutningsarenaer av betydning for institusjonen, og/eller har tilegnet seg ressurser som kan konverteres i intern innflytelse og høy grad av autonomi i forhold til interne ledere og maktstrukturer (Bleiklie et al., 2015, 2017).

Selv om bedriftsidealet innebærer at offentlig organisasjoner, offentlige universiteter inkludert, bør bli 'komplette organisasjoner' med klare mål og administrativ kapasitet til å opptre som strategiske aktører (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000), er det flere som har pekt på at dette idealet neppe kan realiseres fullt ut (Musselin, 2007; Olsen, 2005; Weick, 1976). De legger vekt på at universiteter, i kraft av sine egenartede oppgaver, er 'spesifikke' organisasjoner som må operere med uklare teknologier og under betingelser som krever at beslutninger treffes gjennom prosesser som beveger seg nedenfra og opp i organisasjonen. Følgelig må de organiseres på bestemte måter som setter dem i stand til å løse sine oppgaver, noe som tilsier at det akademiske fellesskapet fortsatt har en viktig rolle å spille om institusjonene skal gjøre dette på en faglig forsvarlig måte. De to idealene og spenningen mellom dem har begge satt sine spor både i innholdet til og implikasjonene av høyere utdanningsreformer. Dette tilsier at NPM-reformer i høyere utdanning har sin klare egenart.

Fem styringsrevolusjoner og noen organisatoriske implikasjoner

Den måten NPM-inspirerte ideer har manifestert seg på i de høyere utdanningsreformene, har i økende grad virket både på systemnivå, organisasjonsnivå og på de enkelte ansattes og studentenes arbeidssituasjon. Det som var etablerte prinsipper for organisering og styring av høyere utdanning for 35 år siden, har praktisk talt blitt snudd på hodet. «Styringsrevolusjon» er derfor en treffende betegnelse, og nedenfor skal jeg peke på fem viktige revolusjoner i styring og organisering av høyere utdanning i Norge og de fleste vesteuropeiske land:

- 1 *Systemintegrasjon*: Historisk sett har høyere utdanning bestått av en eller et begrenset antall universiteter og vitenskapelige høyskoler som til dels ble regulert direkte av de sentrale myndighetene, noen ganger gjennom spesifikke lover for den enkelte institusjon. Dagens høyere utdanningssystemer omfatter vanligvis alle institusjoner som bygger på videregående utdanning og på forskjellige måter bidrar til et felles overordnet mål under felles lovgivning, finansieringssystem og evaluerings- og akkrediteringssystemer, og som omfatter utdanninger som tidligere ble sett som yrkesorienterte og ikke-akademiske (Guri-Rosenblit et al., 2007).
- 2 *Beslutningsprosesser*: Sentrale beslutningsprosesser ved universitetene var tidligere basert på at organisasjonens beslutninger skulle gjenspeile preferansene til professorene eller den akademiske staben. I dag er tendensen at beslutninger treffes i en hierarkisk ovenfra-ned-prosess slik at de skal gjenspeile strategiene til organisasjonens toppledelse. Institusjonelle ledere opererer på en måte som ligner toppledere i andre store bedrifter, arbeider tett med interessenter i omgivelsene og treffer beslutninger med store konsekvenser for universitetene som organisasjoner (Amaral et al., 2003).
- 3 *Finansiering*: Mens offentlige universiteter tradisjonelt har fått dekket sine utgifter gjennom direkte bevilgninger fra staten, gjerne basert på innsatsfaktorer som antall fast ansatte i faglige stillinger og/eller antall studenter, er bevilgningene nå kjennetegnet av: a) mindre detaljert regelstyring av budsjettene fra statens side, b) at budsjettene i økende grad er basert på resultatindikatorer (f.eks. antall avlagte eksamener og/eller akademiske grader, antall og utbredelse av forskningspublikasjoner) snarere enn innsatsfaktorer (Lepori et al., 2007). Dessuten er ekstern finansiering blitt viktig, spesielt for de mest forskningsintensive universitetene.
- 4 *Kvalitetssikring og evaluering*: Tradisjonell evaluering og kvalitetssikring dreide seg vanligvis om vurderinger av enkeltpersoners akademiske prestasjoner knyttet til eksamensprosedyrer og ansettelsesprosesser. Disse evalueringsformene har nå blitt supplert med organisasjonsmessig evaluering og kvalitetssikring gjennom akkreditering, evalueringer og andre prosedyrer som kjennetegnes ved:

- a) etablering av nasjonale akkrediterings- og/eller evalueringsorganer; b) en sterk faglig-akademisk innflytelse når det gjelder å utvikle legitime evalueringskriterier og prosedyrer (Reale & Seeber, 2013); c) en dobbel maktoverføring fra enkeltinstitusjoner og lokale faglig ansatte til nasjonale eller overnasjonale organer og akademiske elitegrupper i forbindelse med akkreditering og kvalitetssikring.
- 5 *Arbeidsorganisering*: Mens akademisk arbeid tidligere ble utført individuelt, blir det nå i økende grad utført av grupper. Denne utviklingen har blitt presset frem av: a) fremveksten av former/mekanismer for forskningsfinansiering som stiller krav om at forskerne skal arbeide i tverrfaglige, tverrinstitusjonelle og/eller internasjonale grupper; b) sammenslåinger av mindre disiplinærinstitutter i større enheter; og c) formalisering av organiserte tematiske forskergrupper som omfatter faglig ansatte i seniorstillinger, rekrutteringsstillinger og studenter på høyere nivå (Mohrman et al., 2007).

Gjennom disse fem prosessene har universitetene endret seg langs flere dimensjoner. Den ene er en bevegelse mot sterkere administrative apparater med bedre kapasitet til strategisk styring. Den andre går i retning av sterkere og mer komplekse former for avhengighet av omverdenen i forbindelse med vitale funksjoner som politisk regulering, finansiering, evaluering og styring. Den tredje er økende standardisering, nasjonalt og internasjonalt, som kan bidra til å redusere handlingsrommet til den enkelte institusjon og legge klare begrensninger på den institusjonelle autonomien i praksis.

I et organisasjonsteoretisk perspektiv har måten universitetene styres på, og de faglig ansattes innflytelse internt, beveget seg bort fra desentraliserte «organiserte anarkier» der innflytelse var forankret i ulike disiplinære fellesskap (Cohen et al., 1972), i retning av 'penetrerte hierarkier' der en mer sentralisert organisasjon, med sterkere ledelse og større administrativ kapasitet, samtidig er innvevd i en rekke gjensidige, finansielle og faglige avhengighetsforhold internasjonalt og nasjonalt (Bleiklie et al., 2015, 2017). Styrkingen av ledelsen og de administrative strukturene ved hver enkelt institusjon betyr ikke at faglig ansatte ganske enkelt har blitt skjøvet ut av maktposisjonene og satt under administrasjon.

Derimot har den faglige, akademisk innflytelsen endret karakter på to måter. Mens den tidligere var basert på akademiske posisjoner innenfor institutter eller grunnenheter ved de enkelte institusjonene, er den nå i økende grad basert på posisjoner knyttet til organer innen forskningsfinansiering (f.eks. NFRs programstyrer), kvalitetsvurdering (evalueringsutvalg), redaksjonsutvalg, faglige vurderingskomiteer, offentlige utvalg og eksterne institusjonsstyrer. Akademisk makt er dermed i økende grad basert på posisjoner i tverrinstitusjonelle og i noen grad internasjonale nettverk heller enn akademiske posisjoner innenfor det enkelte universitet. Mens universitetene som «organiserte anarkier» var preget av desentraliserte beslutninger og svak ledelse med liten styringskapasitet, er styringskapasiteten i dagens 'penetrerte hierarkier' også begrenset, til tross for sterkere ledelse og administrative strukturer. Begrensningene ligger først og fremst i forsterket avhengighet av omgivelsene, finansielt (ekstern finansiering), faglig (ansettelser og forfremmelser) og strategisk (evalueringer). Mens rasjonaliteten i det akademiske fellesskapsidealet er knyttet til institusjonaliserte verdier der institusjonell autonomi og akademisk frihet sto sentralt, er rasjonaliteten i bedriftsidealet knyttet til forventninger om strategisk styring i transaksjonsforhold til den enkelte ansatte og til omgivelsene. Ledelse har med andre ord beveget seg bort fra en verdibasert, kollegial modell der ledere representerer fellesskapet av sine like, til et interessebasert transaksjonsforhold der ledere utveksler ressurser med sine ansatte. Sistnevnte kan, ved å bidra med ressurser til organisasjonen i form av penger, akademisk prestisje eller viktige eksterne posisjoner, konvertere disse i intern innflytelse og personlig autonomi.

Så langt kan vi konstatere at komparative studier tyder på at NPM-reformer har hatt et globalt gjennomslag på fire områder: 1) ideologien tjener som begrunnelse for reformer med fokus på mer effektive institusjoner og undervisning og forskning av bedre kvalitet; 2) fremveksten av formelle organisatoriske strukturer for institusjonell evaluering og konkurranseutsatt forskningsfinansiering; 3) formalisering av prosedyrer og oppbygging av sentraladministrative apparater for å oppnå en rekke effektivitets- og kvalitetsmål; 4) økt formell institusjonell autonomi, kombinert med svekking av forbindelsen mellom institusjonell og individuell autonomi. Inndelingen i organisatoriske grunnenheter er ikke i samme

grad basis for fagmiljøer, men preges snarere av større produksjonsenheter for større konglomerater av fagmiljøer.

Likevel er det slik at det varierer i hvor stor grad de fem «styringsrevolusjonene» i praksis har blitt gjennomført og påvirket forholdet mellom sentrale myndigheter og den enkelte institusjon, og deretter forholdet mellom akademiske institusjoner og den enkelte faglig ansatte (Paradeise et al., 2009). Mye tyder på at internasjonalt sterke forskningsuniversiteter har hatt en unik evne til å bevare styringsformer som sikrer sterk faglig innflytelse (Paradeise & Thoenig, 2013). Likevel er hovedforklaringen på variasjonene knyttet til nasjonal tilhørighet, og dette forklarer forskjeller i styring og organisering av universiteter bedre enn forskjeller mellom institusjonstyper – for eksempel mellom tradisjonelle og «nye» universiteter og mellom allmenne forskningsuniversiteter og spesialiserte universiteter (Seeber et al., 2014). Samtidig er integrasjonen av høyere utdanningssystemer et felles trekk ved europeisk høyere utdanning, som kan bidra til å opprettholde og tydeliggjøre nasjonale forskjeller, der nasjonale regjeringer aktivt arbeider for å standardisere utdanningstilbud og organisasjonsformer med utgangspunkt i nasjonale tradisjoner (Bleiklie & Michelsen, 2013; Paradeise et al., 2009). Her ser vi at egenskaper ved nasjonale politisk-administrative regimer legger visse rammer for hvordan utdanningsinstitusjoner og -systemer styres, samtidig som høyere utdanning som politisk sektor også er preget av særegne tradisjoner som legger sine spesifikke føringer på hvordan sektoren er styrt og organisert (Bleiklie et al., 2017). Et forhold som potensielt kan redusere slike særegenheter i sektoren, er utviklingen av et europeisk akademisk arbeidsmarked, slik det har vokst frem de siste 10 til 15 årene.

Avslutning

Norske universiteter har gjennomgått grunnleggende endringer som organisasjoner. De ulike reformbølgene viser hvordan universiteter og høyskoler har blitt pålagt stadig nye oppgaver. De er gjenstand for sterkere press for å åpne seg mot omgivelsene, lokalt, nasjonalt og internasjonalt, og ta inn over seg nye krav og forventninger fra samfunnet. Samtidig har systemet og de enkelte institusjonene gjennomgått omfattende endringer

i styrings- og organisasjonsformer. Dette setter myndighetene bedre i stand til å øke presset mot institusjoner og ansatte til å ivareta stadig flere oppgaver og hensyn. I tråd med dette utvikles det ikke bare måter å måle den enkeltes og institusjonenes arbeidsinnsats og produktivitet på når det gjelder forskning og undervisning, men også når det gjelder formidling og andre former for samfunnsrelevante aktiviteter. De tre paradoksene jeg pekte på innledningsvis, betyr at alle oppgavene ikke kan løses like godt til enhver tid. Reformbølger med sine særegne prioriteringer – for eksempel når det gjelder vekt på korte, yrkesrettete versus lange forskningsorienterte utdanninger – er et uttrykk for dette. Dette viser også at systemene ikke er stabile, og at skiftende politiske prioriteringer like gjerne skyldes endrete ideologisk betonte forestillinger om hva som bør prioriteres, som klart formulerte sosiale og økonomiske behov (Meyer & Ramirez, 2000). Siden universiteter i dag finnes i alle deler av landet, dreier en del av forventningspresset seg om å møte regionale og lokale behov innenfor utdanning og forskning. Vi vet mindre om variasjoner i lokal tilpasning, selv om «regionale» universiteter gjerne forutsettes å utvikle tydelige lokale bånd som preger innrettingen av utdannings- og forskningstilbud. I lys av dette presset har jeg stilt spørsmål ved om institusjonene vil være i stand til å møte forventningene. Spesielt har jeg stilt spørsmål ved om kombinasjonen av økende standardisering, akademisering og internasjonalisering innenfor stadig større flercampusinstitusjoner er egnet til å møte behov for lokal og regional tilpasning. Spenningene i politikken tilsier at utviklingen innenfor den enkelte institusjon kan gå i flere retninger. Selv om det er grunn til å anta at trykket fra standardiserings- og akademiseringsprosessene er tunge (Kyvik, 2019), så møter de trolig varierende grader av oppslutning og motstand i fagmiljøene (Michelsen & Halvorsen, 2002). Det er mye som tyder på at noen fagmiljøer er i god posisjon til å yte motstand, bremse akademiseringsprosessen og beholde tette bånd til lokale bedrifter og en sterk yrkesorientering i studietilbudet. Derfor er det av stor interesse å undersøke nærmere hvordan forholdet mellom lokale bedrifter og regionale universiteter er organisert på institusjonsnivå, men også relasjonene mellom de enkelte fagmiljøene og de delene av næringslivet og den offentlige forvaltningen de betjener. Hvordan institusjonene håndterer balansen mellom akademisering

og standardisering på ene siden og lokal tilknytning og yrkesretting på ulike fagfelt på den andre siden, er én viktig problemstilling, en annen er hvordan denne balansen påvirkes av de pågående fusjonsprosessene. Begge deler er spørsmål det er av stor interesse å klarlegge bedre enn det er gjort til i dag.

Referanser

- Amaral, A., Meek, L. & Larsen, I. M. (Red.) (2003). *The higher education managerial revolution?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Becher, T. & Kogan, M. (1992). *Process and structure in higher education*. Milton Keynes: Open University Press.
- Ben-David, J. & Zloczower, A. (1991). Universities and academic systems in modern societies. I J. Ben-David, *Scientific Growth*. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Bleiklie, I. (2017). Some assumption about the relationship between higher education, the labor market, vocational education and the political system. Paper presentert på Scancor Spring Seminar, *Organizations, Institutions, and Nation-States*, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, 11. –12. mai 2017.
- Bleiklie, I. & Byrkjeflot, H. (2002). Changing knowledge regimes – universities in a new research environment. *Higher Education*, 44(2–3), 519–532.
- Bleiklie, I., Enders, J. & Lepori, B. (2015). Organizations as penetrated hierarchies: Environmental pressures and control in professional organizations. *Organization Studies*, 36(7), 873–896.
- Bleiklie, I., Enders, J. & Lepori, B. (Red.) (2017). *Managing universities: Policy and organizational change in a Western European comparative perspective*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Bleiklie, I., Høstaker, R. & Vabø, A. (2000). *Policy and practice in higher education. Reforming Norwegian universities*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley.
- Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing organizations: The example of the public sector reform. *Organization Studies*, 21(4), 721–746.
- Clark, B. R. (1998). *Creating entrepreneurial universities: Organizational pathways to transformation*. Oxford, New York, Tokyo: IAU Press/Pergamon.
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1–25.
- Gornitzka, Å., Kogan, M. & Amaral, A. (red.) (2005). *Reform and change in higher education: Analyzing policy implementation* (s. 97–116). Dordrecht: Springer.

- Guri-Rosenblit, S., Sebkova, H. & Teichler, U. (2007). Massification and diversity of higher education systems: Interplay of complex dimension. *Higher Education Policy*, 20, 373–389.
- Jerdal, E. (1996). Distriktshøskolen – alternative utdanning? I I. Bleiklie (Red.), *Kunnskap og makt. Norsk høyere utdanning i endring*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Kvalitetsudvalget (2015). *Nye veje og høje mål. Kvalitetsudvalgets samlede analyserapport*. København: Utvalg for kvalitet og relevans i de Videregående Uddannelser.
- Kyvik, S. (2009). *The dynamics of change in higher education. Expansion and contraction in an organizational field*. Dordrecht: Springer.
- Lepori, B. et al. (2007). Comparing the evolution of national research policies: What patterns of change? *Science and Public Policy*, 34(6), 372–388.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Musselin, C. (2007). Are universities specific organisations? I G. Krücken, A. Kosmützky & M. Torka (Red.), *Towards a multiversity? Universities between global trends and national traditions* (s. 63–84). Bielefeld: Transcript.
- Meyer J. & Ramírez, F. (2000). The world institutionalization of education. I J. Schriver (Red.), *Discourse formation in comparative education* (s. 111–132). New York: Peter Lang Publishers.
- Michelsen, S. & Halvorsen, T. (red.) (2002). *Faglige forbindelser. Profesjonsutdanning og kunnskapspolitikk etter Høgskolereformen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Mohrman, K., Baker, D. & Ma, W. (2007). The research university in transition: The emerging global model, *Higher Education Policy*, 21(1), 5–27.
- Neave, G. (2002). The stakeholder perspective historically explored. I J. Enders & O. Fulton (Red.), *Higher education in a globalizing world. International trends and mutual observations*. Dordrecht: Kluwer.
- NOU 2015: 1 (2015). *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Produktivitetskomisjonens første rapport* (s. 338–361). Utredning fra et utvalg oppnevnt av regjeringen Solberg 7. februar 2014. Avgitt til Finansdepartementet 10. februar 2015. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon Informasjonsforvaltning.
- Nowotny, H., Scott, P. & Gibbons, M. (2001). *Re-thinking science. Knowledge and the public in an age of uncertainty*. Cambridge: Polity.
- Olsen, J. P. (2005). *The institutional dynamics of the (European) university*. ARENA Working Paper Nr. 15, Center for European Studies, University of Oslo, mars 2005. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Paradeise, C., & Thoenig, J. (2013). Academic institutions in search of quality: Local orders and global standards. *Organization Studies*, 34(2), 189–218.
- Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I., & Ferlie, E. (Red.) (2009). *University governance. Western European comparative perspectives*. Dordrecht: Springer.

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis: New public management, governance, and the neo-weberian state* (3. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Scott, W. R. & Kirst, M. W. (2017). *Higher education and Silicon Valley*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Seeber, M. et al. (2014). European universities as complete organizations? Understanding identity, hierarchy and rationality in public organizations. *Public Management Review*, 17(10), 1444–1474.
- Slaughter, S. & Leslie, L. (1997). *Academic capitalism*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1–19.