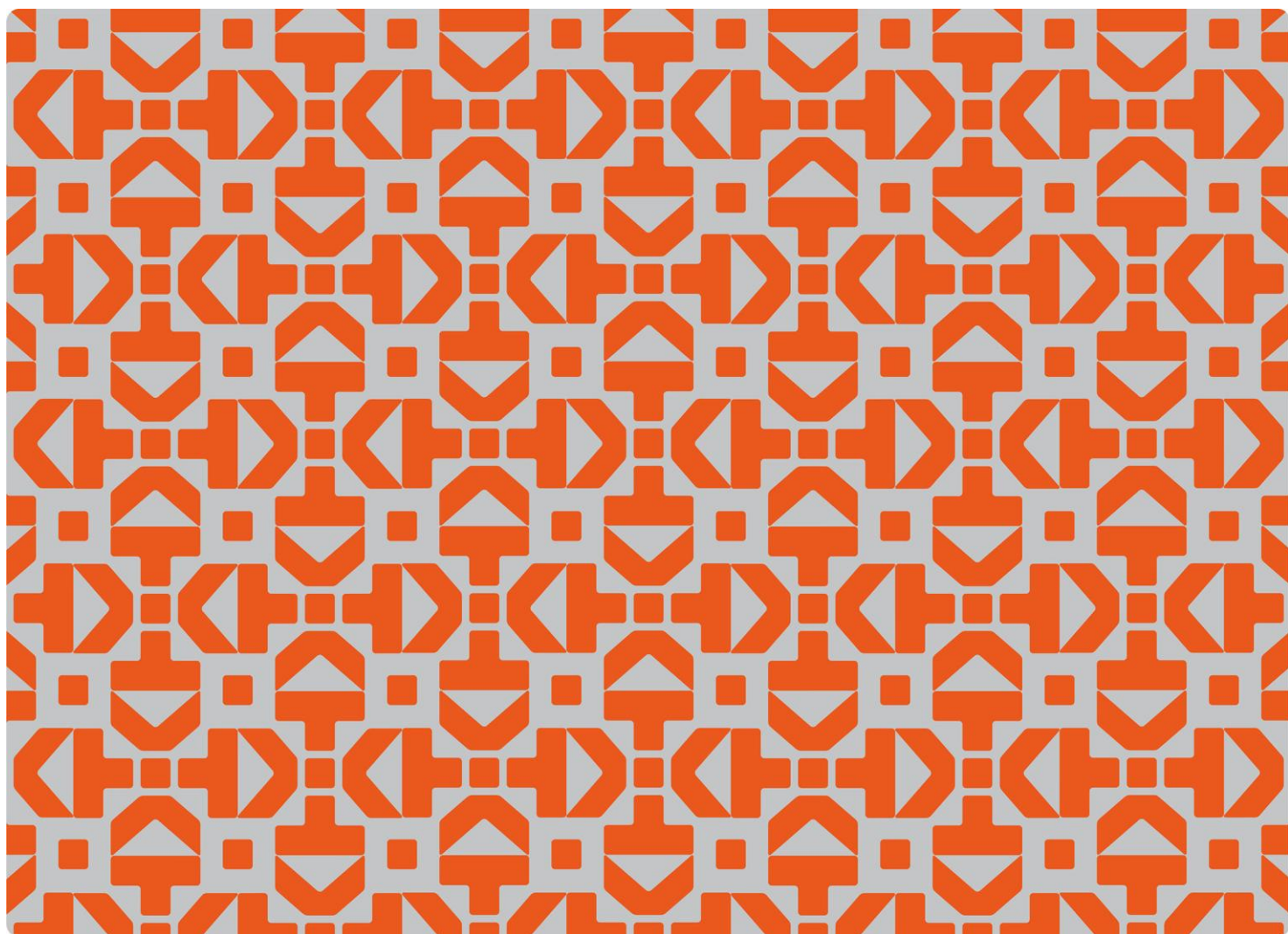


Utviklingsavtaler – et strategisk styringsverktøy?

Kunnskapsgrunnlag for revisjon av rammeverk og avtaler



Utviklingsavtaler - et strategisk styringsverktøy?

Kunnskapsgrunnlag for revisjon av rammeverk og avtaler

Redaktør:

Kristine Offerdal

Forfattere:

Herdis Hølleland

Agnete Wiborg

Anja Olsen Moberg

Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	8
1.1 Bakgrunn for de norske utviklingsavtalene	9
1.2 Empirisk grunnlag og metodisk tilnærming	12
1.3 Rapportens struktur.....	14
2 Forskning på de norske utviklingsavtalene	15
2.1 Endringer i departementets rolle i utformingen av utviklingsavtalene	15
2.2 Implementering av utviklingsavtalene ved institusjonene.....	15
3 Mål, styringsparametere og rapportering	17
3.1 Krav i Kunnskapsdepartementets rammeverk.....	17
3.2 Institusjonenes utforming av mål og styringsparametere.....	17
4 Utviklingsavtalene som styringsverktøy	20
4.1 Bruk av utviklingsavtalene i den strategiske styringen ved institusjonene	20
4.2 Bruk av utviklingsavtalen i styringsdialogen	22
4.2.1 Utviklingsavtalen som dialogverktøy i styringsdialogen.....	22
4.2.2 Rapportering på utviklingsavtalene i årsrapportene	23
4.2.3 Institusjonenes egne erfaringer med rapporteringen på utviklingsavtalene	30
4.2.4 Departementets tilbakemeldinger på rapporteringen i årsrapportene	31
4.2.5 Innarbeiding av tilbakemeldinger i årsrapportene for 2024.....	33
4.3 Utviklingsavtalene som verktøy for samarbeid og arbeidsdeling.....	34
4.3.1 Utfordringer med å operasjonalisere begrepet mangfold	36
5 Utviklingsavtalene i fremtiden	38
5.1 Institusjonenes syn på framtidige utviklingsavtaler	38
5.2 Implikasjoner av innspill og eksisterende kunnskapsgrunnlag	40
5.2.1 Hva slags formål skal utviklingsavtalene ha?	40
5.2.2 Hva slags rapporteringsformat bør utviklingsavtalene ha?	42
5.2.3 Avsluttende kommentarer	45
6 Vedlegg	47
6.1 Vedlegg 1 Datakilder som brukes for å rapportere på forskning	47
6.2 Vedlegg 2 Rapportering på utdanning.....	51
6.3 Vedlegg 3 Rapportering på regional utvikling	53

Sammendrag

Rapporten er utformet på oppdrag av Kunnskapsdepartementet (heretter KD eller departementet). Formålet med oppdraget har vært å få innsikt i hvordan dagens utviklingsavtaler fungerer som et strategisk styringsverktøy for statlige høyere utdanningsinstitusjoner. Basert på erfaringene med gjeldene avtaler, drøfter vi hvordan rammeverk og avtaler kan utformes for ny avtaleperiode.

Analysene som presenteres, bygger på en gjennomgang av formelle dokumenter fra styringsdialogen, skriftlige innspill fra institusjonene om deres erfaringer med utforming og bruk av utviklingsavtalene og forskning om slike avtaler.

Utviklingsavtalenes innhold og rapportering

Utviklingsavtalene skal inneholde mål og styringsparametere på vesentlige områder hvor institusjonene har behov for strategisk utvikling eller som er strategisk viktige og krever mye innsats. Hovedtemaene som går igjen i de fleste institusjonenes mål, er forskning, utdanning og kobling til, eller relevans for samfunns- og arbeidsliv. Mål og styringsparameter i gjeldende avtaler er i stor grad på et overordnet nivå og omfatter store deler av institusjonens virksomhet. Samtidig som institusjonenes mål overlapper tematisk, er det stor variasjon i hvordan målene er formulert.

Gjennomgangen av institusjonenes årsrapporter viser at det er stor variasjon i hvordan institusjonene rapporterer på utviklingsavtalene. Alle institusjonene bruker både kvalitative og kvantitative data i rapporteringen, men hovedvekten av rapporteringen er kvalitative beskrivelser. Samlet synes årsrapportene fortsatt å være preget av mer aktivitetsrapportering enn av analyser av måloppnåelse på utviklingsavtalen. Departementet peker på disse utfordringene i sine tilbakemeldingsbrev til institusjonene, og flere institusjoner trekker fram rapporteringsutfordringer i sine innspill.

Utviklingsavtalene som strategisk styringsverktøy

Et formål med utviklingsavtalene er at de skal fungere som verktøy for en mer strategisk dialog mellom KD og institusjonene og bidra til at institusjonelle og nasjonale mål sees i sammenheng. Flere institusjoner uttrykker at de opplever at dagens utviklingsavtale gir gode rammer for styringsdialogen. Det skyldes at det er tett kobling mellom utviklingsavtalen, intern strategi, virksomhetsstyring og rapportering. Institusjonene fremhever koblingen mellom utviklingsavtalene og institusjonens egne strategier som en forutsetning for at utviklingsavtalene kan brukes i den strategiske styringen ved institusjonene.

Et annet sentralt formål med avtalene er å bidra til høy kvalitet og en mangfoldig sektor gjennom tydelige institusjonsprofiler og bedre arbeidsdeling. Mangfold og arbeidsdeling er imidlertid ikke tematisert i avtalene, hverken som mål, styringsparameter eller i rapporteringen fra institusjonene. Samarbeid om samisk utdanning og forskning er tematisert i avtalene i til et fåtall av institusjonene. Med unntak av institusjonene som samarbeider om samisk utdanning og forskning, er institusjonene i sine innspill tydelige på at utviklingsavtalene ikke bidrar til samarbeid eller arbeidsdeling i sektoren.

Fra et nasjonalt styringsperspektiv synes det utfordrende å bruke dagens utviklingsavtaler til sektorstyring. Det skyldes blant annet at variasjonen i mål og rapportering gjør det krevende å få et nasjonalt overblikk og følge utvikling av sektoren over tid.

Utviklingsavtalene i fremtiden

I rammeverket for de nye avtalene er det behov for å formulere tydeligere formål. Basert på materialet vi har gått gjennom, er det to alternativer som peker seg ut: Enten kan avtalene primært være verktøy for dialog mellom departementet og den enkelte institusjon slik de i stor grad er i dag, med nær kobling til institusjonenes strategier. Alternativt kan avtalene i større grad skal fungere som grunnlag for styring av sektoren som helhet, slik Styringsmeldingen skisserer. Det siste alternativet innebærer at innretningen på avtalene og departementets rolle i utformingen av avtalene vil endres noe fra dagens avtaler. Hva slags overordnet formål avtalene skal tjene, vil ha implikasjoner for hva slags typer mål avtalene bør ha. Videre er det viktig å vurdere hva slags rapportering og datagrunnlag som er formålstjenlig ut fra hvilket formål avtalene skal ha, og som gir mulighet for å analysere og vurdere måloppnåelse. Det er også nødvendig å tydeliggjøre avtalenes rolle opp mot andre virkemidler for styring av sektoren og enkeltinstitusjoner.

Forkortelser

Arkitektur- og designhøgskolen (AHO)

Høgskolen i Molde, vitenskapelig høgscole i logistikk (HiM)

Høgskolen i Volda (HVO)

Høgskolen i Østfold (HiØ)

Høgskolen på Vestlandet (HVL)

Kunsthøgskolen i Oslo (KHiO)

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)

Nord universitet (NU)

Norges handelshøgskole (NHH)

Norges idrettshøgskole (NIH)

Norges musikkhøgskole (NMH)

Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU)

OsloMet – storbyuniversitetet (OsloMet)

Sámi allaskuvla//Samisk høgscole (SA)

Universitetet i Agder (UiA)

Universitetet i Bergen (UiB)

Universitetet i innlandet (INN)

Universitetet i Oslo (UiO)

Universitetet i Stavanger (UiS)

Universitetet i Sørøst-Norge (USN)

Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet (UiT)

1 Innledning

Rapporten svarer ut HK-dirs oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (heretter KD/departementet)¹ om å bidra til å utvikle et kunnskapsgrunnlag om hvordan dagens utviklingsavtaler fungerer som et strategisk styringsverktøy i styringen av statlige høyere utdanningsinstitusjoner. Rapporten skal brukes som grunnlag for videreutvikling av Kunnskapsdepartementets *Rammeverket for utviklingsavtaler for statlige universiteter og høyskoler* og for utforming av utviklingsavtaler for en ny avtaleperiode fra 2027.

Utviklingsavtalene er en skriftlig ikke-juridisk avtale mellom Kunnskapsdepartementet og hver enkelt av de statlige universitetene og høyskolene, der partene blir enige om et sett med mål og styringsparametere for en fireårsperiode. Utviklingsavtalen inngår i institusjonenes tildelingsbrev og er et verktøy i styringsdialogen mellom departementet og institusjonene. Avtalene er en del av i et større styringslandskap bestående av lovverk, finansiering og politiske signaler i for eksempel stortingsmeldinger.

Utviklingsavtalene har blitt et mer sentralt verktøy i styringsdialogen mellom departementet og de statlige universitetene og høyskolene i etterkant av Meld St. 19 (2020–2021) *Styring av statlige universiteter og høyskoler* (heretter Styringsmeldingen). I denne rapporten retter vi særlig blikket mot utviklingsavtaler som ble utarbeidet i 2022 og som gjelder for perioden 2023–2026.

Det overordnede spørsmålet for rapporten er:

- Hvordan fungerer dagens utviklingsavtaler som et strategisk styringsverktøy for de statlige høyere utdanningsinstitusjonene?

For å svare på dette, er følgende spørsmål sentrale:

- Hvilken betydning har utforming av mål og styringsparametere hatt for bruk av og rapportering på utviklingsavtalene?
- Hvilken betydning har utforming av avtalene hatt for avtalenes funksjon som styringsverktøy internt på den enkelte institusjon og i institusjonenes styringsdialog med KD?

¹ Oppdrag 2025–006 Kunnskapsgrunnlag for utviklingsavtaler, se mer: <https://www.regjeringen.no/contentassets/35e08b38d60a46b9b1ef32ee999b853b/vedlegg-2025-hk-dir-sarskilte-oppdrag.pdf>

- Hvilke erfaringer fra dagens utviklingsavtaler kan være nyttige for utforming av rammeverket for utviklingsavtalene og fremtidige avtaler?

Analysen bygger på en gjennomgang av formelle dokumenter fra styringsdialogen, skriftlige innspill fra institusjonene om deres erfaringer med utforming og bruk av utviklingsavtalene og nasjonal og internasjonal forskning om slike avtaler.

1.1 Bakgrunn for de norske utviklingsavtalene

Siden 2000-tallet har flere land i Europa og Nord-Amerika innført ulike varianter av det vi i Norge kaller utviklingsavtaler (vanligvis *performance agreements* på engelsk) (e.g. Boer & Jongbloed, 2015; De Boer et al., 2015; Jongbloed & De Boer, 2020, 2022; Jongbloed et al., 2018; Kohtamäki, 2024). Bakgrunnen for innføringen av slike avtaler/kontrakter henger sammen med endringer i hvordan høyere utdanningsinstitusjoner styres og finansieres. Innføringen av ulike former for resultatbaserte kontrakter og avtaler innebærer en ny tilnærming til styring av statlige høyere utdanningsinstitusjoner hvor kontraktmodellen supplerer styring og finansiering basert på indikatorer (Jongbloed & De Boer, 2022; Jongbloed et al., 2018).

De Boer et al. (2015, s. 12–13) har gjennomgått avtaler på tvers av land og peker på følgende fellestrekk: Avtalene inngås mellom myndigheter og individuelle høyere utdanningsinstitusjoner og spesifiserer intensjoner om å nå gitte mål innenfor avtaleperioden. Videre skiller de mellom avtaler med og uten finansiering og argumenterer for at avtaler uten finansiering heller bør omtales som «intensjonsavtaler» (*letters of intent*). De Boer et al. (2015, s. 13) sin sammenstilling viser at innføring av avtalene kan ha ulike formål:

- a. å bidra til tydelige institusjonelle profiler,
- b. å etablere og styrke strategisk dialog mellom myndighet og institusjonen,
- c. å forbedre kjerneaktiviteten til institusjonene,
- d. å øke effektiviteten,
- e. å informere forvaltningen og offentligheten om det høyere utdanningssystemet og enkeltinstitusjoners prestasjoner/resultater (*performance*).

Samtidig vektlegger De Boer et al. (2015, s. 5) at selv om varianter av slike avtaler finnes på tvers av land, er det viktig at de tilpasses hvert enkelt lands kultur og politiske og juridiske system.

Allerede i 2008 foreslo Stjernøutvalget at det ble innført flerårige avtaler mellom departementet og institusjonene, men forslaget ble ikke tatt videre (Elken & Borlaug, 2020, s. 28). Seks år senere, i 2014 oppnevnte Kunnskapsdepartementet en ekspertgruppe «for å gjennomgå modellen for finansiering og fremme forslag til hvordan denne kan forbedres» (Hægeland et al., 2015, s. 2). Et av virkemidlene ekspertgruppen foreslo var å innføre utviklingsavtaler for «å premiere differensiering og kvalitetsforbedring basert på helhetlige vurderinger» (Hægeland et al., 2015, s. 13). Forslaget må sees i sammenheng med ekspertgruppens diagnose av sektoren: Ekspertgruppen viste til forskning og evalueringer som blant annet pekte i retning av at institusjonene var blitt likere, og at det var vedvarende utfordringer knyttet til utdanningskvalitet (Hægeland et al., 2015, s. 16 og kapittel 4, særlig 4.4 Differensiering, arbeidsdeling og profil). Ekspertgruppen argumenterte for at:

Det er flere viktige områder for samfunnet og myndighetene hvor måloppnåelse ikke enkelt kan stimuleres gjennom indikatorer i et formelbasert finansieringssystem. Ekspertgruppen foreslår derfor en utviklings-, kvalitets- og profilavtale mellom departementet og hver institusjon (...) [og] anbefaler at utviklingsavtalene inneholder følgende tre hovedelementer, som også henger tett sammen: utvikling av kvaliteten[;] utvikling i samspill med samfunns- og næringsliv[;] utvikling av institusjonens profil (Hægeland et al., 2015, s. 13).

Avtalene skulle være en del av finansieringssystemet og fungere som en «forsiktig korrigering av markedssvikten som kan oppstå i et regelstyrt system» (Hægeland et al., 2015, s. 122). Ekspertgruppen vektla at det å knytte belønning (i form av finansiering) ville gi avtalene større effekt enn avtaler uten finansiell konsekvens. Videre ga ekspertgruppen uttrykk for at utviklingsavtalene kunne svare ut behovet for å «foreta strengere prioriteringer fra institusjonenes side og en sterkere koordinerende funksjon fra myndighetene, for å få til ønsket utvikling for sektoren» (Hægeland et al., 2015, s. 123). Inspirert av Nederlands erfaringer med utviklingsavtaler, foreslo ekspertgruppen også at det skulle settes ned en form for uavhengig/ekstern komité som sikret at målsettingene i avtalene «var ambisiøse nok, realistiske og i tråd med nasjonale ambisjoner for utviklingen av sektoren» (Hægeland et al., 2015, s. 127). Ekspertgruppen vektla også at det måtte være mulig å evaluere grad av måloppnåelse i etterkant. NOKUT og Forskningsrådet skulle i felleskap få oppdraget om å evaluere avtalene og den eksterne komiteen som vurderte forslag til avtalene, skulle også vurdere og gi innstilling om graden av måloppnåelse ved avtalenes slutt.

I den påfølgende høringsrunden mente flertallet av institusjonene at avtalene burde være mellom institusjonene og departementet og ikke involvere aktører som Forskningsrådet eller NOKUT. Noen av institusjonene var også bekymret over konsekvensene ved å knytte finansiering til avtalene. Videre var det bred enighet om

at det var «et behov for et styringsverktøy som i større grad fremmer mangfold og differensiering» som motsats til daværende mål- og resultatstyring og finansieringssystem som flere argumenterte for at dro institusjonene i samme retning (Elken & Borlaug, 2020, s. 28–29). Departementet fulgte opp ekspertgruppens anbefalinger i Prop. 1 S (2015–2016) hvor utviklingsavtaler ble beskrevet som et virkemiddel for bedre koordinering i sektoren og for å styrke dialogen mellom departementet og institusjonene (Prop. 1 S (2015–2016), s. 153). Videre ble det foreslått å starte med noen institusjoner for å få erfaringer før ordningen skulle gjelde alle institusjonene. Innføringen av avtaler skjedde deretter gradvis gjennom tre runder med dialog mellom departementet og institusjoner i 2016–2018. I den norske modellen for utviklingsavtaler ble det valgt å ikke knytte finansiering til avtalene.

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomførte NIFU i samarbeid med forskere ved Universitetet i Twente, en evaluering av erfaringer med de første ti pilotavtalene (Elken & Borlaug, 2020; Jongbloed & De Boer, 2020; Jongbloed, De Boer, et al., 2020). I evalueringen påpekte NIFU flere svakheter og uklarheter ved avtalene og kom med anbefalinger for departementets videre arbeid med avtalene. NIFU fant blant annet at det var uklarhet om hva slags mål avtalene skulle inneholde. På bakgrunn av erfaringene med pilotavtalene, anbefalte NIFU følgende for neste generasjons avtaler (Elken & Borlaug, 2020, s. 10–11):

- videreføre den dialogbaserte tilnærmingsmåten som lå til grunn for utviklingen av førstegenerasjons avtaler
- tydeliggjøre avtalenes formål og plassering i styringslandskapet
- avklare hva slags mål avtalene skal inneholde
- spisse avtalenes hovedinnretning
- styrke avtalenes funksjon med hensyn til arbeidsdeling
- dyrke avtalene som verktøy for differensiert styring

Evalueringen fungerte som kunnskapsgrunnlag i arbeidet med Styringsmeldingen. I tråd med NIFU-forskernes anbefalinger, ble det tatt grep for å tydeliggjøre avtalenes formål og plass i styringssystemet: Styringsmeldingen slo fast at utviklingsavtalenes formål er «å bidra til høy kvalitet og en mangfoldig sektor gjennom tydelige institusjonsprofiler og bedre arbeidsdeling» (Meld. St. 19 (2020–2021), s. 53). Det ble vektlagt at utviklingsavtalene skulle bli mer sentrale som virkemiddel for differensiert styring av de statlige universitetene og høyskolene framover. De nasjonale styringsparameterne ble fjernet, og institusjonenes styringsparametere skulle nå kun være knyttet til målene i utviklingsavtalene. Den dialogbaserte tilnærmingen ble videreført, og utviklingsavtalene skulle bli mer sentrale i etatsstyringsmøtene. Det ble vektlagt at avtalene kunne «gi en tydelig ramme for å håndtere særskilte utfordringer

både for sektoren som helhet og for den enkelte institusjon [(...) og] benyttes for å følge opp institusjonenes dimensjonering av utdanningstilbudet [(...)]» (Meld. St. 19 (2020–2021), s. 53).

I etterkant av Styringsmeldingen utviklet Kunnskapsdepartementet i 2021–2022 et nytt *Rammeverk for utviklingsavtaler for statlige universiteter og høyskoler* (Kunnskapsdepartementet, 2022). Her ble det gitt ytterligere retningslinjer for hvordan avtalene skulle utformes og hvordan avtalene følges opp i den årlige etatsstyringen. Rammeverket lå til grunn for forhandling av dagens utviklingsavtaler. Dagens avtaler ble forhandlet fram i 2022, gjelder for perioden 2023–2026 og omfatter alle de statlige høyere utdanningsinstitusjoner. Prosessene rundt og institusjonenes erfaringer med disse avtalene er hovedfokus i resten av rapporten.

1.2 Empirisk grunnlag og metodisk tilnærming

I løpet av de siste ti årene er det forsket en del på utviklingsavtaler både nasjonalt og internasjonalt. Deler av forskningen som sammenlikner erfaringer med utviklingsavtaler på tvers av land er beskrevet i 1.2, mens nyere forskning på de norske avtaler presenteres i kapittel 2. Vi diskuterer forskningslitteratur opp mot det empiriske grunnlaget rapporten bygger på. En del av litteraturen som sammenlikner erfaringer med utviklingsavtaler på tvers av land er skrevet som underlag i forarbeidet til pilotavtalene og de gjeldene avtalene i Norge. Samtidig er denne litteraturen relevant å trekke fram igjen nå som vi har fått mer erfaring med utviklingsavtaler også i norsk kontekst og når det skal utvikles nye avtaler og revidere rammeverket for utviklingsavtaler.

Det empiriske grunnlaget for analysen er følgende:

- Utviklingsavtalene for 2023–2026
- Årsrapportene for 2023–2024 fra et utvalg av institusjonene
- Tilbakemeldingsbrevene Kunnskapsdepartementet sendte institusjonene i 2024 på rapporteringen for 2023
- Skriftlige innspill fra institusjonene i forkant av sektormøtet om utviklingsavtaler avholdt i Kunnskapsdepartementet 18. juni 2025²
- Deltagelse på sektormøtet om utviklingsavtalen 18. juni 2025

² Se [Innspill til kunnskapsgrunnlag for utviklingsavtaler – regjeringen.no](#). Følgene institusjoner ga innspill.

Vi har gjennomført en tematisk analyse av utviklingsavtalene til et utvalg av statlige høyere utdanningsinstitusjonene.³ Vi har undersøkt forskjeller og likheter mellom avtalene og hvilke tema avtalene dekker. I analysen har vi vært særlig interessert i hvordan institusjonene har formulert mål og styringsparametere knyttet til forskning, utdanning og regional utvikling/relevans. Forskning, utdanning og regional utvikling/relevans er tematisert i de overordnede målene for sektoren, slik som i universitets- og høyskoleloven, sektormålen *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning*.

Vi har lest og kodet⁴ årsrapporter for 2023 for et utvalg av institusjonene.⁵ Formålet med gjennomgangen har vært å få mer innsikt i

- 1) Hvilket datagrunnlag institusjonene bruker i rapporteringer på ulike målområder og styringsparametere
- 2) Hvor godt datagrunnlaget er for å måle utvikling over tid

Utvalget av institusjonene er gjort for å få mer innsikt i hvordan utviklingsavtalene til institusjoner med overlappende faglige porteføljer bidrar til arbeidsdeling og mangfold i sektoren.

Vi har lest og kodet tilbakemeldingsbrevene fra departementet til alle institusjonene. Hovedfokus for gjennomgangen har vært å få innsikt i departementets tilbakemelding på institusjonenes rapportering på utviklingsavtalen. I tillegg har vi vært interessert i å undersøke i hvilken grad departementet fortsatt bruker av de tidligere nasjonale styringsparametere i tilbakemeldingene.

Basert på analysene av tilbakemeldingsbrevene har vi gått igjennom årsrapportene for 2024 for det samme utvalget av institusjoner som vi så på i analysen av årsrapporter.⁶ Formålet har vært å vurdere i hvilken grad institusjonene har fulgt opp tilbakemeldingene fra departementet og identifisert endringer i rapporteringsformat og innhold mellom årsrapportene.

³ HiM, HINN, HiØ, HVL, HVO, NU, NMBU, NTNU OsloMet, UiA, UiB, UiO, UiS, UiT og USN.

⁴ Koding er en måte systematisere det empiriske materialet på ved å markere korte fraser eller ord med vekt på å få mønstre i det empiriske materialet (e.g. Saldana, 2016). I denne sammenhengen, har vi vært interessert i kode etter likheter i f.eks. rapportering, tilbakemeldinger og erfaringer med bruk av utviklingsavtalene på tvers av institusjoner. Deler av materialet har vi kodet manuelt og deler har vi brukt analyseverktøyet [Taguette, the free and open-source qualitative data analysis tool](#).

⁵ HiM, HVL, HVO, HiØ, INN, NMBU, NTNU, NU, OsloMet, UiA, UiB, UiO, UiS, UiT og USN.

⁶ Se note 4 institusjonene.

Vi har sammenstilt de skriftlige innspillene institusjonene⁷ gav i forkant av sektormøtet 18. juni 2025. Sektormøtet var et informasjons- og innspillsmøte i regi av KD hvor ledelsen ved alle de statlige høyere utdanningsinstitusjonene deltok. I forkant av møtet utarbeidet HK-dir et notat basert på spørsmålene KD stilte i innspillsbrevet til møtet: 1) Hvordan brukes utviklingsavtalen i den strategiske styringen ved institusjonen? 2) Hvilke erfaringer har dere med bruk av utviklingsavtalen i styringsdialogen med KD? 3) I hvilken grad bidrar utviklingsavtalen til samarbeid og arbeidsdeling i sektoren? 4) Utviklingsavtaler i fremtiden. I rapportens del 4 og 5 bruker vi aktivt sitater fra institusjonenes innspill for å belyse erfaringer og utfordringer ved dagens avtaler.

På møtet presenterte HK-dir en oppsummering av innspillene muntlig og et utvalg institusjoner presenterte sine erfaringer med avtalene med påfølgende diskusjoner. Erfaringsutvekslingen knyttet til utviklingsavtalene på sektormøtet ga i stor grad støtte til analysene som HK-dir presenterte. I rapporten trekker vi kun eksplisitt på materiale fra sektormøtets erfaringsutveksling der det kom opp nye perspektiver knyttet til de eksisterende avtalene. I sektormøtet presenterte KD foreløpige tanker rundt videreutvikling av utviklingsavtalene som ikke dekkes i rapporten.

Samlet gir materialet oversikt over institusjonenes årlige rapportering på avtalene og det høyeste ledernivået ved institusjonene sine erfaringer med utviklingsavtalene. Vi vet mindre om hvordan utviklingsavtalene oppfattes i styringen av institusjonene på lavere nivå.

1.3 Rapportens struktur

Mens vi i kapittel 1 har redegjort for bakgrunnen for utviklingsavtalene og materialet rapporten bygger på, oppsummerer vi de viktigste funnene fra forskning på de norske utviklingsavtalene i kapittel 2. I kapittel 3 går vi gjennom og ser nærmere på krav til og utforming av mål, styringsparametere og rapportering. I kapittel 4 drøfter vi hvordan utviklingsavtalene fungerer som styringsverktøy for departementet og institusjonene med særlig vekt på utfordringer knyttet til rapportering på avtalene. I kapittel 5 gjennomgår vi institusjonenes syn på framtidige utviklingsavtaler og drøfter implikasjoner av institusjonenes innspill og eksisterende kunnskapsgrunnlag for en tredje generasjon utviklingsavtaler.

⁷ Følgene institusjoner ga innspill: AHO, HiM, HVL, HVO, INN, KHiO, NHH, NIH, NMBU, NMH, NTNU, NU, OsloMet, UiA, UiB, UiO, UiT, USN.

2 Forskning på de norske utviklingsavtalene

I etterkant av NIFUs evaluering av pilotavtalene er det kommet flere studier av pilotavtalene og de gjeldende utviklingsavtalene (Elken, 2024; Elken & Borlaug, 2024; Lackner, 2024). I denne delen gir vi en kortfattet oppsummering av sentrale funn fra disse studiene.

2.1 Endringer i departementets rolle i utformingen av utviklingsavtalene

Studiene viser hvordan samarbeidet mellom institusjonene og departementet har endret seg fra utforming av pilotene til utforming av de gjeldende avtalene. Mens Elken (2024) fant at utviklingen av de første pilotavtalene bar preg av samarbeid mellom institusjonene og departementet, viser Lackner (2024) at institusjonene hadde svært stor grad av autonomi i utviklingen av de gjeldende utviklingsavtalene. I de tilfellene der departementet foreslo endringer i utkastene til gjeldende avtaler, var det kun mindre tekstlige endringer. Lackner spør derfor om departementets tilnærming til avtaleforhandlingene (hvor det har gitt institusjonene stor grad av autonomi og selv primært har hatt en responderende rolle i utvikling), i det hele tatt vil gjøre det mulig å nå formålet om å bidra til en mangfoldig sektor med tydelig institusjonsprofiler og god arbeidsdeling.

2.2 Implementering av utviklingsavtalene ved institusjonene

Elken og Borlaug (2020, 2024) har studert implementeringen av pilotavtalene ved ti institusjoner. De fant at det var stor variasjon i synet på avtalenes funksjon og at det gjorde at implementeringen av avtalene varierte mellom institusjonene. Videre fant de at «måldesignet» også hadde innvirkning på graden av implementering og at utviklingsorienterte mål/prosessmål hadde større innvirkning enn resultatmål. De påpekte også at graden av eierskap til målene påvirket implementering. Elken og Borlaug (2020, s. 8, 35) fant at institusjoner som tok inn politiske prioriterte områder foreslått av departementet, slik som lærerutdanningen, hadde hatt begrenset eierskap til disse målene. Til slutt påpekte de at lederrollen og lederes involvering internt var avgjørende for å gi avtalen legitimitet ved institusjonene.

Elken og Borlaug (2024) har delt institusjonenes implementering av avtalene inn i fire kategorier basert på hvor integrert avtalene var i institusjonens styring:

- «*Buffered implementation*»: Avtaler som overlapper med eksisterende institusjonelle mål skaper lite friksjon og gir inntrykk av at avtalene ikke bidro med noe nytt. Det bidro til begrenset integrasjon av avtalene lokalt.

- «*Symbolic implementation*»: Avtalene førte til nye mål, men de nye målene var frakoblet institusjonens andre mål. Som et resultat førte det til et ytterligere komplisert målhierarki og lite integrasjon av avtalen lokalt.
- «*Integrative implementation*»: Avtalene fungerte som verktøy for å gjøre ytterligere prioriteringer i institusjonens egne mål. Her har ledere aktivt brukt avtalene og vært sentrale i å gi avtalene effekt lokalt og bidra til integrasjon av avtalene på institusjonen.
- «*Interpretative implementation*»: Avtalene har påvirket styringen internt på institusjonene ved for eksempel at fakulteter i større grad har måttet forholde seg til avtalen i sine utviklingsarbeider. Det har gitt den største graden av integrasjon på institusjonen.

Selv om Elken og Borlaug gjennomførte kategoriseringen på bakgrunn av pilotavtalene, er denne måten å kategorisere implementeringen av avtalene likevel nyttig for vår forståelse og analyse av hvordan institusjonene bruker og erfarer bruken av gjeldende avtaler.

Lackner (2024) har også studert hvordan ansatte ved institusjonene mener at de gjeldende avtalene vil påvirke institusjonen internt. Hun fant at veldig få av respondentene mente avtalene ville føre til endringer på institusjonen. Samtidig mente en majoritet likevel at avtalen ville hjelpe i interne, strategiske beslutninger og utviklingsarbeid knyttet til utdanningskvalitet. Grunnen til dette var at målene og parameterne i utviklingsavtalene for de fleste institusjonene ligger svært tett opp til institusjonenes strategier. Lackner illustrerer dette med sitatet:

We have matched the new [development agreement (DA)] tightly with our institutional strategy, actually it is our strategy. In essence, the ministry could have governed us based on our strategy. [...] Internally, we will govern based on our strategy, which essentially is the same as the DA (Lackner, 2024, s. 1089).

Overlapp med strategier ble vektlagt av departementet i utviklingen av de gjeldende avtalene (Kunnskapsdepartementet, 2022b). Funnene til Lackner viser at dette også er vektlagt av institusjonene selv, og at det bidrar til at avtalene i liten grad påvirker institusjonens autonomi. Samtidig er det verdt å merke seg at Elken og Borlaug (2024) i sin studie av pilotavtalene, peker på at stor grad av overlapp med eksisterende mål og strategier, bidro til at avtalene hadde liten innvirkning på styringen lokalt. Lackner tolker det noe annerledes enn Elken og Borlaug. Lackner argumenterer for at avtalene får intern legitimitet fordi de er nært knyttet til strategiene. Likevel stiller Lackner (2024, s. 1090, 1092) spørsmål ved avtalenes funksjon og verdi for institusjoner så vel som for departementet. Det skyldes at institusjonene, ifølge Lackner, ikke virket spesielt opptatt av å ta hensyn til nasjonale prioriteringer for sektoren, og at avtalene

prioriterer institusjonell autonomi over sektorstyring (*system-wide governance*). Som vi diskuterer mer i kapittel 3, ligger målene tett opptil sektormålene og institusjonenes lovfestede formål og bidrar til at det relativt stor grad av tematisk overlapp mellom institusjonelle strategi, avtaler og det nasjonale målbildet for sektoren.

Tidligere analyser av institusjonsprofiler viser «*et tydelig sammenfall i hovedlinjene i institusjonenes strategier*» (HK-dir, 2022, s. 89). Selv om overlappet mellom strategi og avtale kan bidra til legitimitet og betydning for intern styring ved institusjonene, sier forskningen lite om hvordan dagens avtaler bidrar til å nå målene om samarbeid og arbeidsdeling. I sine innspill til sektormøtet delte imidlertid institusjonene sine synspunkter på det, og vi drøfter det i kapittel 4.

3 Mål, styringsparametere og rapportering

3.1 Krav i Kunnskapsdepartements rammeverk

Kravene til mål, styringsparametere og rapportering på utviklingsavtalene er spesifisert i *Rammeverk for utviklingsavtaler for statlige universiteter og høyskoler i 2022*. I henhold til rammeverket bør målene «*vise ønsket tilstand eller resultat på områder som institusjonen har en reell mulighet til å påvirke. Målene bør være overordnede og knyttet til ønskede effekter.*» Videre skal mål og styringsparametere «*uttrykke ambisjon og retning, fremfor spesifikke måltall*» (Kunnskapsdepartement, 2022, s. 4). Det fremkommer også at mål og styringsparametere bør belyses gjennom kvantitative og kvalitative data, og at institusjonene kan bruke eksisterende parametere og data de alt rapporterer på, eller utvikle egne styringsparametere der de eksisterende ikke er dekkende.

Rapporteringen på utviklingsavtalen gjøres i institusjonenes årsrapport. I henhold til rammeverket skal årsrapporten «*gi departementet relevant og vesentlig styringsinformasjon*» (Kunnskapsdepartement, 2022, s. 6). Videre skal styringsinformasjonen «*ivareta behovet for kontroll (etterlevelse), læring og utvikling*». Rapporteringen skal også ta «*hensyn til både ettårig og flerårig perspektiv*» (Kunnskapsdepartement, 2022, s. 6). Det er opp til institusjonene hvilken informasjon de vil bruke i analysen.

3.2 Institusjonenes utforming av mål og styringsparametere

Hovedtemaene som går igjen i de fleste institusjonenes mål, er forskning, utdanning og kobling til, eller relevans for samfunns- og arbeidsliv. Dette reflekterer institusjonenes samfunnsoppdrag nedfelt i universitets- og høyskoleloven, i sektormålene og nasjonale prioriteringer. I KDs rammeverket for utviklingsavtalene

står det at *«Institusjonene skal ha mål og styringsparametere på vesentlige områder med behov for strategisk utvikling eller endring, eller på områder som er strategisk viktige og som krever mye innsats. Derfor vil utviklingsmålene ikke nødvendigvis dekke hele bredden av institusjonens virksomhet»* (Kunnskapsdepartementet, 2022a, s. 3). Slik mål og styringsparameter er utformet, er de i stor grad på et relativt overordnet nivå og omfatter store deler av institusjonens virksomhet på de ulike områdene. Sett samlet synes det derfor som at avtalenes utforming i mange tilfeller står noe i kontrast til formuleringene i rammeverket.

Samtidig som det er stor overlapp i tematikk mellom institusjonens mål, er det stor variasjon i hvordan målene er formulert. Noen har korte og konsise mål med varierende konkretiseringsnivå, mens andre er komplekse med sammensatte mål. Et mindretall av målene omhandler et enkelt felt som for eksempel forskning. Eksempler på egne forskningsmål er: UiOs mål *«Styrke og videreutvikle UiO som et ledende europeisk universitet basert på langsiktig grunnleggende, banebrytende forskning»* og HVLs mål *«Forskinga ved HVL held høg internasjonal kvalitet og er med på å forme samfunns- og arbeidslivet»*. Et tilsvarende eksempel hvor utdanning står i sentrum er USNs mål *«Være et åpent universitet som tilbyr arbeidslivsintegrerte og fleksible utdanninger»* og UiOs mål *«Utvikle fremragende undervisningstilbud og utdanningsmiljøer ved alle fakulteter»*.

Flertallet av målene er formulert slik at ulike felt som forskning og utdanning utgjør delementer i samme mål. Eksempler på slike «blandingsmål» er UiTs mål *«Internasjonalt fremragende på kunnskap og kompetanse om og for Arktis og nordområdene»*, USNs mål *«Være et framtidsrettet universitet som bidrar til en kunnskapsbasert, kritisk, reflektert og bærekraftig samfunnsutvikling i dialog med samfunns- og arbeidsliv»*, NTNUs mål *«NTNU utvikler sin rolle som pådriver og partner for bærekraftig samfunnsutvikling»* og HiØs mål *«Være et regionalt kraftsenter hvor kunnskap brukes og utvikles i fellesskap med samfunnet rundt.»* Mange institusjoner har derfor mål som knyttes til flere av sektormålene.⁸

Ut fra vår gjennomgang av avtalene vil de aller fleste kunne beskrives som «myke» avtaler til forskjell fra «harde» avtaler slik NIFU beskriver det i sin undersøkelse (De Boer et al., 2015 i Elken & Borlaug, 2020, s. 19). Harde avtaler inneholder mål om konkrete resultater som institusjonene er forventet å oppnå, og er mer orientert mot resultatoppnåelse. Myke avtaler beskriver mål i form av innsats institusjonene er forventet å gjøre og har en mer prosess- og innsatsorientert tilnærming som skal føre

⁸ Fra 2023 har sektormålene for universitet- og høyskolesektoren vært: 1) Høy kvalitet i utdanning og forskning; 2) Bærekraftig samfunnsutvikling, velferd og innovasjon; 3) God tilgang til utdanning og kompetanse i hele landet.

institusjonen mot en ønsket tilstand. Hvorvidt avtalene er prosessorientert eller resultatorientert, har betydning for hva slags rapportering som er egnet og hvordan det tenkes om hva som er mål.

I mange avtaler er det formuleringer på både mål og styringsparametere som sier at institusjonene skal «styrke», «utvikle», «forsterke» og «videreutvikle» ulike områder. Mange mål er beskrivelser av ulike sider ved hvordan de ønsker at institusjonen skal fremstå eller være, slik som å være et «åpent», «framtidrettet», «nyskapende», «foregangsuniversitet» og «internasjonalt fremragende», «fremragende samfunnsaktør», «regionalt kraftsenter», «samskapende» eller «banebrytende».

Styringsparameterne preges i enda større grad enn målene av retningsangivelser som «styrke», «utvikle», «øke/økt», «mer», «flere», «videreutvikle» og «større» og fremstår som aktiviteter som skal bidra til å nå målene. Et eksempel er UiS hvor *«Meir fleksible og utfordringsbaserte utdanningar, fleire studieprogram med tilbod om praksis i arbeidslivet»* – er styringsparameter under målet *«Vere eit ope universitet med fleksible og ettertrakta utdanningar»*.

Når vi ser på formuleringer av mål og styringsparametere på tvers av institusjoner, fremstår det imidlertid ikke som entydig hva som skiller de to nivåene. Det som kan være mål på en institusjon, kan ligne styringsparametere ved en annen. NU har for eksempel målet *«God og fleksibel utdanning for studenter i ulike livsfaser»* mens USN har styringsparameteren *«Tilrettelegge utdanningene bedre for en mangfoldig studentgruppe.»* Koblingen mellom mål, styringsparameter, og tiltak, og mellom ulike styringsparametere under samme mål, er i mange tilfeller ikke tydelig. Det bidrar til at det er vanskeligere å forstå hvordan styringsparameterne og de tiltakene som er iverksatt, sammen bidrar til å nå målet. En større grad av tydeliggjøring av disse sammenhengene ville kunne ført til en mer analytisk rapportering, noe KD har etterspurt (se kapittel 4).

Til tross for at KDs rammeverk (i tråd med Finansdepartementets (2020) *Veileder i etatsstyring* (del 2.5)) vektlegger at utviklingsavtalene skal dekke områder hvor institusjonene har en reell mulighet til å påvirke, finnes det eksempler på mål hvor graden av måloppnåelse i stor grad påvirkes av forhold utenfor institusjonen. Flere institusjoner har for eksempel mål om å rekruttere og utdanne flere innen helse- og lærerutdanning. I rapporteringen påpeker imidlertid flere av institusjonene, slik som for eksempel HINN, USN og UiT, at de har problemer med å rekruttere og uteksaminere flere studenter på grunn av demografiske forhold og studentenes ønsker. Dette er faktorer som institusjonene i liten grad kan påvirke utover å konkurrere seg imellom om studenter (se for eksempel Høst et al., 2019; Hovdhaugen et al., 2025).

Samlet viser gjennomgangen av mål og styringsparametere viser at avtalene har stor grad av tematisk overlapp. Tematisk dekker avtalene i stort sektormålene, og mange avtaler dekker store deler av institusjonenes kjernevirksomhet. Hvordan styringsparametere bidrar til måloppnåelse er i liten grad eksplisitt tydeliggjort. Som vi drøfter mer i neste del, er koblingen mellom mål, styringsparameter og tiltak beskrevet i årsrapportene, heller ikke alltid klar.

4 Utviklingsavtalene som styringsverktøy

Dette kapitlet er strukturert ut fra spørsmålene som KD ba institusjonene svare på i sine skriftlige innspill i forkant av sektormøtet 18. juni: 1) Erfaringer med bruk av utviklingsavtalene i den strategiske styringen ved institusjonene, 2) bruk av utviklingsavtalene i styringsdialogen mellom institusjonene og departementet samt 3) utviklingsavtalene som verktøy for samarbeid og arbeidsdeling i sektoren. Institusjonenes innspill på punkt 4 utviklingsavtalene i fremtiden presenteres i kapittel 5. For å gi mest mulig innsikt i styrker og svakheter ved utviklingsavtalene som styringsverktøy, ser vi institusjonenes innspill til sektormøtet, årsrapporter og departementets tilbakemeldingsbrev i sammenheng.

4.1 Bruk av utviklingsavtalene i den strategiske styringen ved institusjonene

Institusjonene er samstemte når det gjelder hva som er forutsetningen for at utviklingsavtalene kan brukes i den strategiske styringen ved institusjonene. De understreker betydningen av at utviklingsavtalene må kobles til institusjonenes egne strategier og virksomhetsstyring. Høringssvaret fra NHH oppsummerer dette perspektivet godt:

Det fremstår som kritisk viktig at målene og styringsparameterne i utviklingsavtalene må være konsistente med de enkelte institusjoners strategi.

Institusjonene fremhever denne koblingen som en styrke og at det dreier seg om at utviklingsavtalen gir støtte og større tyngde og legitimitet til strategien. NIH uttrykker det slik:

For at utviklingsavtalen skal kunne være en konstruktiv kraft i den strategiske styring av institusjonen, er det avgjørende at avtalen er en integrert del av et samlet konsistent planverk som trekker i samme retning.

Institusjonene fremhever at når strategien er forankret i utviklingsavtalen, gir det økt oppmerksomhet for målene og aktivitetene i strategien. På denne måten fungerer utviklingsavtalene som styringsstøtte for ledelsen og underbygger Lackners (2024) funn om at avtalene nettopp kan være til hjelp i interne, strategiske beslutninger når koblingen mellom strategi og utviklingsavtale er tett. Sitatene under illustrerer dette perspektivet:

Hele virksomhetsstyringen ved UiT er nå bygget rundt å realisere strategiens ambisjoner og utviklingsavtalens mål. UiT mener at denne sammenhengen er nødvendig for å bruke utviklingsavtalen som styringsverktøy.

Koblingen mellom utviklingsavtalen og UiOs strategi har vært viktig for at avtalen skal fungere som et styringsverktøy internt ved UiO.

Avtalen har gitt tyngde i arbeidet med å gjennomføre strategien, og sikrer at vi har aktiviteter som støtter opp om NTNUs ambisjoner. Når målene i utviklingsavtalen gis oppmerksomhet, gir det samtidig viktig drahjelp ift. gjennomføring og prioritering.

Betydningen og viktigheten av å koble utviklingsavtalen til institusjonens strategi, understrekes også av erfaringer fra institusjoner som ikke har gjort dette, slik som UiA og OsloMet. UiA og OsloMet opplever at utviklingsavtalene er et ekstra styringsvirkemiddel, og de stiller spørsmål om merverdien overstiger tilleggsarbeidet med utviklingsavtalene. UiA sier at strategien er et bedre styringsverktøy internt fordi den er bedre forankret, og den omfatter større deler av institusjonens aktiviteter enn utviklingsavtalen.

Samlet peker innspillene på at implementeringen av utviklingsavtalene ved flertallet av institusjonene nærmer seg det Elken og Borlaug (2024) kategoriserer som «*integrative implementation*». Det vil si at avtalene fungerer som et verktøy for å gjøre ytterligere prioriteringer ut fra institusjonens egne mål og at forutsetningen for å få det til, er den tette koblingen mellom strategi og avtale.

Flere institusjoner trekker også frem at utformingen av strategi og utviklingsavtale har vært sammenfallende prosesser. Dette har vært positivt og har hatt betydning for forankring i organisasjonen. I oppfølging har utviklingsavtalen og strategien dessuten blitt koblet til budsjettprosesser. Koblingen mellom strategi og utviklingsavtale gjør derfor at implementeringen blir enklere:

Utviklingsavtalen bygger på disse strategiske målsettingene, og danner grunnlag for oppbyggingen av tekstdelen av årsbudsjettet. (INN)

Målene i utviklingsavtalen har vært lagt til grunn for fordelingen av NTNUs «strategi- og omstillingsmidler», og er herigjennom tilført ressurser som har gitt tiltakene som iverksettes for å følge opp målene et ekstra løft.

En fordel med koblingen mellom utviklingsavtalen og strategien som fremheves av flere, er at institusjonene unngår dobbeltarbeid når det gjelder rapportering og at det blir uklarheter dersom det ikke er samsvar mellom mål i strategi og utviklingsavtale. Dette var utfordringer med avtalene som ble utviklet før 2022:

Erfaringen fra den første perioden med utviklingsavtaler (2017–2022) er at det fort oppstår styringsmessige uklarheter og utfordringer hvis målene i utviklingsavtalen avviker mye fra målene som institusjonen har i sin egen strategi. (NTNU)

Rammene for avtalene har gitt institusjonene relativt stor frihet til å utforme egne mål og styringsparametere. Dette har dermed gitt institusjonene mulighet til å utforme dem slik at de understøtter institusjonenes autonomi. Som beskrevet i kapittel 2, er dette er noe Lackner (2024) også har påpekt; selv om utformingen av avtalene skjedde i en dialog med KD, utøvet institusjonene betydelig autonomi i utforming av avtalene. Dette kommer til uttrykk ved at utviklingsavtalene i stor grad er blitt knyttet til institusjonenes strategier og gir dermed institusjonsledelsen støtte til intern styring.

4.2 Bruk av utviklingsavtalen i styringsdialogen

Styringsdialogen inkluderer styringsdokumenter, etatsstyringsmøtet og rapporteringskrav (Finansdepartementet, 2003, s. 27). I det følgende presenterer vi analyser av det empiriske materialet som samlet sier noe om hvordan utviklingsavtalen brukes i styringsdialogen.

4.2.1 Utviklingsavtalen som dialogverktøy i styringsdialogen

Utviklingsavtaler både internasjonalt og i Norge har, som nevnt i 1.1, hatt som ett av formålene å fungere som et verktøy for mer strategisk dialog mellom myndigheter og institusjoner og bidra til at institusjonelle og nasjonale mål sees i sammenheng. I sine innspill uttrykker flere institusjoner direkte at de opplever at dagens utviklingsavtale gir gode rammer for styringsdialogen.⁹ Det skyldes som antydnet over, den tette koblingen mellom utviklingsavtalen, strategi, virksomhetsstyring og rapportering. Samtidig trekker en del av institusjonene opp ulike utfordringer ved dagens styringsdialog.

⁹ HiM, HVL, KHIO, NTNU, NHH, NIH, NU UiO, UiT.

NMBU, INN og UiA ser det som problematisk at styringsdialogen er for konsentrert rundt utviklingsavtalen siden avtalen ikke dekker bredden av institusjonens virksomhet. UiA og OsloMet ønsker derfor at strategien (heller enn utviklingsavtalen) ligger til grunn for styringen og dialogen. HVO, USN og AHO opplever derimot at dialogen er for generell og ikke konkret nok knyttet til målene i avtalen og ønsker utfyllende tilbakemeldinger på måloppnåelse i utviklingsavtalen. Som vi drøfter mer i kapittel 3 og i 4.2.2, har disse utfordringene blant annet sammenheng med hvordan den enkelte institusjons utviklingsavtale er utformet.

UiB gir uttrykk for at for mye oppmerksomhet rettes mot rapportering og kortsiktig resultatoppnåelse og mener styringsdialogen snarere bør legge vekt på langsiktig utvikling og interne og eksterne muligheter og utfordringer. UiO argumenterer for at *«etatsstyringsmøtet ikke gir rom for en tett og god nok dialog om strategi og arbeidsdeling»*.

NTNU og USN påpeker dessuten at de økonomiske forutsetningene for å gjennomføre utviklingsavtalene er endret siden avtalene tredde i kraft, og at det får konsekvenser for mulighetene til gjennomføringen av avtalene.

Utfordringsbildene som trekkes opp av de ulike institusjonene, er relativt forskjellige. En mulig forklaring er at dialogen praktiseres noe ulikt mellom institusjonene, eller at institusjonene har ulike behov og forventninger. Det er verdt å merke seg at flere av institusjonene som har kritiske bemerkninger, har avtaler som ikke er direkte forankret til strategien, og dette kan påvirke deres syn på hvor godt styringsdialogen fungerer.

4.2.2 Rapportering på utviklingsavtalene i årsrapportene

Under presenteres en gjennomgang av rapporteringen på utviklingsavtalene i årsrapporten for 2023 for 15 breddeinstitusjoner (for mer om utvalget av institusjonene, se 1.2). Vi har sett nærmere på tre hovedområder: forskning, utdanning og universitetenes regionale rolle. Som vi drøfter under, rapporteres det relativt ulik på mellom områdene; mens det for forskning er et større innslag av ensartet statistikk, er rapporteringsgrunnlaget for utdanning og regional utvikling mer variert.

Rapportering på forskning

Gjennomgangen vitner om at forskning er et felt med etablerte indikatorer og statistikk som institusjonene drar veksler på i rapporteringen. Samtidig er det variasjoner i mål- og styringsparameterstrukturen for forskning mellom institusjoner: Et mindretall har egne mål om forskning mens et flertall av institusjonene har «blandingsmål» (for begrepsforklaringer, se 3.2). Uavhengig av hvilke(n) type mål institusjonene har, inkluderer rapporteringen på forskning ofte generell, forklarende tekst som beskriver forskningens natur. Det vektlegges for eksempel at det tar tid å

bygge opp ledende forskningsmiljøer og at internasjonal mobilitet og internasjonalt samarbeid er viktig for å fremme kvalitet i forskning. Særlig der slik forklarende tekst om forskningens natur er omfangsrik, er det mer krevende å få et inntrykk av hva det rapporteres på for rapporteringsåret og hvilken forskjell utviklingsavtalen gjør for institusjonens forskningsvirksomhet. Sistnevnte inntrykk forsterkes der rapportering på styringsparameternivå er beskrivelser av aktiviteter eller prosesser som angår forskning generelt, og som ikke nødvendigvis er utledet av eller angår utviklingsavtalene spesielt. Det gjelder for eksempel den pågående nasjonale og internasjonale implementeringen av NORCAM og CoARA og mer interne og relaterte prosesser som for eksempel utvikling av opplæring av forskningsledere (UiB, UiO), utviklingsplaner for ERC (NTNU) eller politikk for åpen vitenskap (UiT).

Til tross for institusjonenes ulike tilnærming til mål- og styringsparametere, er det kvantitative datagrunnlaget som brukes i rapporteringen, relativt ensartet. Det vanligste datagrunnlaget i rapporteringen er nasjonal statistikk om:

- ekstern finansiering fra Forskningsrådet og EU
- vitenskapelig publisering
- doktorgradsutdanning

For flere detaljer om former for rapportering på forskning, se vedlegg 1.

Nesten alle institusjonene rapporterer på omfang av **ekstern finansiering**.

Institusjonene rapporterer på inntekter fra Forskningsrådet og EU, gjerne supplert med informasjon om antall søknader og tildelte prosjekter. På tross av dette varierer rapporteringen mellom institusjonene. En del institusjoner rapporterer tallene i tabeller med tidsserier, mens andre omtaler resultater for 2023 primært i løpende tekst. Nullpunkt enten det gjelder nasjonal eller egenutviklet statistikk er ikke direkte angitt, men framstår indirekte som 2022/2023. Basert på vår lesning av rapportene, virker det som at vekst skal måles med utgangspunkt i nullpunkt selv om det i liten grad er uttalt i rapporteringen.

Videre skiller institusjonene i ulik grad mellom forskjellige finansieringsordninger innenfor Forskningsrådet og EU. Institusjoner som UiO og UiB som i sterk grad vektlegger grunnforskning og internasjonal orientering, skiller i større grad mellom tildelinger fra for eksempel ERC og Pilar II (globale utfordringer) i Horisont Europa enn institusjoner med mindre forskningsvolum. For mindre forskningstunge institusjoner som USN og HVL, skiller det på prosjekter hvor institusjonen er partner og koordinator for prosjekter. På denne måten får teksten som følger statistikken fram nyansene mellom institusjonenes forskningsinnsats. For UiO og UiB er forskningens internasjonale orientering svært tydelig både i strategi og utviklingsavtale. Hos

høgskolene og de nye universitetene er vektlegging av regional, profesjonsnær og anvendt forskning sterkere i strategiene enn i utviklingsavtalene. For en gjennomgang av universitetene og høgskolenes strategier, se blant annet Frølich og Stensaker (2021) og *Tilstandsrapporten 2022* (HK-dir, 2022).

Flertallet av institusjonene rapporterer på **vitenskapelig publisering** under et eller flere av styringsparametere. Det varierer hva som vektlegges i rapporteringen; fra antall publiseringspoeng på nivå 1 og 2 til andel internasjonal sampublisering og antall vitenskapelige publikasjoner per førstestilling (se full oversikt i vedlegg 1). Her er det ikke noen tydelige mønstre i hvilke institusjoner som rapporterer på hva.

Et flertall av institusjonene rapporterer også på **doktorgradsutdanning**. Rapporteringen har et større innslag av kvalitativ tekst som beskriver arbeid med doktorgradsutdanning, særlig i rapporteringen ved høgskolene.

Flere institusjoner har styringsparametere som handler om **karriereutvikling** for ansatte under mål om forskning. Her er rapporteringen kvalitativ og beskriver ulike initiativ og ordninger for faglig ansatte.

Ettersom data i stor grad hentes fra etablert nasjonal statistikk, egner det seg til å måle utvikling over tid og det er enkelt å etterprøve for departementet. Samtidig kommer det frem nyanser mellom institusjonene i de kvalitative beskrivelsene som følger statistikken. Det er særlig tydelig i rapporteringen på ekstern finansiering. På dette området speiler dermed rapporteringen på utviklingsavtalene eksisterende forskjeller mellom institusjonene (HK-dir, 2022).

Det samlede målbildet og datagrunnlaget på forskning i utviklingsavtalene drar likevel i samme retning på tvers av institusjoner: Mindre forskningstunge institusjoner har mål om å øke den eksterne finansieringen, mens forskningstunge institusjoner har mål om å øke gjennomslag på utfordringsdrevne/tematiske utlysninger.

Rapportering på utdanning

Utdanning inngår i både «blandingsmål» og i egne utdanningsmål (for begrepsforklaring se 3.2). Det er en del tematisk overlapp mellom institusjonenes mål og styringsparametere om utdanning: Flertallet av institusjonene har mål og/eller styringsparametere knyttet til utvikling av ulike typer studietilbud, ofte knyttet til institusjonens profil, og rekruttering til og gjennomføring av ulike studieprogram. Mye av rapporteringen dreier seg om å beskrive hva som er blitt gjort ut fra disse styringsparametere og presentasjon av statistikk for antall og/eller utvikling av antall studietilbud med bestemte kjennetegn. Det kan for eksempel være fleksibilitet knyttet

til tid og sted, faglig profil/tematikk, og antall og typer av studenter som er rekruttert til, eller har gjennomført ulike studieprogram.

Særlig institusjoner som legger vekt på **profesjonsutdanningene** har styringsparametere som dreier seg om å utvikle flere fleksible og desentraliserte utdanningstilbud for å rekruttere flere, og et større mangfold av studenter. Flere institusjoner rapporterer om utfordringer når det gjelder å nå mål om rekruttering til profesjonsutdanningene. Dette knytter de blant annet til at institusjonene står i et konkurranseforhold til hverandre om å rekruttere studenter til samme type studieprogram.

Formuleringer knyttet til **kvalitet i utdanning** finnes både som mål og/eller styringsparameter. HVL har for eksempel «*Auka kvalitet i utdanningane*» som styringsparameter under målet «*Dei profesjons- og arbeidslivsretta utdanningane ved HVL skal dekkje framtidas kompetansebehov*», mens UiO har som mål: «*Utvikle fremragende undervisningstilbud og utdanningsmiljøer ved alle fakulteter*». Generelt dreier mye av rapporteringen seg om å beskrive ulike tiltak som skal bidra til bedre utdanning, slik som kurs og støttetjenester for ansatte, mentorordninger for studenter, meritteringsordninger for undervisere og arenaer for studentinvolvering. Læringsmiljø og trivsel blir nevnt av flere institusjoner knyttet til kvalitetsutvikling med mål om økt gjennomføring. Tall på gjennomføring og henvisninger til studiebarometeret blir også brukt i rapporteringen.

Mange av avtalene har også mål og/eller styringsparametere knyttet til **utdanningenes arbeidslivsrelevans og/eller regional utvikling/relevans** slik som HVL nevnt i forrige avsnitt. For å rapportere på dette, beskrives tiltak, praksiser og planer for samarbeid med arbeidslivet og eventuelt hvilke og hvor mange studieprogram som har samarbeid med arbeidslivet og hva samarbeidet dreier seg om (oppgaveskriving, innspill til utdanningen, gjesteforelesere praksisopphold, etc.).

For utdanningsfeltet er koblingen mellom mål, parametere og de beskrivelsene og/eller tallene som blir brukt til rapporteringen, ikke alltid klar. Et eksempel er fra HINNs styringsparameter «*Utvikle fremragende og innovative profesjons- og yrkesrettede utdanninger som svarer på morgendagens kompetanse- og kapasitetsbehov i helse-, omsorgs- og utdanningssektoren*» under målet «*Forskningsbaserte profesjons- og yrkesrettede utdanninger med høy utdanningskvalitet*». Rapporteringen på styringsparameteren dreier seg blant annet statistikk om trekk ved studentene som kjønn, alder og inntakskarakterer og lite om utdanningene som styringsparameteren egentlig handler om.

Rapporteringen på utdanningsrelaterte mål og styringsparametere gir i varierende grad grunnlag for å si noe om utvikling over tid. Hva som er målepunkt for 2023, og hvordan den ønskede utviklingen skal være utover at målet er en generell økning eller forbedring, er ikke alltid klart. Dette gjelder både overordnet rapportering på styringsparametere og på rapportering/beskrivelse av enkelttiltak og aktiviteter. Det er ofte uklart hva som har skjedd i rapporteringsåret, og hva slags utvikling som forventes kommende år utover en videreutvikling eller fortsettelse av aktivitetene og tiltakene.

Koblingen mellom styringsparametere under samme mål, og rapporteringen på disse, blir i varierende grad kommentert eller diskutert. Generelt presenterer institusjonene i liten grad en samlet vurdering av hvordan styringsparameterne, og det som rapporteres på disse, bidrar til å nå de ulike målene. Samlet ser vi at ettersom utdanning ofte blir koblet til andre typer mål, fremstår rapporteringen som noe uensartet når det gjelder form og innhold på tvers av institusjoner.

Rapportering på regional utvikling

Universiteter og høyskolars regionale rolle henger som oftest tett sammen med forskning og utdanning. I utviklingsavtalene kommer dette til uttrykk ved at regional utvikling/regionen gjerne inngår som delemener i både mål og styringsparametere.

I gjennomgangen av årsrapportene har vi samlet informasjon om hvilke institusjoner som rapporterer på aktiviteter hvor de eksplisitt går inn for å ta en lokal eller regional rolle og hvordan de gjør dette. Tabell 1 og 2 gir en oversikt over institusjoner som har formulert mål eller styringsparameter med et tydelig regionalt fokus.

Måten institusjonene rapporterer på regional utvikling, kan deles inn i tre ulike kategorier: 1) regionalt samarbeid gjennom utdanning, 2) regionalt samarbeid gjennom forskning og 3) institusjonen som regional aktør for å styrke region og /eller lokalsamfunnet (se vedlegg 3). Flertallet av institusjonene faller inn under kategori 3 og knytter arbeidet til region eller lokalsamfunn, mens et mindretall knytter det til kategori 1 og 2. I tillegg finnes institusjonene som i årsrapportene for 2023 ikke rapporterer på regional utvikling. Se kategorisering per institusjon i vedlegg 3. Felles for de tre innfallsvinklene til regional utvikling er at institusjonene rapporterer prosjektaktivitet, samarbeid eller avtaler med regionale aktører i privat og offentlig sektor eller strategiske satsinger. Omfanget av rapporteringen varierer, men handler i stor grad om ulike former for samarbeid på tvers av institusjoner.

Tabell 1 Oversikt over institusjoner som har mål i utviklingsavtalen med et regionalt fokus

Institusjon	Mål med regionalt fokus.
HiMolde	Mål 2: Internasjonal forskning med <i>regional</i> relevans. Mål 4: Videreutvikle flercampusorganisasjonen med et levende studiemiljø og aktive studenter som bidrar til studiestedenes og <i>regionens</i> attraktivitet, arbeidsmarked og mangfold
HINN	Mål 4: En regional kraft i Innlandet, og en nasjonal bidragsyter i en internasjonal kontekst
HIØ	Mål 2: Være et <i>regionalt</i> kraftsenter hvor kunnskap brukes og utvikles i fellesskap med samfunnet rundt
HVL	Mål 3: HVL er ein samskapande høgskule med levande campusar som tek ei tydeleg <i>regional</i> rolle
HVO	Mål 3: Ein kompetent <i>region</i>
UiT	Mål 1: Internasjonalt fremragende på kunnskap og kompetanse om og <i>for Arktis og nordområdene</i>
USN	Mål 3 – Være et nyskapende flercampusuniversitet som samarbeider tett med samfunns- og arbeidsliv i <i>regionen</i> .

Tabell 2 Oversikt over institusjoner som har styringsparametere med et regionalt fokus.

Institusjon	Styringsparameter med regionalt fokus	Overordnet mål/tematikk
USN	SP 6: Styrke mobilitet av studenter og ansatte og utvikle utdanningene gjennom <i>regionale</i> og internasjonale partnerskap. SP 11: Videreutvikle partnerskap med samfunns- og arbeidsliv i vår <i>region</i> , og bli en rollemodell for slikt samarbeid SP 12: Bruke USNs flercampusstruktur for å gi god tilgang til utdanning, forskning og utvikling i hele <i>regionen</i> , og for å styrke samfunnsdialogen	Mål 1: utdanning Mål 3: samarbeid
Nord	SP 10: Styrke rollen som kunnskapsaktør i <i>nordområdene</i> . SP 13: Styrke Helgeland som <i>universitetsregion</i> i samarbeid med lokale, regionale og nasjonale partnere	Mål 3: kunnskaps-utvikling
NMBU	SP 3: Invitere til samarbeid med <i>regionale</i> , nasjonale og internasjonale aktører og sette kvalitet og bærekraft i høysete	Mål 1: Samfunnsaktør og ressurs for bærekraft
UiO	SP 7: Økt antall fleksible (herunder livslang læring) og tverrfaglige studietilbud, inkludert spissede <i>regionale</i> utdanningstilbud	Mål 2: utdanning
OsloMet	SP 1: Utfordringer og muligheter i <i>storbyregioner</i>	Mål 1: storby-universitetet

For mange institusjoner synes den regionale rollen også å være knyttet til campusutvikling, og det er stor forskjell på geografisk nedslagsfelt. For eksempel gjør OsloMet sin rolle i regional utvikling seg i stor grad synlig gjennom Holmlia-satsingen, fokuset på Storbyregionen og utvikling av campus i og rundt Oslo, mens UiT sin regionale rolle kommer tydelig til syne gjennom deres satsing på utdanning og forskning om Arktis og nordområdene.

Gjennomgangen viser også at det kan være vanskelig å skille mellom hvilke tiltak institusjonene gjennomfører med mål om å bidra til regional utvikling, og hvilke tiltak som gjennomføres hvor regional utvikling er en «bieffekt». Det er for eksempel mange institusjoner som fokuserer på arbeidslivsrelevans eller livslang læring. Dette kan tenkes å bidra til regional utvikling, selv om det ikke omtales på denne måten i årsrapporten. På samme måte viser flere institusjoner til forskningssamarbeid med lokale og regionale aktører uten at det eksplisitt kobles til regional utvikling. Gjennomgangen av årsrapportene reflekterer dermed tvetydigheten i den «tredje rollen» til høyere utdanningsinstitusjoner, som Normann og Pinheiro (2019) har pekt på, og hvordan den veves sammen med institusjonenes andre oppgaver.

Oppsummering

Gjennomgangen av årsrapportene viser at det er stor variasjon i hvordan institusjonene rapporterer på utviklingsavtalene. Alle institusjonene bruker både kvalitative og kvantitative data i rapporteringen, men hovedvekten av rapporteringen er kvalitative beskrivelser. De kvalitative beskrivelsene veksler mellom å beskrive aktiviteter gjennomført i 2023, pågående prosesser og gi mer generelle forklaringer og beskrivelser av temaer under styringsparametere. Det gjelder på tvers av de tematiske områdene vi har sett på. Som en konsekvens er mye av rapporteringen lite sammenlignbar mellom institusjoner. Det bidrar også til at det mer er krevende å si noe om utvikling over tid. Årsrapportene gir i varierende grad innsikt i hva institusjonene tenker om hvordan de ulike aktivitetene/tiltakene og de ulike styringsparameterne sammen skal bidra til å nå målene og hvorvidt aktivitetene ser ut til å bidra til at man når ønskede målsettinger. Det vil si at endringsteorien som ligger til grunn for hvorfor tiltak skal bidra til resultater og måloppnåelse i liten grad er eksplisitt uttalt. Det bidrar også til at rapporteringsformatet gjør det mer krevende å si noe om utvikling over tid.

Kvantitative data brukes i ulik grad avhengig av innretningen på målene. Det er vanligere å inkludere kvantitative data i rapportering på mål og styringsparametere om forskning enn utdanning og regional utvikling. Rapporteringen på forskning framstår derfor som mer ensartet enn for utdanning og regional utvikling. Framstillingen av kvantitativ informasjon varierer imidlertid fra presentasjoner i

tabeller og grafer med tidsserier til ren omtale av resultater for 2023 i brødtekst. Rapporteringen tar derfor i ulik grad hensyn til kravet om ettårig og flerårige perspektiver. Selv om de kvantitative dataene gjerne er hentet fra nasjonal statistikk og i utgangspunktet er godt egnet til å følge over tid, gjør den uensartede fremstillingen i rapporteringen på utviklingsavtalene at dette i begrenset grad lar seg gjøre. I tillegg blir det mer krevende å måle utvikling i sektoren over tid og sammenlikne utvikling på tvers av institusjoner og i sektoren som helhet.

Mange institusjoner har flere «blandingsmål» hvor både forskning, utdanning og/eller regional utvikling veves sammen. Blandingsmålene får fram sammenhengen i virksomheten; hvordan forskning, utdanning og regional utvikling henger sammen. Det kan imidlertid gjøre det vanskelig å få en oversikt over hvordan kjernevirksomheten knyttet til utdanning og forskning utvikler seg over tid.

Variasjonen i både mål og rapportering bidrar til at det blir krevende å bruke utviklingsavtalene som grunnlag til å vurdere arbeidsdeling og samarbeid i sektoren ettersom det forutsetter å få et nasjonalt overblikk. Nøkkelordssøk i alle årsrapportene viser at ingen av institusjonene bruker begrepene arbeidsdeling og mangfold for å beskrive deres rolle/bidrag til et mangfoldig sektorlandskap. Det harmonerer godt med innspillene fra institusjonene som diskuteres i 4.3.

Samlet sett er inntrykket at styringsparametere for mange institusjoner i stor grad fungerer som tematiske overskrifter hvor institusjonene beskriver pågående eller gjennomført arbeid ved institusjonene.

4.2.3 Institusjonenes egne erfaringer med rapporteringen på utviklingsavtalene

De Boers og Jongbloed (2015, s. 17) påpeker at rapportering en gjennomgående utfordring på tvers av land:

The monitoring of and reporting on progress and outcomes is another challenge. Consent on indicator measurement, establishment of (undisputed) databases, frequency and level of detail of reporting may cause another time-consuming hurdle.

Gjennomgangen av årsrapportene viser at det er utfordringer forbundet med rapporteringen på de norske utviklingsavtalene. Det reflekteres også i institusjonenes innspill til sektormøtet. Rundt halvparten av institusjonene kommenterte rapportering direkte i sine innspill, og kommentarene viser et mangfold av ulike utfordringer knyttet til rapporteringen. NMBU, USN og OsloMet peker på at utformingen av målene i avtalene gjør det vanskelig å rapportere på avtalen. For NMBUs del skyldes det at deler av målene er smale og ikke egner seg til mer overordnet rapportering. For USNs

del pekes det på behov for å definere mer konkrete ambisjoner og resultatmål. OsloMet vektlegger at målformuleringene gjør det vanskelig å vurdere om målene faktisk nås.

AHO erfarer at det er krevende å rapportere på styringsparametere. HVL og NTNU påpeker at det er krevende å finne gode indikatorer. HVL opplever også at det er utfordrende å finne gode koblinger mellom indikatorer, styringsparametere og mål og vektlegger at rapporteringen kunne vært enklere dersom målene i strategien var mer konkrete resultatmål. NTNU på sin side trekker fram at det er krevende å finne *«kvantitative indikatorer som gir gode resultat- og effektmålinger når utviklingsavtalen i sin natur dreier seg om utvikling av kvalitet. Tilsvarende kan årsak-/virkningssammenhengene være vanskelige å dokumentere.»*.

Selv om vårt hovedfokus er på institusjonenes heller enn departementets erfaringer, er det likevel relevant å vise til Lars Ravns masteroppgave hvor han intervjuet ansatte i KD om utviklingen av styringsdialogen etter at de nasjonale styringsparametere ble fjernet. En av informantene påpekte at dreiningen vekk fra kvantitative styringsparametere «har gjort at evalueringen blir mer krevende for oss [altså departementet] å evaluere dem [altså institusjonene]» samt at det blir mer krevende for institusjonene å rapportere på måloppnåelsen (Ravn, 2025, s. 40). Selv om en enkeltinformants uttalelser ikke representerer departementets syn som sådan, ser vi også at rapporteringsutfordringene som institusjonene peker på, kommer til uttrykk i departementets tilbakemeldinger som vi diskuterer i det følgende.

4.2.4 Departementets tilbakemeldinger på rapporteringen i årsrapportene

HK-dirs gjennomgang av Kunnskapsdepartementets tilbakemeldingsbrev til institusjonene viser at departementet har gitt en form for «korrigerende tilbakemelding» til 20 av 21 institusjoner. Departementets absolutt vanligste tilbakemelding var at det ønsker en analyse eller vurdering av måloppnåelse på utviklingsavtalen fra institusjonene og forventet at dette er på plass i 2024-rapporteringen. For et mindretall av institusjonene vektlegger også departementet at det er vanskelig å skille mellom hva som er aktivitetsrapportering på utviklingsavtalen og hva som er løpende aktiviteter. Ønsket om en mer vurderende eller samlet analyse av måloppnåelse, må sees i sammenheng med at over halvparten av institusjonene fikk beskjed om at rapporteringen i for stor grad er aktivitetsrapportering. Departementet påpeker videre at det er for lite vurdering av hvordan aktivitetene bidrar til måloppnåelse. Samtidig som forventningen om mer analyse og vurdering er i tråd med rammeverket, er det relativt åpent hvilke endringer departementet ser for seg. Det er lagt få føringer på hvordan rapporteringen skal utformes i rammeverket

og i kravene til årsrapporten¹⁰ og det er kun et lite mindretall av institusjonene som får beskjed om å gjøre større endringer i rapporteringsformatet.

Det var relativt få institusjoner¹¹ som kommenterte departementets skriftlige tilbakemeldinger. Likevel er det verdt å løfte fram INNs kommentar fordi den peker på et mer generelt trekk ved tilbakemeldingene:

Vi merker oss at tilbakemeldingene i stor grad gjelder mål og indikatorer i vår avtale, men at det vinkles slik at det gis vurderinger av mer generell måloppnåelse. F.eks. hvordan INN hevder seg på konkurranseutsatte tildelingsområder. (INN)

På tvers av institusjoner, trekker KD aktivt på rapporteringen om ekstern finansiering og indikatorene bidragsinntekster fra Norges forskningsråd og EU samt andre bidrags- og oppdragsinntekter (BOA) i sine tilbakemeldinger. Positiv og negativ utvikling fra foregående år påpekes, og ofte kommenteres det på hvorvidt institusjonen ligger over eller under gjennomsnittet for den gitte indikatoren. Blant institusjoner som ligger under gjennomsnittet på indikatorer om ekstern finansiering, sendes gjerne signaler om å øke ekstern finansiering.

KDs tilbakemeldinger på ekstern finansiering kan være et resultat av institusjonenes egne valg av indikatorer, ettersom mange tar utgangspunkt i de tidligere nasjonale styringsparametere, og at det er område med tydeligere mål. I tillegg kan satsing på forskning ha vært viktigere å signalisere for flere, ettersom noen av høyskolene i avtaleperioden jobber mot å få status som universitet. Samtidig kan omfanget av tilbakemeldingene som går direkte på ekstern finansiering, vitne om at departementet selv vektlegger ekstern finansiering sterkt på tvers av institusjonene. Det kan sees på som et signal om at ekstern finansiering er så viktig at det er noe alle institusjoner bør vektlegge, noe som kan framstå som et motstridende signal til målet om arbeidsdeling og differensiert styring.

Tilbakemelding på gjennomføring/gjennomstrømming på bachelor, master og ph.d. er et annet eksempel på departementets vektlegging av indikatorer.

Tilbakemeldingene på gjennomføring/gjennomstrømming er et gjennomgående tilbakemeldingspunkt til flere av institusjonene. Tematikken framstår som viktig for departementet uavhengig av om tematikken har inngått i institusjonenes utviklingsavtaler.

¹⁰ [Vedlegg – Krav til årsrapport for statlige universiteter og høyskoler 2024](#)

¹¹ UiB, USN og INN.

Utover gjennomføringsindikatorer og indikatorer for ekstern finansiering, brukes andre indikatorer som tidsbruk på studiet, andel utvekslingsstudenter, oppfatning av studiekvalitet og publiseringspoeng mer sporadisk i tilbakemeldingene.

Samlet peker tilbakemeldingene på at departementet fortsatt bruker deler av de tidligere nasjonale styringsparametere i styringen selv om de ikke lenger formelt er styringsparametere. Det er i tråd med rammeverket som peker på at departementet uavhengig av avtalene vil gjøre risikovurdering av institusjonene basert på tilgjengelig statistikk og evalueringer (Kunnskapsdepartementet, 2022a). Samtidig kan bruken og omfanget av indikatorer i tilbakemeldingene tyde på at det fortsatt er behov for departementet å vurdere virksomhetene opp mot etablerte standarder som lettere lar seg måle enn mye av den kvalitative rapporteringen på utviklingsavtalene. Der det ikke er samsvar mellom utviklingsavtalene og departementets bruk av indikatorer i tilbakemeldingen, kan det skape usikkerhet rundt hva som faktisk «teller» i styringen av institusjonene. Avslutningsvis er det også verdt å merke seg at mangfold eller arbeidsdeling ikke er tematisert i tilbakemeldingsbrevene.

4.2.5 Innarbeiding av tilbakemeldinger i årsrapportene for 2024

Basert på departementets «korrigerende tilbakemeldinger» på årsrapporteringen for 2023 har vi gjort en overordnet vurdering av endringer i institusjonenes årsrapporter for 2023 til 2024. Flere institusjoner har gjort endringer som imøtekommer deler av departementets tilbakemeldinger.

Et fåtall av institusjonene som NMBU, UiA og OsloMet har gjort større endringer i rapporteringen, mens flertallet har relativt lik rapporteringsstruktur på tvers av år. Selv om strukturen på tvers av år er relativt lik, har institusjoner som HiM, HiØ og UiS i større grad synliggjort vurderinger som ligger til grunn for deler av tiltakene som er blitt satt i gang. Noen institusjoner som HiØ, NTNU, UiO og USN har til en viss grad gjort vurderinger av måloppnåelse på deler av målene. Andre institusjoner som OsloMet, UiT og UiS har noe mer vurderende tekst under deler av styringsparametere.

Det er ellers verdt å merke seg at nesten halvparten av institusjonene har endret rapporteringsdata, figurer og/eller tabeller som ligger til grunn for rapporteringen i årsrapportene. Det varierer fra å legge til ny og mer statistikk, til å endre og fjerne figurer/tabeller helt, eller bare omtale tall i brødtekst. Disse endringene vil gjøre det vanskeligere å vurdere utvikling over tid og måloppnåelse.

Samlet synes årsrapportene fortsatt å være preget av mer aktivitetsrapportering enn av analyser av måloppnåelse på utviklingsavtalen. Selv om det først vil være mulig å gjøre en helhetlig analyse av måloppnåelse ved avtalens slutt, indikerer gjennomgangen av tilbakemeldingsbrev og årsrapporter at det foreløpig er

vedvarende utfordringer med å vurdere utvikling og måloppnåelse på utviklingsavtalene.

4.3 Utviklingsavtalene som verktøy for samarbeid og arbeidsdeling

Styringsmeldingen viser til at universiteter og høyskoler skal styres mer i det store og mindre i det små. Et av verktøyene som skal bidra til dette er utviklingsavtalene:

Utviklingsavtalen har som formål å bidra til høy kvalitet og en mangfoldig sektor gjennom tydelige institusjonsprofiler og bedre arbeidsdeling. En mangfoldig universitets- og høyskolesektor kjennetegnes av ulike og komplementære institusjoner med faglige profiler som bygger på egne fortrinn. (Meld. St. 19 (2020–2021), s. 53).

Det eksisterer allerede et mangfold i sektoren når det gjelder institusjonenes profiler ut ifra hvilken studentsammensetning de har og hvilke typer studietilbud de tilbyr – både med tanke på ulike faglig og organisatorisk tilbud (i form av fleksible, desentraliserte, på ulike campuser etc.). Mangfoldet gjelder både mellom institusjoner og innad på institusjoner, for eksempel mellom ulike campuser. NTNU er et godt eksempel. Et spørsmål er derfor hvilken rolle det er tenkt at utviklingsavtalene skal ha når det gjelder utvikling av mangfold og når det allerede eksisterer et mangfold. Det er heller ikke klart hva et ytterligere mangfold skal bidra til. Tilsvarende kommer det heller ikke tydelig frem i Styringsmeldingen og rammeverket hvilke prinsipper arbeidsdelingen skal bygge på, og hva den skal bidra til.

Ettersom mangfold, samarbeid og arbeidsdeling er KDs mål for sektoren som helhet, men som nevnt over, er det derfor ikke å forvente at dette omtales i de enkelte institusjonens utviklingsavtale eller i rapporteringen. Institusjonenes innspill i forkant av sektormøtet belyser imidlertid deres syn på utviklingsavtalen som verktøy for samarbeid og arbeidsdeling.

Av de 18 universitetene og høyskolene som har levert innspill til sektormøtet, er majoriteten tydelig på at utviklingsavtalen slik de ser ut i dag, ikke bidrar til samarbeid eller arbeidsdeling i sektoren. Mange peker på at de samarbeider mye med andre høyere utdanningsinstitusjoner nasjonalt, men at utviklingsavtalen ikke er en driver for slikt samarbeid. OsloMet uttrykker for eksempel at de er «mer skeptiske til om utviklingsavtalen er gode verktøy for å fremme en bestemt utvikling i sektoren om for eksempel mer eller mindre samarbeid og/eller arbeidsdeling».

AHO, HVO og INN peker på at utviklingsavtalen i hovedsak bidrar til intern organisasjonsutvikling. Fokuset synes her i hovedsak å være mer innadrettet enn å plassere egen institusjon i en større sektorkontekst.

NHH viser til at utviklingsavtalen bidrar til en spissing av institusjonens egen profil som er i tråd med tankegangen som ble lagt til grunn i Styringsmeldingen, hvor man peker på at en spissing av institusjonenes profil vil resultere i en arbeidsdeling i sektoren. Andre institusjoner med smal faglig profil som NMH og NIH, viser også til at de har nasjonalt samarbeid på sine fagfelt, men knytter ikke dette til utviklingsavtalene.

To institusjoner svarer at utviklingsavtalen bidrar til arbeidsdeling og samarbeid, men da i en spesifikk kontekst. Dette gjelder Nord og UiT. Nord skriver i sitt innspill:

Når det gjelder samarbeid, er erfaringen at der dette er et punkt i utviklingsavtalen ved de institusjonene som skal samarbeide, gir utviklingsavtalen et bidrag. For Nord sin del er samarbeidet med UiT, Sami Allaskuvla og Nord innen samisk forskning og utdanning, et eksempel på samarbeid som er beskrevet i utviklingsavtalen ved de tre institusjonene, som fungerer godt.¹²

Et sentralt punkt her er at samarbeidet er beskrevet i utviklingsavtalen til alle tre samarbeidende institusjoner. Tilsvarende felles mål på tvers av de gjeldende utviklingsavtaler finner vi ikke ved andre institusjoner. I sektormøtet ble det, med utgangspunkt i erfaring fra de første avtalene (arbeidet i 2016–2019), påpekt at en forutsetning for at slik samarbeid skal fungere, er at det er gjensidighet i avtalene til de samarbeidende institusjonene.

UiT viser til at «institusjonenes egenart er en viktig del av arbeidsdelingen i sektoren og dermed viktig å få fram/tydeliggjort i en utviklingsavtale». UiT viser så til mål om at UiT skal være «Internasjonalt fremragende på kunnskap og kompetanse om og for Arktis og nordområdene». I en slik situasjon bidrar utviklingsavtalen til en arbeidsdeling i sektoren, men det er ingen andre institusjoner som har definert et så tydelig områdeansvar, eller en så tydelig egenart som del av sin utviklingsavtale. UiT synes dermed her å være i en særstilling.

Flere institusjoner peker på at det er potensiale for å få til mer samarbeid og arbeidsdeling i sektoren, der noen peker på utviklingsavtalene som et verktøy for dette, mens andre presiserer at det bør komme i tillegg til utviklingsavtalene.

¹² Sami Allaskuvla leverte ikke skriftlig innspill.

Utviklingsavtaler kan videreutvikles til å håndtere samarbeid og arbeidsdeling i sektoren. De fleste institusjoner ønsker samarbeid, men dette og nasjonal arbeidsdeling vil sjelden få en sentral plass i institusjonsstrategiene og i tilhørende utviklingsavtaler. Disse vil i sterkere grad være knyttet til institusjonene sine faglige kjerneområder og institusjonsprofiler. NTNU mener derfor det er en bedre løsning at avtaler om samarbeid og arbeidsdeling bør komme i et tillegg, som et supplement til institusjonenes utviklingsavtaler. De vil ligge «mellom» de overordnede sektormålene og den enkelte institusjon sin utviklingsavtale. Avtalene om samarbeid og arbeidsdeling vil også kunne ha mere varig karakter enn utviklingsavtaler slik vi kjenner dem i dag. (NTNU)

Slik målene i utviklingsavtalene er formulert, er det ingen, med unntakene UiT, SA og Nord, nevnt over, som trekker frem samarbeid eller arbeidsdeling i sektoren.

Samlet ser vi at det er store likheter mellom institusjonene når det gjelder det tematiske innholdet i målene i utviklingsavtalene. Overordnet kan man si at målene dekker institusjonenes samfunnsoppdrag og sektormål knyttet til forskning, utdanning og kobling til samfunnet. Det er variasjon i form av ambisjoner og konkretisering, noe som gjenspeiler institusjonenes allerede eksisterende profiler. Avtalene inneholder imidlertid ikke formuleringer som dreier seg om utvikling av profiler som innebærer ytterligere arbeidsdeling eller samarbeid i sektoren.

4.3.1 Utfordringer med å operasjonalisere begrepet mangfold

Dersom vi løfter blikket ut av Norge, er ikke Norges erfaringer unike. De Boer et al. (2015, s. 14) viser til at selv i land der systemmangfold har vært et formål med utviklingsavtalene, har flere av disse erfart at avtalene ikke har fungert slik. De internasjonale eksemplene fra Finland og Tyskland viser at systemet ikke har blitt mer mangfoldig selv om for eksempel institusjonelle profiler har blitt tydeligere (som i Finland). I Tyskland argumenterer De Boer et al. (2015, s. 14) for at avtalene har ført til homogenitet på systemnivå fordi institusjonene må respondere på de samme utfordringene (*issues*). I andre land kobles dreining mot homogenitet direkte til finansiering av avtalene. Dersom institusjoner belønnes for de samme tingene (*outputs*), vil de gjøre det samme for å maksimere inntekten. Situasjonen er ikke direkte overførbart til en norsk kontekst da det ikke er knyttet finansiering til avtalene. Likevel kan en spørre seg om forutsetningen om at avtalene skal svare ut sektormålene, har bidratt til at avtalene tematisk drar i sammen retning og at institusjonene vektlegger mye av det samme.

En medvirkende årsak til at det kan være krevende å bruke avtalene som verktøy for en mangfoldig sektor, er, som vi også løftet innledningsvis i 4.3, at de overordnede politiske dokumentene ikke er tydelig på hvordan «mangfold» skal operasjonaliseres i

denne sammenheng. Ser vi til den internasjonale forskningslitteraturen, viser Jongbloed et al. (2020, s. 337) til at mangfold (*diversity*) kan forstås som en kombinasjon av tre grunnleggende egenskaper: variasjon, balanse og ulikhet (*variety, balance og disparity*):

Variety is the number of categories (types) into which elements are apportioned, (...)

Balance is the answer to the question: "how much of each type of thing do we have?" (...)

Disparity is the answer to the question: "how different from each other are the types of things we have?" (...) (Jongbloed, Kaiser, et al., 2020, s. 337–338)

Jongbloed et al. påpeker videre at mangfoldet i et system kun kan bli vurdert når elementer ved systemet er blitt kategorisert og gruppert. Når det er gjort, er det mulig å si noe om variasjon, balanse og ulikhet i systemet. Det vil i si at det kreves grundige analyser av variasjon, balanse og ulikhet for å vurdere mangfoldet i systemet og behovet for justeringen for å nå «ideell» grad av mangfold. Med utgangspunkt i Styringsmeldingen kan en si at i norsk kontekst tilsvarer systemet sektoren og elementene i systemmangfoldet tilsvarer institusjoner med ulik profil.

Utviklingsavtalene lanseres som et virkemiddel for differensiert styring som skal sikre mangfold. I Styringsmeldingen påpekes at det er en «*oppfatning i sektoren at dagens styringssystem og målstruktur motvirker mangfold (...) og bidrar til ensretting*» (Meld. St. 19 (2020–2021), s. 50). I den grad mangfold konkretiseres i Styringsmeldingen, vises det tilbake til Strukturreformen og Kvalitetsreformen. Det påpekes at endringene i styringssystemet og institusjonslandskapet «*skulle bidra til mer mangfold i sektoren gjennom utvikling av ulike og komplementære institusjoner, større grad av samarbeid og solide fagmiljøer med høy kvalitet i forskning og høyere utdanning*» (Meld. St. 19 (2020–2021), s. 10). I tillegg trekker meldingen fram at de statlige høyere utdanningsinstitusjonene kan grupperes basert på antall studiesteder og antall studenter. Samtidig vektlegges det at institusjonene «*er spredt langs et kontinuum, og ikke oppdelt i ulike kategorier*», at departementet i liten grad har styrt institusjonenes profil (Meld. St. 19 (2020–2021), s. 26), og at mer differensiert styring «*skal støtte faglig mangfold og bredde i sektoren og i tillegg tilpasses regionale og lokale behov*» (Meld. St. 19 (2020–2021), s. 56).

Jongbloed et al. (2020, s. 338) eksemplifiserer derimot systemmangfoldet med utgangspunkt i innholdet i utdanningsprogrammer. Elementene tilsvarer da utdanningsprogrammer som kan kategoriseres og grupperes innenfor disipliner/fagområder. I en slik kontekst handler balanse om hvor mange studenter som starter innenfor hver kategori. I Norge kan vi se antydning til en slik tankegang da

Styringsmeldingen koblet utviklingsavtalene til dimensjonering (Meld. St. 19 (2020–2021), s. 53, 60, 72). Til tross for disse signalene, er ikke dagens avtaler brukt som virkemiddel for dimensjonering. I etterkant av at Styringsmeldingen ble lagt fram og dagens utviklingsavtaler ble utformet, har imidlertid dimensjonering fått en mer sentral plass i høyere utdanningspolitikken (e.g. HK-dir, 2023).

5 Utviklingsavtalene i fremtiden

5.1 Institusjonenes syn på framtidige utviklingsavtaler

I innspillene til sektormøtet peker institusjonene på behov for både kontinuitet og spissing av avtalene. Institusjonene er entydige i sin tilbakemelding om at nye avtaler bør være tett koblet til institusjonelle strategier for å ha lokal strategisk styringskraft og for å unngå dobbeltarbeid i rapporteringen. Videre uttrykker flere institusjoner som HVO, NIH, NMBU, NMH, UiB og UiO at de var fornøyde med prosessen i forrige runde av utviklingsavtalene. Samtidig påpeker HVO, NTNU, UiA, UiT og USN at det fortsatt er behov for å redusere antall styringssignaler dersom utviklingsavtalen skal ha en sentral rolle i styringen.

Innspillene viser også at det er behov for å arbeide videre med hva slags avtale dette skal være og hvordan mål, parametere og indikatorer bør formuleres. Som Elken og Borlaug (2020) omtalte i evalueringen av pilotavtalene, argumenterer NU for at det fortsatt er behov for å avklare om utviklingsavtalene skal være resultat- eller utviklingsorientert. NU argumenterer videre for at utydeligheten rundt hvorvidt avtalene skal være resultat- eller utviklingsorientert «*kan være med å forsterke uklarheten rundt avtalens plassering i styringssystemet. I dialog mellom KD og institusjonene bør dette avklares tydelig*». HVL peker på noe av det samme: «*det kan være vanskeleg å lage mål og ambisjonar som både er retta mot effektar og resultat samtidig*».

Institusjonenes innspill viser også tydelig at avtalene i dag ikke er et sentralt verktøy for samarbeid og arbeidsdeling i sektoren. Samtidig peker for eksempel USN på at trangere økonomisk handlingsrom kan øke behovet for koordinering og eventuelt arbeidsdeling. I forlengelsen av resonnementene peker noen av institusjonene på departementets rolle. INN skriver at

En av ambisjonene med utviklingsavtalene er at de skal bidra til at sektoren samlet bidrar til en fornuftig utvikling av samfunnet, og at den enkelte institusjon skal ha sin profil i denne totalen. Dersom det ikke skal knyttes økonomiske incentiver til avtalene er det vanskelig å se hvordan man skal

kunne nå denne ambisjonen uten tydeligere samlet styring av avtalenes innhold fra Kunnskapsdepartementet. Departementet har muligheten til å vurdere kompetansebehov og dimensjonering samlet når avtalene for alle i sektoren skal inngås på samme tid, og vi tror at dette kan være en måte å utforme målene i disse avtalene slik at utviklingen samlet går i riktig retning.

NTNU er inne på noe av den samme tematikken:

Hvis utviklingsavtalene slik de i dag er, i sum skal ha en sektorpolitisk effekt ift. å sikre mangfold, samarbeid og arbeidsdeling vil det kreve et KD i større grad driver en aktiv forvaltning av hele porteføljen av institusjonelle utviklingsavtaler. Dette må balanseres opp mot institusjonene sin autonomi, både prinsipielt og slik dette kommer til uttrykk i institusjonenes strategier. En mer aktiv bruk av utviklingsavtalene som virkemiddel i den nasjonale sektorpolitikken forutsetter samtidig at også institusjonene selv ønsker dette.

Begge sitatene peker på noe av det samme som Jongbloed et al. (2020, s. 337–338) viser i sin forskning: Å sikre mangfold innenfor det høyere utdanningssystemet krever grundige analyser og forvaltning av hele systemet/porteføljen, og det er ressurskrevende. Videre reflekterer sitatet fra NTNU et annet fellestrekk ved innspillene: Alle institusjonene understreker viktigheten av å ivareta institusjonenes autonomi. Det kan derfor være utfordrende om samarbeid og arbeidsdeling styres mer fra nasjonalt hold. Sitatet under fra UiT viser nettopp dette:

UiT ser det som avgjørende at en evt. videreføring av utviklingsavtalen klarer å balansere myndighetens behov for styring av institusjonene og styrets strategiske og faglige ansvar (§4-1 i UH-loven) på en god måte, og at institusjonens autonomi blir ivaretatt.

Å dreie avtalene i retning av faktisk å være et verktøy for samarbeid og arbeidsdeling gjennom for eksempel dimensjonering/utdanningskapasitet kan potensielt bryte med forventningene til autonomi som blant annet Lackner løfter frem:

...it is expected that the new DAs will lead to substantial autonomy (legitimacy and flexibility), and not affect the procedural autonomy (centralisation, formalisation, and standardisation) internally within the HEIs (Lackner, 2024, s. 1086).

Samlet reiser institusjonene flere problemstillinger som indikerer at det er behov for å vurdere hva slags styringsformål og format utviklingsavtalene skal ha i fremtiden.

5.2 Implikasjoner av innspill og eksisterende kunnskapsgrunnlag

Gjennomgangen av innspillene, tidligere forskning, rammeverket for utviklingsavtalene, årsrapporter for 2023 og 2024 samt tilbakemeldingsbrev fra 2024, viser at en del av funnene fra NIFUs evaluering av pilotavtalene fortsatt er relevante. I arbeidet med nye avtaler er det behov for å avklare hva slags formål avtalene skal ha fremover. Uavhengig av hvilket formål som velges, vil det også være behov for å jobbe videre med hva slags mål avtalene skal inneholde og hvilket rapporteringsformat avtalene bør ha.

5.2.1 Hva slags formål skal utviklingsavtalene ha?

Både Styringsmeldingen og rammeverket for utviklingsavtaler sier noe om hva slags formål som har gitt retning til dagens avtaler. I Styringsmeldingen (s. 54) legges det vekt på at utviklingsavtalene skal være et virkemiddel for differensiert styring og arbeidsdeling samt at avtalene utformes med tanke på områder hvor institusjonene har behov for endring eller utvikling. Samtidig skal det være områder som institusjonene har reell mulighet til å påvirke (Kunnskapsdepartementet, 2022, s. 4). Forventningene til avtalene dekker dermed fortsatt de tre ulike måltypene som NIFU trakk fram i evalueringen av pilotordningen: forbedre/styrke enkelte områder, styrke nasjonale målsettinger og utvikle profiler og arbeidsdeling mellom institusjonene (Elken & Borlaug, 2020). I arbeidet med dagens avtaler understreket departementet viktigheten av å koble strategi og avtale. Som vi drøfter mer under, har den tette koblingen mellom strategi og avtale fått konsekvenser for hvilke formål avtalene i praksis har fått.

Sammenligner vi det brede formålet som ligger til grunn for dagens norske avtaler med formål i andre land, kan det synes som at avtalene i Norge har kombinert en relativt stor bredde av ulike formål (De Boer et al., 2015; Jongbloed & De Boer, 2020). Samtidig viser gjennomgangen av erfaringene med dagens avtaler at de i første rekke fungerer som et dialogverktøy mellom den enkelte institusjon og departementet, mens avtalene i liten grad har blitt et verktøy for arbeidsdeling og samarbeid i sektoren. Det er grunn til å vurdere hvorvidt formålet for neste generasjon avtaler bør justeres i tråd med dagens praksis (primært et dialogverktøy), eller endre praksis slik at avtalene leverer på det brede formålet avtalene opprinnelig var tenkt å ha.

Det første alternativet vil innebære å rendyrke avtalene som et dialogverktøy mellom departementet og institusjonene og opprettholde den tette koblingen mellom strategi, avtale og virksomhetsstyring ved institusjonene. Institusjonene synes å være relativt fornøyde med at avtalene har funnet en form som dialogverktøy mellom institusjonene og departementet, som bygger bro og gir vekt til den institusjonelle

strategien og kan gi støtte til institusjonsledelsen i interne prioriteringer. Det at avtalene primært er et dialogverktøy kan synes snevert, men som Jongbloed og De Boer (2022, s. 169) skriver:

... firm conclusions about the effectiveness of performance agreements are hard to reach. Nevertheless, the improved dialogue about 'what matters' in higher education that is encouraged by performance agreements will indirectly contribute to the better functioning of the higher education system. While HEIs that are accustomed to being autonomous, may question the necessity of formalizing agreements in a contract and point to the high transaction costs this produces, there are no well-established alternatives to performance agreements that can do the same job of giving direction and translating that in financial resources.

Dersom departementet ønsker å rendyrke utviklingsavtalen til et dialogverktøy, kan det være relevant å vurdere over hvor bredt de nye avtalene skal favne.

Rammeverket for avtalene tilsier at avtalene *ikke* trenger å dekke hele bredden av virksomheten, likevel viser gjennomgangen at avtalene at de i stor grad gjør det. Institusjonene som opplever å ha «smale» avtaler peker på at det er problematisk at dialogen dermed ikke dekker bredden av virksomheten mens en slik tilbakemelding i mindre grad kommer til syne hos institusjonene hvor avtaler og strategi er nært koblet.

Et annet alternativ innebærer at departementet er en mer aktiv avtalepart som i større grad påvirker innholdet i avtalene og ser avtalene i en større sektorsammenheng. I innspillene fra institusjonene er de tydelige på at sektorperspektivet ligger til departementet. Departementet har legitime behov for å styre ikke bare enkeltinstitusjoner, men også sektoren. Rommet for å gjøre det, ligger i avtalenes formål om å bidra til en mangfoldig sektor med god arbeidsdeling, men rammeverket er ikke tydelige på hvordan dette skal forstås.

Siden Styringsmeldingen har imidlertid kunnskapen om en økende knapphet på (kompetent) arbeidskraft blitt en sentral politisk utfordring. Det synes derfor som myndighetene i større grad har behov for å finne verktøy for å dimensjonere utdanningskapasiteten på nasjonalt nivå. I Styringsmeldingen gis det signaler om at utviklingsavtalene kan fungere som et slik verktøy. En sterkere styring av utdanningskapasiteten gjennom utviklingsavtalene vil kreve større grad av nasjonal oversikt og prioritering av utdanninger totalt sett og på tvers av institusjoner.

Samtidig er det verdt å merke seg at dette vil være krevende: Som Hovdhaugen et al. (2025) påpeker er det vanskelig å styre dimensjoneringen ettersom unges

utdanningsvalg og arbeidslivets behov er faktorer som i stor grad ligger utenfor institusjonenes og departementets kontroll. I tillegg har departementet i stor grad overført ansvaret for dimensjonering til institusjonene samtidig som institusjonenes dimensjonering også påvirkes av finansieringen av studieplasser. Dersom utviklingsavtalene skal brukes som verktøy for styring av utdanningskapasitet så bør det vurderes nøye og sees i sammenheng med hvordan det nye finansieringssystemet fungerer.

Selv om politiske handlingsrommet for å bruke avtalene til dimensjonering er slått fast i Styringsmeldingen, vil en indirekte kobling til finansiering innebære at utviklingsavtalene blir noe annet enn i dag. En slik dreining kan gjøre det nødvendig å bevege avtalene vekk fra dagens «intensjonsavtale-format» til tydeligere resultatorienterte kontrakter (*performance contracts*).

Dersom avtalene i større grad skal være styrende for sektoren som helhet, kan det være nyttig å se tilbake på et par av vurderingspunktene De Boer og Jongbloed (2015, s. 17) listet i forarbeidet til innføringen av utviklingsavtalene i Norge. Det er særlig to av punktene som relevante å trekke fram:

The government needs to have a strategic agenda for the higher education system (vision)... [and] Carefully consider how performance agreements are embedded and related to other policy instruments.

I Norge setter sektormål, Universitets- og høyskoleloven, Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning (Meld. St. 5 (2022–2023)), de årlige statsbudsjettene, nyere meldinger til Stortinget og tildelingsbrevene med utviklingsavtaler, ulike strategiske rammer for høyere utdannings- og forskningssektoren. Når nye avtaler skal utformes, kan det være nyttig å vurdere i hvilken grad de strategiske rammene samlet drar i retning av en felles agenda og hvilket formål utviklingsavtalene skal tjene i en overordnet agenda. En slik vurdering er relevant ikke minst fordi nye avtaler vil forhandles i en helt annen økonomisk og politisk kontekst enn dagens avtaler.

5.2.2 Hva slags rapporteringsformat bør utviklingsavtalene ha?

Mål og styringsparametere legger i dag grunnlaget for rapporteringen på avtalene. Med utgangspunkt i kravene i rammeverket, ville det fra et styringsperspektiv vært formålstjenlig at avtalenes mål og styringsparametere var utformet på en måte som gjør det mulig å rapportere på utvikling over tid. I tillegg fordrer det at rapporteringen er etterprøvbart for departementet og muliggjør en analyse av måloppnåelse for enkeltinstitusjoner og vurdere utvikling i sektoren som helhet. Dette stiller krav til informasjonen og datagrunnlaget som det skal rapporteres på. Nasjonal statistikk ville for eksempel være lettere å følge over tid og etterprøve for departementet enn

rene kvalitative beskrivelser og aktivitetsrapportering. Samtidig vil et statistisk datagrunnlag fungere best der det er satt klare tallfestede resultatmål. Det er i liten grad satt tallfestede resultater i dagens avtaler, verken på mål- eller styringsparameternivå, noe som er i tråd med departementets ønske å ikke å ha spesifikke måltall. Samtidig bidrar nettopp det til at det blir mer krevende å rapportere på avtalene og for departementet til å få et helhetlig sektoroverblikk. Dette er godt belyst i forskningen om slike avtaler og har som vår gjennomgang har vist, kommet til uttrykk i de norske avtalene.

Dersom en ser til Jongbloed og de Boers (2022) undersøkelser av avtaler i Canada, Danmark og Nederland, skiller rapporteringen på avtalene i disse landene seg fra de norske ved at rapporteringen er langt mer ensartet. Det er i større grad lagt opp til flere målbare indikatorer som enten er felles på tvers av institusjoner, eller hvor institusjonene kan velge ut ekstra indikatorer. Videre argumenterer Jongbloed og de Boer (2022, s. 170) for at i valg av indikatorer, hjelper det å ha kvantitative data på flere dimensjoner knyttet til institusjonens utvikling (*performance*). Dette kan i visse tilfeller også rapporteres kvalitativt ved bruk av narrativ, hvor en forteller «historien bak tallene» og kontekstualiserer utviklingen. Tilløp til dette ser vi i rapporteringen på forskning og særlig for ekstern finansiering, der flere institusjoner bruker relative likt datagrunnlag, men hvor historien bak tallene samlet gir et differensiert bilde av institusjonenes arbeid med forskning. Å ha en mer ensartet rapportering på tvers av institusjonene i kombinasjon med kvalitativ kontekstualisering av tallene, kan potensielt bidra til å gjøre det noe lettere å få et overblikk over sektoren som helhet og få bedre oversikt over den enkeltes institusjons utvikling over tid. Dette reiser spørsmål om ikke målene og styringsparametere bør være noe mer ensartet på tvers av institusjonene dersom rapporteringen skal tegne et bilde av sektorutviklingen.

En annen mulighet, dersom en ikke ønsker strømlinjeformet rapportering og fortsatt vektlegger kvalitative mål, kan være å dreie *resultat*rapporteringen for avtalene til slutten av avtaleperiodene. Selv om det kan gjøre lettere å rapportere på resultat, kan det potensielt bryte med mål- og resultatstyrings krav til årlig rapportering. I sin veiledning skriver DFØ (2025):

I årlig rapportering kan det være viktigere å forklare hvordan prioriterte tiltak gir eller er forventet å gi effekter, og sannsynliggjøre at disse effektene bidrar til overordnede mål. Denne typen analyse forutsetter en bredere tilnærming enn måling på enkelt-indikatorer.

I tilbakemeldingene fra departementet kan vi se spor av denne veiledningen. Departementet ber flere institusjoner om å synliggjøre vurderinger som ligger til grunn for tiltak som settes i gang. Skal en følge denne logikken noe lenger, kan det være

grunn til å vurdere om en i større grad bør skille mellom årlig rapportering med vekt på tiltak, og en sluttrapportering ved avtalens slutt hvor resultatrapportering på måloppnåelse vektlegges. Det kan imøtekomme noe av utfordringsbildet ved dagens rapportering.

For å få dette til, vil det være viktig at det kommer tydeligere frem hva institusjonene tenker om hvordan de ulike aktivitetene og tiltakene skal kunne bidra til ønsket utvikling og dermed til å nå målene. Det vil bidra til et bedre grunnlag for vurdering av måloppnåelse og analyse som KD etterspør. Det betyr at det bør være en tydeligere kobling mellom mål og styringsparametere, og mellom styringsparametere under samme mål. Samlet vil det bidra til at resultatkjeden, koblingen mellom tiltak og tenkt resultat og effekt, kommer til bedre til syne. Det vil da være lettere å vise og vurdere grad av måloppnåelse.

I tillegg til utformingen på rapporteringen, er det også relevant å løfte fram hvordan og av hvem måloppnåelse vurderes. Vurdering av måloppnåelse varierer mellom land. Både Nederland og Danmark bruker nå en underliggende etat (*agency*) til å gjøre vurderingene (Jongbloed & De Boer, 2022). I Nederland har de tidligere hatt en ekstern komité til å evaluere måloppnåelse. Det ligner på forslaget fra ekspertgruppen Hægeland ledet i 2014–2015 (Hægeland et al., 2015), men som departementet ikke gikk videre med. Til forskjell fra de norske avtalene, er det knyttet finansiering til de danske og nederlandske avtalene, og det kan gjøre det viktigere å ha en form for «ekstern» vurdering.

Selv om en ikke velger å innføre noen form for ekstern vurderingsmekanisme for de norske avtalene, kan det likevel være fornuftig å se nærmere på hvorvidt rammeverket tydeligere bør beskrive vurdering av måloppnåelse. I dag står det at «*Departementet forventer en samlet analyse av styringsinformasjon som overordnet belyser måloppnåelse for utviklingsavtalen (...)*» (Kunnskapsdepartementet, 2022a, s. 6). Institusjonen skal belyse, men ikke nødvendigvis vurdere, måloppnåelsen. Departementets rolle i vurderingen av måloppnåelse på utviklingsavtalen er ikke direkte beskrevet. Det pekes på at utviklingsavtalen vil være gjenstand for diskusjon i etatsstyringsmøtet og kommenteres i departementets skriftlige tilbakemeldinger. Hvorvidt de skriftlige tilbakemeldingene ved avtaleperiodenes slutt vil være annerledes, eller mer utfyllende enn den årlige tilbakemeldingen, er ikke beskrevet i rammeverket. Det er heller ikke tydeliggjort hva som vil skje dersom institusjonen eller departementet vurderer at enkelte mål ikke er nådd, og hvilke sanksjoner som eventuelt inntreffer når mål ikke nås.

5.2.3 Avsluttende kommentarer

Rapportens formål har vært å få innsikt i hvordan dagens utviklingsavtaler fungerer som et strategisk styringsverktøy ved institusjonene og med det gi grunnlag videreutvikling av rammeverket for utviklingsavtaler og utforming av nye avtaler. De sentrale spørsmålene for rapporten har vært hvilke erfaringer institusjonenes har hatt med utforming av mål og styringsparametere for rapportering, og hvilken betydning avtalenes utforming har hatt for avtalenes funksjon som styringsverktøy internt på den enkelte institusjon og i styringsdialogen.

Gjennomgangen har vist at når utviklingsavtalene er nært knyttet til strategi og virksomhetsstyring ved institusjonene har avtalene en plass i institusjonenes strategiske styring av egen virksomhet. Utviklingsavtalene har også blitt et mer sentralt verktøy i styringsdialogen mellom departementet og de statlige universitetene og høyskolene. Institusjonene er noe mer delte i synet på hvor godt avtalen fungerer som verktøy som bidrar til en strategisk dialog mellom departementet og institusjonene.

Gjennomgangen viser at det fortsatt er betydelige utfordringer knyttet til rapportering på avtalene. Institusjonene vektlegger utfordringene i sine innspill, og departementets tilbakemeldingsbrev vitner om at departementet ønsker en mer analytisk og vurderende rapportering. For å imøtekomme deler av rapporteringsutfordringene knyttet til behovet for mer analyse og mindre aktivitetsrapportering, kan et virkemiddel være å gjøre endringsteorien som binder mål, styringsparametere og tiltak mer eksplisitt. Det vil si å synliggjøre hvorfor tiltak er valgt ut under styringsparametere og hvordan de er tenkt å bidra til måloppnåelse.

Gjennomgangen av årsrapportene viser stor variasjon i både data og selve utformingen av rapporteringene. Det gjør det krevende for KD å bruke informasjonen fra institusjonene til å sammenligne dem og til å kunne styre dem i ønsket retning for hele sektoren. Om dette skal være mulig, vil det sannsynligvis kreve mer ensartet rapportering hvor for eksempel tallgrunnlag er likere, mens variasjon kommer til uttrykk i den kvalitative kontekstualiseringen av tallene.

Rapporteringsutfordringene henger nært sammen med hvordan mål og styringsparametere er utformet og peker på et behov for å tydeliggjøre eller eksemplifisere i rammeverket hva som egner seg som mål og styringsparametere. Samtidig vil hva som egner seg som mål og styringsparametere, også henge sammen med hvilket formål nye avtaler skal tjene.

Ut fra vår analyse, er det behov for å tydeliggjøre formålet for de nye avtalene. Mulige veivalg er å rendyrke avtalene i retning av å være verktøy for dialog mellom

institusjonene og departementet (videreutvikle dagens praksis), eller å utvikle dem som verktøy for å styre sektoren som helhet. Hva som velges som hovedformål, bør ha implikasjoner for hva slags mål, styringsparametere og rapporteringsformat som vil være hensiktsmessig.

Utviklingsavtalene opererer i et større landskap av styringsverktøy. Samtidig har institusjonslandskapet, så vel som de økonomiske rammene for sektoren, endret seg siden de første pilotene og dagens avtaler ble forhandlet fram. Det er derfor også behov for å tydeliggjør avtalenes rolle opp mot andre verktøy/virkemidler for å styre sektoren og enkeltinstitusjoner.

6 Vedlegg

6.1 Vedlegg 1 Datakilder som brukes for å rapportere på forskning

Data om ekstern finansiering

Rapportering med utgangspunkt i Forskningsrådet

Generelt	Tematiske utlysninger	Fri prosjektstøtte
Tildeling fra Forskningsrådet pr faglige årsverk [tidsserie] Antall søknader, innvilgede søknader og suksessrate for forskerprosjekt og kompetanse- og samarbeidsprosjekt i [år] hos Forskningsrådet. Regnskapsførte inntekster fra Forskningsrådet Tildelte prosjekter fra Forskningsrådet fordelt på koordinatorrolle og partner samt prosjekttipe (som unge forsk, offentlig ph.d. etc.) tildelt i [år]. Tildeling fra Forskningsrådet [tidsserie], tildelinger fordelt på fakultet	Søknader, suksessrate og bevilgninger i Forskningsrådets tematiske utlysninger fordelt på porteføljeområde [tidsserie] Forskningsmidler til koordinatorprosjekt i tematiske utlysninger og antall tildelinger [tidsserie]	Antall innvilgende prosjekter fra Forskningsrådets programmer for fremragende forskning fordelt de ulike søknadstypene [tidsserie]

Rapportering med utgangspunkt i Horisont Europa

Generelt	Pilar II Samfunnsutfordringer	ERC	Marie Skłodowska-Curie Actions
Resultater i EUs rammeprogram, innsendte søknader, innvilgende prosjekter og beløp [tidsserie] Deltagelse i EUs rammeprogram, andel tilslag på omsøkte prosjekter [tidsserie] Prosjekter, klynge/program, rolle og budsjett fra Horisont Europe-tildelinger [tidsserie]. Antall søknader til EUs rammeprogram [tidsserie] Bevilgende prosjekter fra EU i [år] hvor institusjonen deltar som partner. Bidrag fra ulike program i EU, tildelinger i kr, verdier av kontrakter [tidsserie] EU-inntekter fordelt på fakulteter [tidsserie]	Søknader og tilslag på Pilar II i Horisont Europa fordelt på klynger. Antall tildelinger som koordinator og partner samt beløp [tidsserie]	Antall ERC-søknader og innvilgende prosjekt fordelt på de ulike ERC-søknadstypene [tidsserie]	Antall MSCA-søknader og innvilgende prosjekt fordelt på de ulike MSCA-søknadstypene [tidsserie] Resultater i Artic MSCA, innsendte søknader, innvilgende prosjekter og suksessrate [tidsserie]

Annen rapportering med utgangspunkt i ekstern finansiering

- Andel eksterne inntekter av totale inntekter [tidsserie]
- Tildelinger fra eksterne konkurransearenaer til prosjekt om innenfor et satsningsområde for institusjonen (for eksempel grønnomstillinger) fordelt på NFR, EU, andre finansiører
- Inntekter og antall prosjekter fra EU, NFR, Øvrig [tidsserie]
- Antall pågående koordinatorprosjekter [år], tildelt i [tidfestet periode] etter vitenskapelige disiplin partnerkategori og land (ulike finansieringskilder sammenstilt)

Data om fremragende forskning/internasjonalt ledende forskningsmiljøer

- Fremhevet som fremragende i Fagevalueringer fra Forskningsrådet
- Tildelt Sentre for fremragende forskning
- Tildelt ERC-prosjekter
- Tildelt FRIPRO-prosjekter
- Topp ti-liste for antall ERC-tildelinger og bevilget beløp i Norden i perioden [tidsserie]

Data om publisering

- Vitenskapelig publisering [tidsserie]
- Andel publisering på nivå 2
- Siteringsindeks jfr. indikatorrapporten
- Siteringer i [tidsserie], antall siterte og antall usiterte artikler
- Andel av publikasjoner som er internasjonale sampublikasjoner [tidsserie]
- Andel åpen publisering [år, tidsserie]
- Antall vitenskapelig publikasjoner [år, tidsserie]
- Antall publikasjoner og publiseringspoeng på nivå 1 og 2 [tidsserie]
- Antall vitenskapelig publikasjoner per førstestilling [år, tidsserie]
- Publiseringspoeng fordelt på fakultet
- Oversikt over kunstnerisk utviklingsarbeidsformidling i norsk vitenarkiv

Forskningsinfrastruktur

- Søknader til ESFRI
- Fakultetsvise veikart for infrastruktur
- Antall søknader som koordinator deltagelse i Forskningsrådets infrastrukturutlysning

Doktorgradsutdanning

- Antall disputaser [per år, i tidsserie]
- Antall nye kandidater [per år, i tidsserie]
- Antall aktive ph.d.-kandidater fordelt på program [tidsserie]
- Oversikt over ph.d.-program og avlagte grader per program [tidsserie]
- Antall avlagte doktorgrader med utenlandsk statsborgerskap
- Antall kandidater, veileder og biveiledere i ph.d. (i ulike fag) [tidsserie]
- Gjennomstrømming på doktorgrad, andelen ph.d.-kandidater som gjennomfører inne seks år, antall avlagte doktorgrader [tidsserie]
- Utvikling av antall rekrutteringsstillinger [tidsserie]

Vitenskapelig ansatte

- Andel årsverk i førstestillinger av totalt faglig ansatte [tidsserie]
- Tildeling fra Forskningsrådet pr faglige årsverk [tidsserie]
- Midler fra EU fordelt på faglig årsverk
- Antall vitenskapelig publikasjoner per førstestilling [år, tidsserie]
- Opprykk fra høgskolelektor og førsteamanuensis til førsteamanuensis, førstelektor og professor og dosent
- Andel i ulike faglige stillinger [tidsserie]
- Midler fra ERASMUS+ pr faglig årsverk
- Statistikk på første – og toppkompetanse

6.2 Vedlegg 2 Rapportering på utdanning

Utdanningstilbud for regionale kompetansebehov

- Tall for studentrekruttering, søkere/oppmøtte i profesjonsutdanninger
- Måltall og uteksaminerte fra ulike profesjonsutdanninger
- Gjennomstrømming og frafall
- Beskrivelse av tiltak for rekruttering av studenter

Utforming av utdanningstilbud for tilgjengelighet /fleksibilitet/desentralisert/EVU

- Oversikt over antall studenter ved ulike undervisningsformer; desentralisert, nettbasert, campus, deltidsstudenter, antall i registrerte EVU-studenter fordelt på fagområder
- Gjennomføring på ulike studienivå
- Økning i antall erfaringsbaserte mastere
- Kvalitativ tekstsom antall EVU-tilbud, nett- og samlingsbaserte studier
- Beskrivelse av etablering av distriktsvennlige utdanninger

Utdanningstilbud og samarbeid med arbeidsliv/arbeidslivsrelevans

- Antall studieprogram med mulighet for å velge praksisemner, antall praksisemner og antall studenter med praksis
- Økning i antall erfaringsbaserte mastere
- Statistikk over ikke-rammestyrte praksis og rammestyrte praksis
- Generell beskrivelse av pågående aktiviteter for kontakt med arbeidslivet: gjesteforelesninger og seminarer og videreutdanning
- Beskrivelse av praksis og oppgavesamarbeid med arbeidslivet
- Beskrivelse av RSA og hva de gjør

Nye innovative, fremragende / undervisningstilbud

- Beskrivelse av utvikling av tverrfakultære studieprogram og mulighet for å ta fag på andre fakultet
- Beskrivelse av ulike tiltak
- Antall utvekslingsstudenter i 2023
- Kvalitativ beskrivelse om pågående arbeid for studentaktiv læring.

Læringsmiljø, trivsel

- Data fra Studiebarometeret
- Statistikk over gjennomføring
- Beskrivelser av tiltak for utvikling av organisering og gjennomføring av utdanningstilbud/undervisning, studentmedvirkning og arbeid for psykososialt miljø

Utdanning og internasjonalisering

- Studentmobilitet (antall) inn og utreisende over tre måneder.
- Studentmobilitet og internasjonalisering i studieprogrammene
- Beskrivelse av deltagelse i regionale og internasjonale partnerskap

Utdanning og bærekraft

- Etablering og utvidelse av antall studietilbud med bærekraft som tema
- Antall studenter som har gjennomført studietilbud med bærekraftsprofil

6.3 Vedlegg 3 Rapportering på regional utvikling

Oversikt over kategorier av regionalt samarbeid i utviklingsavtalene

Institusjon	1) Regionalt samarbeid for utdanning	2) Regionalt samarbeid for å styrke forskning	3) Regionalt samarbeid for å styrke regionen/ lokalsamfunnet	Rapporterer ikke på regional utvikling i UA
HiMolde				X
HIØ			X	
HVL	X	X	X	
HVO	X		X	
HINN		X	X	
NMBU				X
Nord			X	
NTNU				X
OsloMet			X	
UiA			X	
UiB				X
UiO	X		X	
UiS		X		
UiT	X	X		
USN	X		X	

Referanser

- Boer, H. D. & Jongbloed, B. (2015). *Reflections on performance agreements in higher education. Practical considerations in delivering system-wide improvements* (CHEPS Working Paper 09/2015). Centre for Higher Education Policy Studies, Universiteit Twente.
<https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/14233925/chepswpseries201509.pdf>
- De Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., Lemmens-Krug, K. & Vossensteyn, H. (2015). *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems. Report for the Ministry of Education, Culture and Science*. Centre for Higher Education Policy Studies, Universiteit Twente.
- DFØ. (2025). *5 steg på veien til god styringsinformasjon*.
<https://dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/mal-og-resultatstyring/5-steg-pa-veien-til-god-styringsinformasjon>
- Elken, M. (2024). Collaborative design of governance instruments in higher education. *Studies in Higher Education*, 49(6), 1095–1106.
<https://doi.org/10.1080/03075079.2023.2258905>
- Elken, M. & Borlaug, S. B. (2020). *Utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning. En evaluering av pilotordningen* (Rapport 2020:21). NIFU.
<https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2683466/NIFUrapport2020-21.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Elken, M. & Borlaug, S. B. (2024). Implementation of ambiguous governance instruments in higher education. *Higher Education*, 88(3), 1111–1126.
<https://doi.org/10.1007/s10734-023-01161-2>
- Finansdepartementet. (2003). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. Desember 2003 med endringer, senest 20. Desember 2022*. Det kongelige finansdepartementet.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf
- Finansdepartementet. (2020). *Veileder i etatsstyring*. Finansdepartementet.
<https://dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/etatsstyring/veileder-i-etatsstyring>
- Frølich, N. & Stensaker, B. (2021). Mergers and missions: Investigating consequences for system diversity. *Higher Education*, 82(2), 411–434.
<https://doi.org/10.1007/s10734-021-00730-7>
- HK-dir. (2022). *Tilstandsrapporten for høyere utdanning 2022* (Rapport 9/2022). Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. <https://hkdir.no/rapporter-undersokelser-og-statistikk/tilstandsrapport-for-hoyere-utdanning-2022>

- HK-dir. (2023). *Dimensjonering av høyere utdanning. Kartlegging av kunnskapsbehov og vurdering av tiltak* (Rapport 7/2023). HK-dir. <https://hkdir.no/rapporter-undersokelser-og-statistikk/dimensjonering-av-hoyere-utdanning-kartlegging-av-kunnskapsbehov-og-anbefalinger-for-dimensjonering>
- Hovdhaugen, E., Korseberg, L. & Aamodt, P. O. (2025). Dimensjonering av høyere utdanning—Mellom begrenset arbeidskraftsbehov og søkerstyrt system. I *Endringer og spenninger i høyere utdanning* (s. 63–81). Fagbokforlaget.
- Hægeland, T., Ervik, A. O., Hansen, H. F., Hervik, A., Lommerud, K. E., Ringdal, O., Sahlin, K., Steinveg, B. E. & Stensaker, B. (2015). *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill. Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler. Forslag fra ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 8. April 2014.* https://www.regjeringen.no/contentassets/0d3aa576467f4eeeb7f7af25a26d607a/finansieringuh_rapport.pdf
- Høst, H., Aamodt, P. O., Hovdhaugen, E. & Lyby, L. (2019). *Styrt eller søkerstyrt? En undersøkelse av hvordan universiteter og høyskoler dimensjonerer sine studietilbud* (Rapport 2019:15). NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2608250/NIFUrapport2019-15.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jongbloed, B. & De Boer, H. (2020). *Performance agreements in Denmark, Ontario and the Netherlands. Report for the project Evaluation of development contracts in Norwegian higher education.* University of Twente.
- Jongbloed, B. & De Boer, H. (2022). Performance Agreements in Denmark, Ontario and the Netherlands. I B. Brouckner, R. Pritchard, C. Milmsom & R. Krempkow (Red.), *Transformation Fast and Slow. Digitalisation, Quality and Trust in Higher Education* (Brill, s. 154–173).
- Jongbloed, B., De Boer, H., Stensaker, B. & Elken, M. (2020). *Policy Brief: Performance agreements in Denmark, Ontario and the Netherlands.* (NIFU Insight 5–2020). <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/2683453>
- Jongbloed, B., Kaiser, F. V. V. & Westerheijden, D. F. (2018). Performance Agreements in Higher Education: A New Approach to Higher Education Funding. I A. Curaj, L. Deca & R. Pricopie (Red.), *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies* (s. 689–705). Springer Open.
- Jongbloed, B., Kaiser, F. & Westerheijden, D. F. (2020). Improving study success and diversity in Dutch higher education using performance agreements. *Tertiary Education and Management*, 26, 329–343. <https://doi.org/10.1007/s11233-019-09055-0>
- Kohtamäki, V. (2024). Performance agreement through the lens of resource dependence theory. *Journal of Education Policy*, 39(4), 541–563. <https://doi.org/10.1080/02680939.2023.2245791>
- Kunnskapsdepartementet. (2022a). *Rammeverk for utviklingsavtaler for statlige universiteter og høyskoler.* Kunnskapsdepartementet;

- Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ce7184cc34cb49e6b4c4bf7b4e09962b/vedlegg-rammeverk-for-utviklingsavtaler-2037558.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2022b, 20. juni). *Oppsummering fra fellesmøte om utviklingsavtaler*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ce7184cc34cb49e6b4c4bf7b4e09962b/oppsummering-av-fellesmotet-juni-.pdf>
- Lackner, E. J. (2024). Agreements between the state and higher education institutions – how do they matter for institutional autonomy? *Studies in Higher Education*, 49(6), 1082–1094. <https://doi.org/10.1080/03075079.2023.2258901>
- Meld. St. 5 (2022–2023). *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/9531df97616e4d8eabd7a820ba5380a9/no/pdfs/stm202220230005000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 19 (2020–2021). *Styring av statlige universiteter og høyskoler*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e3ccd14012d3458db739786f20ea7a41/no/pdfs/stm202020210019000dddpdfs.pdf>
- Prop. 1 S (2015–2016). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2016. Utgiftskapittel 200–288 og 2410. Inntektskapittel: 3200–3288, 5310 og 5617*. Kunnskapsdepartementet.
https://www.regjeringen.no/contentassets/e9b528a9f0ce4adea0a4131b2131999b/nn-no/pdfs/prp201520160001_kdddpdfs.pdf
- Saldana, J. (2016). *The coding manual for qualitative researchers* (3. utg.). Sage.

