

## Vurderingsgrunnlag – styringsmodell HVO

Nedanfor har ein forsøkt å lage eit vurderingsgrunnlag for saka. I punkt 1 kjem det ein kort gjennomgang av dei to ulike modellane. I punkt 2 er det ei oppstilling av kva styringsmodell andre i sektoren har. I punkt 3 har ein sett på argumenta som er brukt for og mot dei to ulike ordningane. Argumenta er henta frå tilsvarande saker i sektoren. Ein har forsøkt å dele opp argumenta alt etter kva område dei gjeld. Ein har landa på 4 punkt, desse skriv seg i hovudsak frå argumenta departementet brukte for at lova skulle endrast. Punkta ein har brukt er:

- a) Styret si samansetning og maktfordelinga i leiinga.
- b) Institusjonen sin autonomi og samfunnsoppdrag.
- c) Val versus tilsetjingsprosess – kvalifiserte kandidatar.
- d) Strategi.

Alt heng sjølvstamt saman og fleire argument gjer seg gjeldande fleire plassar. Ein håper at avdelingane, tenestemannsorganisasjonar og andre utval/råd vil bidra til at ein får opplyst saka frå fleire sider. Det er vanskeleg å få fram kva konsekvensar eit ev. bytte av styringsmodell får for HVO. Dette fordi drifta ved HVO også er avhengig av intern dynamikk (som kanskje blir påverka av styringsmodell?) og institusjonelle tradisjonar.

### 1. To styringsmodellar

Ordningane blir ofte kalla delt og einskapleg leiing. Dette kan vere misvisande. Uansett kva ordning ein vel er ligg alt styringsansvar ved styret, og alle avgjerdsler er gjort på styret sine vegne, jf. uhl § 9-1.

#### Tilsett rektor

Dersom ein vel tilsett rektor vil dette seie at rektor vert «dagleg leiar» av høgskulen. Ho vert tilsett i åremålsstilling for 4 år av gangen og kan maks sitte i to periodar, det vil seie totalt 8 år, jf. UHL § 6-4, 1 og 2.

Tilsett rektor sitt ansvars- og myndigheitsområde føl blant anna av UHL § 10-1. Det er styret som tilsett og fastsett kvalifikasjonskrav, kunngjering, innstilling osv. Ho vil ha same oppgåver som administrerande direktør har i dag. I tillegg vil ho vere leiar for den faglege verksemda på same måte som rektor er med dagens ordning.

Ein tilsett rektor har same avgjerdsmynde som rektor og direktør har ved dagens ordning. Ho må ha fullmakt frå styret eller særleg heimel for å treffe avgjerdsler på vegne av høgskulen.

Ein tilsett rektor vil ikkje vere leiar eller medlem av styret, men sekretær og førebu saker til styret. Kunnskapsdepartementet vil utpeike ein av dei eksterne styremedlemar til å vere styreleiar.

Sidan tilsette rektor har ansvar for både det faglege og det administrative, kan ein tilsette ein administrasjonssjef som får delegert administrative oppgåver frå rektor. Tilsett rektor kan og delegere det samla ansvaret – både fagleg og administrativt – for ulike områder t.d. utdanning og forskning til ein eller fleire prorektorar.

Styret si samansetning blir ved tilsett rektor jf. UHL § 9-3 (1):

4 eksterne styremedlem oppnemnt av KD. Styreleiar er ein av dei oppnemnd av kunnskapsdepartementet

4 medlem vald blant dei tilsette i undervisnings- og forskarstillingar

1 medlem vald blant dei teknisk- og administrativt tilsette

2 medlem vald blant studentane

Tilsett rektor er sekretær og skal, etter samråd med styret sin leiar, førebu og gi tilråding i dei saker som leggjast fram.

#### Vald rektor:

Dersom ein vel å fortsetje med vald rektor har ein som i dag ein arbeidande styreformann. Ein vel rektor for 4 år av gangen, ho vert tilsett i åremålsstilling og kan sitje i maks to periodar, det vil seie 8 år. Både tilsette og eksterne kan stille til val som rektor.

Vald rektor sitt ansvars- og myndigheitsområde følj blant anna av UHL § 10-2. Vald rektor fører tilsyn med verksemda på vegne av styret. Vald rektor har eit leiaransvar, men inga sjølvstendig materiell avgjerdsmynde. Vald rektor kan få dette delegert. I tillegg har ho avgjerdsmynde om det er hastesaker, jf. UHL §10-2, 1) b). Rektor har ikkje instruksjonsmynde, verken ovanfor vitskapeleg tilsette eller administrativt tilsette. Vald rektor kallar inn til styremøte og sett opp dagsorden. Både administrerande direktør og eitkvart styremedlem kan forlange innkalling til møte, og dermed at ei bestemt sak skal førast opp på dagsordenen i komande møte.

Styret si samansetning ved vald rektor jf. UHL § 9-3 (1):

4 medlem vald blant dei tilsette i undervisnings- og forskarstillingar. Rektor er styreleiar og trer inn i styret i staden for eit medlem valt blant tilsette i undervisnings- og forskarstillingar.

1 medlem vald blant teknisk- og administrativt tilsette.

2 medlem vald blant studentane.

4 eksterne styremedlem oppnemnd av KD.

Administrerande direktør er sekretær for styret, og skal etter samråd med rektor, førebu og gi tilråding i sakene som leggjast fram for styret.

Same kva styringsmodell ein vel, kan styret endre si eiga samansetning, jf UHL § 9-3 (3). Dette er tilfelle for HVO. Her har styret følgjande samansetning etter styrevedtak 270406:

Rektor er styreleiar – Johann Roppen

Prorektor er nestleiar – Jens Standal Groven

2 medlemmer vald blant dei tilsette i undervisnings- og forskarstillingar – Janne Heggvoll og Tor Johann Ekeland

1 medlem vald blant dei tilsette i teknisk – og administrative stillingar – Kjell Einar Dagfinnrud

2 medlemmer vald blant studentane – Nikolai Hannevik Nordli og Mari Stavdal

4 eksterne styremedlemmer – Inger Østensjø, Terje Heggem, Endre Brunstad, Kristin Sørheim

## **2. Kva har andre i sektoren?**

Høgskolen i Molde vald rektor.

NMBU tilsett rektor.

NTNU tilsett rektor.

Universitetet i Oslo vald rektor.

Høgskolen i Oslo og Akershus tilsett rektor.

Høgskolen i Hedemark tilsett rektor.

Høgskulen i Sogn og Fjordane tilsett rektor.

Universitetet i Bergen vald rektor.

Nord Universitet tilsett rektor.

Høgskolen i Sørøst-Noreg tilsett rektor.

Høgskolen i Lillehammer tilsett rektor.

Høgskolen i Innlandet tilsett rektor frå 1.1.17.

Høgskulen på Vestlandet tilsett rektor frå 1.3.17.

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo tilsett rektor.

Universitetet i Stavanger tilsett rektor.

## **3. Vurdering av dei to styringsmodellane.**

- a) Styret si samansetning og maktfordelinga i leiinga.

I høringsbrevet datert 26. juni 2015 som vart sendt ut i samband med forslag om endring av UHL skriv departementet blant anna om maktfordeling:

«Departementet mener at valgt rektor innebærer at for mye myndighet og ansvar samles på en hånd. Valgt rektor som også er styrets leder er ansvarlig for forberedelse av styresaker, leiing av styremøter, gjennomføring av styrets vedtak, og kan under visse omstendigheter gis delegert myndighet til å treffe beslutninger på hele styrets vegne mellom styremøter. Hun har på styrets vegne det overordnede ansvar for institusjonens virksomhet, inkludert tilsyn med virksomheten. Dette innebærer i realiteten å skulle føre tilsyn med eget arbeid.»

Argument for tilsett rektor i forhold til dette punktet er at vald rektor sit på fleire sider av «bordet», det kan bli sett på som dårleg maktfordeling og det blir ikkje ønska avstand mellom dagleg leiing og styret. Ved tilsett rektor er rollene rektor og styreleiar skilde, dei har ulikt mandat og arbeidsoppgåver, som igjen tek vare på prinsippet om maktfordeling. For stor konsentrasjon av makt svekker styret si rolle som strategisk og uavhengig organ som kan vere eit problem i forhold til styret sin kontrollfunksjonen over den daglege leiinga av institusjonen. Ein ekstern styreleiar vil i større grad føre eit uavhengig tilsyn med leiinga. Samstundes kan ein seie at ein tilsett rektor vil få meir makt i og med at ho både er fagleg og administrativ leiar.

Ved tilsett rektor kan ein seie at det vert eit klarare ansvarsforhold ved at rektor ikkje leiar behandlinga av saker i styret som ho også er med på å legge fram. Det blir og hevda at styret ikkje har reell kontroll-moglegheit ovanfor ein rektor som er valt og som ofte deltek i saksførebuing. Motargument vil vere at det er direktøren som førebur saker til styret, jf UHL § 10-3. Administrerande direktør har eit sjølvstendig ansvar og mynde for dei saker han legg fram.

Ein tilsett rektor vil kanskje ha eit tydlegare mandat frå det styret som tilsett ho. Dette vil kunne vektast både positivt og negativt alt etter korleis ein ser det. Nokre meiner at det vil kunne gi for mykje styring av institusjonane.

Ved HVO er for tida styret samansett slik: 5 interne medlemmer inkl. rektor som er styreleiar og prorektor som er nestleiar, 2 studentrepresentantar og 4 eksterne. Ved tilsett rektor vil ein få, dersom ein føl oppsettet i UHL, 5 interne, 4 eksterne inkludert styreleiar som er oppnemnd av KD og to studentrepresentantar. Forskjellen på dei to samansetningane blir kven som er styreleiar.

Frå nokre i sektoren vert det framheva at det er viktig at rektor som leiar av verksemda er medlem i styret. Ein vald rektor er ein arbeidande styreformann, han kjenner institusjonen. Ein ekstern styreleiar, vil ikkje vere ein del av den daglege leiinga. Styreleiar-vervet vil utførast som eit deltidserverv av ein av dei eksterne styremedlemene. Det kan argumenterast for at ein då får ein styreleiar med eit eksternt blick på HVO, samstundes som ho tek med seg ein annan kompetanse og andre erfaringar.

Kva styringsmodell ein vel vil og kunne få konsekvensar for styret. Det kan argumenterast for at vald rektor kan bidra til å gi styret legitimitet, det vil t.d. kunne vere vanskelegare for ein ekstern styreleiar å komme med inngrep i den daglege verksemda. På den andre sida vil ein ved tilsett rektor berre ha ein som rapporterer til styret, i motsetnad til no, kor både direktør og rektor kan legge fram saker for styret. Dette kan og snus, styreleiar er då prisgitt rektor og

dei saksframlegga ho gjer når ein skal fatte vedtak og styreleiar ikkje kjenner interne forhold i detalj. Det same vil gjelde eksterne styremedlem.

Då lovendinga om styringsmodell kom, vart det og endra kven som peiker ut dei eksterne styremedlemene. Før endringa utpeikte fylkeskommunen to og KD to. No er det KD som utpeiker alle 4, og ein av dei til styreleiar.

Kva styreleiar ein får vil difor avhenge av kven som vert utpeikt som eksterne styremedlemer. I høringsbrevet frå departementet står det at dei vil ved oppnemning legge vekt på institusjonen sin profil og utviklingsmoglegheiter og lokale og regionale behov. I forarbeida til UHL er det vist til at dei eksterne ikkje er oppnemnd for å representere særinteresser (jf. Ot.prp. nr. 79 (2003-2004) pkt. 10.2.), og at hensikta med eksterne har vore å styrke styret sin kompetanse og ikkje gi departementet eller andre forvaltningsnivå auka makt og innflytelse ved institusjonen.

I UHL § 9-4 kjem det fram at institusjonen sitt styre skal fremme «forslag» til styremedlem til departementet. Før lovending i 2002, då tal eksterne styremedlemer vart fastsett til 4, stod det «innstilling», det vart endra til «forslag». Departementet er ikkje bundne av forslaga frå styret. Når det kjem til styreleiar, står departementet heilt fritt til å oppnemne dette, jf. UHL 9-4 nr. 6, 4. setning «departementet oppnevner på fritt grunnlag styreleder...».

I lovkommentar av Jan Fridthjof Bernt står det «det bør imidlertid kunne forutsettes at man bare går ut over denne personkretsen (forslaga) i helt spesielle situasjoner, og institusjonen bør i så fall gis anledning til å uttale seg om spørsmålet». Han viser til at departementet i visse tilfelle har sett vekk i frå forslag frå institusjonane utan nokon form for dialog.

Det er ein pågåande debatt i sektoren om dette, der fleire institusjonar meiner blant anna at dei ikkje har styremedlemer med nok tilknytning til sin region eller sektor.

Vi viser her til artikkel i Forskerforum datert 29. november 2016 («Universiteta blir bedrifter») der det blir hevda at eksterne styremedlemer t.d. frå privat næring ikkje alltid forstår verdigrunlaget ved eit universitet/høgskule.

For dei universiteta og høgskulane som har tilsett rektor er desse styreleiarane utpeikt av KD:

NMBU: Siri Hatlen (næringslivet)

NTNU: Svein Richard Brandtzæg (næringslivet)

Høgskolen i Oslo og Akershus: Trine Syversten (UH-sektoren)

Høgskolen i Hedemark: Maren Kyllingstad (næringslivet)

Høgskulen i Sogn og Fjordane: Trond Ueland (kommunesektoren)

Nord Universitet: Vigdis Moe Skarstein (UH-sektoren)

Høgskolen i Sørøst-Noreg: Rune Nilsen (UH-sektoren)

Høgskolen i Lillehammer: Peter Arbro (UH-sektoren)

Høgskolen i Innlandet: Elin-Sofie Nesje Vestli (frå 1.1.17, UH-sektoren)

Høgskulen på Vestlandet: Arvid Hallen (frå 1.3.17 offentleg sektor)

Utnemnd av tidlegare regjering:

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo: Rina Brunsell Harsvik (næringslivet)

Sjølv om KD utpeiker styreleiar kan styret med alminneleg fleirtal endre styret si samansetning – styret har altså valfridom, jf. UHL § 9-3 (3).

#### b) Institusjonen sin autonomi og samfunnsoppdrag.

I høringsbrevet datert 26. juni 2015 som vart sendt ut i samband med forslag om endring av UHL skriv departementet blant anna om samfunnsoppdrag:

«Universiteter og høyskoler fyller store og viktige funksjoner for samfunnet og skal bidra til kritisk refleksjon og utvikling og formidling av ny kunnskap. Institusjonene spiller en helt sentral rolle for å gi velferdssamfunnet nødvendig kompetanse til å bidra til å løse nasjonale og globale utfordringer og for verdiskapning. Det er derfor helt avgjørende at disse institusjonene har kompetent og strategisk ledelse for fylle sin samfunnsrolle og forvalte de verdier som samfunnet investerer i utdanning og forskning. Dette krever etter departementets vurdering at rekrutteringen av ledelse skjer på en åpen måte, som sikrer at de beste lederne rekrutteres.»

Her vil nokre hevde at med tilsett rektor og styreleiar utpeika av KD vil det verte betre samarbeid mellom KD og institusjonane, og at dette vil føre til at ein kan innfri «måla» betre/raskare. Vald leiing blir sett på som ein tillitsvald og interesserepresentant for dei tilsette. Det kan og vere vanskeleg for vald leiing og ta standpunkt i diskusjonar når han eller ho skal tilbake til sitt fagmiljø etter rektorperioden er slutt.

Det vert og hevda at med tilsett rektor, er leiinga samla hos ein person og at avgjersler vert fatta raskare. Her vil det sjølvstøtt variere korleis kvar enkelt institusjon har fordelt arbeidsoppgåvene. Nokre har og argumentert for at ein ved tilsett rektor, misser ledd i prosessane, og at det ikkje alltid er positivt.

Nokre hevdar at tilsett rektor og ekstern utpeika styreleiar gir departementet auka politisk og økonomisk kontroll med universiteta og at det er ein auka tendens til å styre verksemda gjennom forskrifter og retningslinjer, noko som presser på den institusjonelle autonomien.

Medan uavhengig vald leiing gir institusjonell autonomi og fagleg akademisk fridom som er grunnleggande viktig for den rolla institusjonane skal ha, og at ein skal tene samfunnsinteresser uavhengig av politiske og økonomiske føringar. Det blir i diskusjonen vist til at den akademiske fridomen er lovfesta i UHL og vil gjelde uansett kva ordning ein har.

Det vert vidare hevda at ein intern styreleiar forvaltar tradisjonelle verdiar og institusjonen sin kultur og identitet. Interne leiarar kan kanskje i større grad enn eksterne forventast å

utøve konservativt leiarskap, medan eksterne kan sjå institusjonen med andre auge. Dette vil sjølvsagt variere med kven som blir utpeika som styreleiar.

Det vert vidare vist til at ved vald rektor vil departementet framleis ha kontroll/tilsyn med institusjonane gjennom årsrapportar, styrereferat og faste dialog og møte med styret og leiinga. Detaljerte tildelingsbrev frå departementet, rapportering og etatsstyringsmøte vil og gi den sentrale statsforvaltninga betydeleg kontrollerande kraft.

#### c) Val versus tilsetjingsprosess – kvalifiserte kandidatar

I høyringsbrevet datert 26. juni 2015 som vart sendt ut i samband med forslag om endring av UHL skriv departementet blant anna om val versus tilsetjingsprosess:

«Regjeringa meiner at ekstern styreleder og ansatt rektor best legger til rette for rekruttering av den best kvalifiserte ledelsen» og «En fellesnevner for de tyngste institusjonene er likevel at det investeres betydelig med ressurser i rekrutteringsprosessen for å sikre at den best kvalifiserte lederen rekrutteres.»

«Ansettelse av rektor og ekstern styreleder vil etter departementets syn sikre grundigere og meir opne rekrutteringsprosesser til det som er store og viktige lederposisjoner i samfunnet»

Det er ofte få kandidatar som stiller til rektorval, ved sist val ved HVO var det berre ein, noko som svekker prosessen i seg sjølv og tilliten til den. Det vert vidare vist til at det kan vere ein lukka nominasjonsprosess og at det er i all hovudsak vitskaplege tilsette som sett premissane.

Ei tilsetjing vil kunne føre til større legitimitet. Motargument her er at til tross for få kandidatar ved eit val vil det vere - til tross for ein kanskje lukka nominasjonsprosess - ein meir open prosess enn ein lukka innstilling ved tilsetjing. Søkjarane til stillingar som rektor kan og med god grunngjeving unnta seg offentlegheit. Det at det er få kandidatar til rektorval, kan regulerast ved ein meir omfattande nominasjonsprosess, lova opnar t.d. opp for at kandidatar som ikkje er tilsette også kan stille til rektorval.

Det vert vidare vist til dei demokratiske tradisjonane ved utdanningsinstitusjonane med vald leiing. Her kan ein seie at det er like mykje demokratisk grunngjeve at ein styreleiar utpeikast av ei regjering som spring ut i frå det folkevalde Stortinget. HVO hadde til dømes valde dekanar, men gjekk over til tilsett dekan i 2007. Dessutan vil ein tilsett rektor tilsetjast av eit fleirtal i styret der fleire medlemer er vald av og blant tilsette og studentar, som gjennom å utgjere ein del av styret sikrar desse gruppene sin innflytelse over styringa av institusjonen. Dette har også departementet lagt vekt på i sitt høyringsnotat.

Ein kan og ivareta dei demokratiske omsyna med å halde rådgivande val mellom aktuelle kandidatar. Styret kan tilsette den kandidaten som får flest stemmer. Dette gjorde t.d. NMBU.

Departementet viser til at ein kan nytte andre framgangsmåtar som er kjend i sektoren, også internasjonalt. Ved universitet i Sverige kan ein søke på stillinga gjennom vanleg utlysing, i

tillegg kan tilsette og studentar foreslå kven dei meiner passer til stillinga, som i ein nominasjonsprosess. Utover dette bruker ein anten rekrutteringsbyrå og/eller interne rekrutterings-/søkekomitéar.

Finalekandidaten(e) må gjennom fleire intervju, og skal også møte ein «hörandeförsamling» utnemnd av tilsette og studentar, som så skal stemme over dei aktuelle kandidatane. Styret skal så i neste omgang tilrå kven dei vil tilsette, og sender deretter forslag til regjeringa, som til sist tilsett universitetsrektorar i Sverige.

Departementet viser til at kandidatane sine naudsynte faglege og personlege kvalifikasjonar blir best ivaretatt gjennom ein tilsetjingsprosess. Dette legg til rette for rekruttering av den best kvalifiserte leiinga som har rett og høg kompetanse og stor legitimitet både i og utanfor organosasjonen. Andre argument har vore at sidan faglege prioriteringar ofte vil ha økonomiske og administrative konsekvensar, vil ei samla leiing kunne sikre betre samanheng mellom faglege prioriteringar og økonomiske og administrative følger. Det vil og kanskje vere lettare for interne og eksterne aktørar å sjå kven som har ansvaret i ulike saker.

Her vil ein kunne argumentere med at det kan vere vanskeleg å rekruttere ein person med både den fagleg kompetansen som trengs, og den administrative og økonomiske kompetansen som trengs. Dette vil kunne føre til ei svekking av enten administrative og økonomiske sider ved drifta eller faglege, alt etter kva søkjarmasse ein har, og kven ein til slutt tilset. Det er vist til at ein t.d. kan tilsetje ein administrasjonssjef, ho vil likevel operere på vegne av rektor og fullmakter frå henne, og det har vore stilt spørsmål om kor attraktiv ei slik leiarstilling er.

Ein kan og seie at ei delt leiing, mellom faglege og administrative oppgåver, kan gjere at leiarane kan konsentrere seg om det ein kan best, samstundes som leiinga samla sett vil ha breiare kompetanse og større kapasitet. Ved ei slik delt leiing er det viktig at fag og administrasjon ikkje framstår som motsetnader.

Ofte vil sakene vere i gråsona mellom fag og administrasjon, det er då viktig med eit tett samarbeid mellom rektorat og administrerende direktør. For dei som kjem med saka, eller dei saka gjeld, er det viktig at det er klart kvar ansvaret ligg og kven som kan fatte avgjersler.

Både tilsett og vald rektor skal tilsetjast på åremål.

Frå departementet vert det framheva at ein t.d. kan rekruttere frå t.d. universitet i andre land, ein kan soleis få gode leiarar som kan bidra til å løyse nasjonale og globale utfordringar.

Fleire har gått over til tilsett rektor, dette kan delvis skuldast fusjonane og at ein gjennom val hadde risikert at kandidaten frå den største campusane hadde uansett vunne.

#### d) Strategi

I høringsbrevet datert 26. juni 2015 som vart sendt ut i samband med forslag om endring av UHL skriv departementet blant anna om strategi:

«Strukturendringene i norsk universitets- og høyskolesektor vil gi utfordringer og muligheter og vil kunne få en rekke konsekvenser for alle institusjonene, uavhengig av størrelse, profil eller geografi. Videreutvikling av institusjonenes prioriteringer og satsinger i forbindelse med strukturendringer krever god styring og leiing. Endringene som foreslås, skal underbygge og fremme god styring og ledelse.»

Under dette punktet blir det hevda at sidan alt ansvar er samla, blir behovet for strategisk leiing best ivaretatt med tilsett rektor. Denne ordninga vil og gi betre moglegheit til å utøve tydeleg og langsiktig fagleg leiing.

Motargument her er at det ikkje er belegg for å hevde at valt rektor gir mindre strategisk og styringsdyktig leiing jf. NIFU sin rapport: ulikskapane mellom institusjonane let seg betre forklare ut i frå andre faktorar som intern dynamikk, og faglege og institusjonelle tradisjonar. Det finnes ikkje klare haldepunkt for kva modell som best kan vareta samfunnsoppgdraget og dei utfordringar som institusjonane til ei kvar tid står ovanfor.

Strategisk leiing handlar om gjennomføringsevne og brei legitimitet i organisasjonen. Nokre hevder at ein valprosess bidreg til leiinga sin legitimitet og leiinga sin kjennskap til organisasjonen bidreg til gjennomføringsevne.

Det vert vidare vist til at med dei utfordringane vi har i sektoren, er det viktig at rektor kan fokusere på den faglege strategiske utviklinga, moglegheiter og forventningar som skal realiserast, medan administrerande direktør kan fokusere på dei administrative utfordringane.

Departementet brukar strukturdebatten som eit argument, vidare utvikling av institusjonelle prioriteringar og satsingar i samband med dette krev god leiing. Kor vidt ein av dei to modellane er best i forhold til strukturdebatten vil vere avhengig av kven ein får som leiar, både kven som vert tilsett som rektor og kven som vert styreleiar.