

UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350 MASTEROPPGAVE

VÅR 2021

Autonomi og omgivelser i UiO og UiBs eiendomsforvaltning

En studie av to universiteters eiendomsforvaltning

Nikolai Klæboe

Sammendrag

Universitetenes autonomi vil være preget av rammene og handlingsrommet som og rammene som omgivelsene gir dem. Dette gjelder også i eiendomsforvaltningen. I dag er det en todelt løsning hvor noen institusjoner innenfor høyere utdanning forvalter eiendom selv på vegne av staten, deriblant universitetene i Oslo (UiO) og Bergen (UiB), mens andre har Statsbygg som forvalter. I 2019 ble eiendomsforvaltning et tema for konflikt etter en statlig områdegjennomgang. Den anbefalte at ordningen med selvforvaltende institusjoner ble avvirket- og at forvaltningsansvaret ble overført til Statsbygg. Dette satte universitetenes eiendomsforvaltning på agendaen og en konflikt utspilte seg.

Denne oppgaven handler universitetenes autonomi og samspill med universitetenes omgivelser. Blant universitetene er UiO og UiB som undersøkes. Den konkrete undersøkelsen konsentrerer seg som disse universitetets fysiske rom og hus – deres eiendomsforvaltning. Valget bygger på at det å kunne ha råderett over fysiske strukturerer og rammer anses som et viktig element i begrepet om universitetenes autonomi. UiO og UiBs strategiske planer for eiendom og deres større historiske utbyggingsprosesser undersøkt og sammenlignet i en komparativ casestudie, i tillegg er det gjort en prosesstudie av endringer i den statlige styringen av universitetenes forvaltning av eiendommer og fysiske rom.

UiO og UiB er de to eldste institusjonene i landet og de er ganske like som bredde- og forskningsuniversitet, samtidig som UiO er omtrent dobbelt så stort som UiB. Begge har relativt likt system for sin eiendomsforvaltning, og de har samme typer av rammebetingelser og relasjoner til de samme aktørene i sin eiendomsforvaltning. I denne studien vises det at institusjonene hadde en mer instrumentell tilnærming til sine omgivelser tidligere. I dag ses det mer dynamiske relasjoner og universitetene leter etter aktører som kan hjelpe til med å utføre kjernevirksomheten, samtidig som de operer innenfor en regulert sektor. Staten er den viktigste samhandlingsaktøren med finansiering, regulerende myndighet og ulike typer styringstiltak. Staten legger føringer for hvordan institusjonene skal drive sin virksomhet, samtidig som universitetene forholder seg til en rekke andre aktører på områder hvor de kan bruke sin autonomi. Både UiO og UiB bruker den autonomien de har i sin eiendomsforvaltning til å styrke sin egen kjernevirksomhet, i tillegg har de fokus på miljø- og bærekraft. De bruker også sin autonomi for å finne løsninger som kan øke det økonomiske handlingsrommet. Samtidig bruker institusjonene sin statsbevilgning til planmessig vedlikehold av en stor og eldre eiendomsmasse som er kostbar å holde i dagens stand.

Abstract

The universities' autonomy will be shaped by the room that the institutional environment provides for the institutions to manoeuvre in. This also applies to property management. In Norway today, there is a two-part solution where some institutions within higher education manage property themselves on behalf of the state, including the universities of Oslo (UiO) and Bergen (UiB), while others have Statsbygg as their manager. In 2019, property management became a topic of conflict after an administrative efficiency area review¹. It was recommended that the management responsibility was transferred to Statsbygg. This put the universities' property management on the agenda and a conflict unfolded.

This thesis focuses on the universities' autonomy and the environments of the universities. UiO and UiB are analysed. This specific study focuses on these universities' property management. The choice of topic is based on property management as a key element in the universities' autonomy. UiO and UiB's strategic plans for property and their major historical development processes have been analysed and compared in a comparative case study. In addition, a process study has been conducted to study changes in the state authorities' regulation of the universities' management of properties.

UiO and UiB are the two oldest institutions in Norway. They are research universities and have many similarities, but UiO is approximately twice as large as UiB. Both have relatively similar systems for their property management, and they have the same relationships with the actors affecting their property management. This study shows that the institutions had a more instrumental approach to their environments in the past. Today, more dynamic relationships are common, and universities are looking to cooperate with actors who can help them carry out their core activity, while at the same time operate within a regulated sector. The state is the most important actor in terms of financing, regulatory authority, and various types of management measures. The state provides guidelines for how the institutions are to conduct their activities, at the same time as the universities relate to several other actors in areas where they can use their autonomy. Both UiO and UiB use the autonomy they have in their property management to strengthen their own core activity; in addition, they focus on environmental sustainability. They also use their autonomy to find solutions that results in additional funding. At the same time, the institutions use their funds on maintenance of a large, and old, property portfolio that is costly to maintain.

¹ Known as «områdejennomgang» in Norwegian.

Forord

Det er mange som fortjener en takk i forbindelse med mitt arbeid med denne oppgaven. Først og fremst vil jeg takke min veileder, Kari Tove Elvbakken, for stor interesse for arbeidet mitt og gode tilbakemeldinger gjennom hele det siste året. Om ting har vært frustrerende og vanskelig har jeg alltid sett optimistisk på det videre arbeidet etter veiledning.

Mamma og Pappa fortjener en stor takk for og alltid ha vært tilgjengelige gjennom denne prosessen og for å alltid ha stilt opp når ting har vært tøft. En spesiell takk til Pappa for hjelp med gjennomlesning av oppgaven og gode diskusjoner.

Jeg ønsker å takke Jeppe Bucher, Bjarte Tangenes og Henrik Caspersen som har vært gode diskusjonspartnere og bidratt med innspill når jeg har vært usikker eller stått fast, og takk til Joachim Huse for hjelp med oversettelser. Jeg vil også takke Stian Magelssen og min kusine Ingvild Lohne for støtte gjennom det siste året. Takk til gjengen på lesesalen på Sofie Lindstrøms hus for å ha vært med på å skape gode rammer og fine dager med masterarbeid. En takk skal også rettes til forskningsgruppen min, KPO, for konstruktive tilbakemeldinger og gode seminarer. Ellers må jeg rette en takk til familie og venner som på en eller annen måte har vært med på å gjøre dagene i et koronapreget og stressende år så fine som mulig.

Denne oppgaven markerer slutten på en fantastisk studietid i Bergen, og jeg kommer ikke utenom å rette en takk til studentdemokratiet ved UiB som jeg har vært en del av gjennom nesten hele studietiden min. Takk for noen utrolig lærerike og fine år, og for alle de flotte menneskene jeg har vært så heldig og bli kjent med. Det var gjennom studentdemokratiet jeg ble introdusert for temaet for masteroppgaven min, og det å skrive oppgave om et tema man syntes var interessant, lenge før oppgaven ble til, har vært et privilegium.

Til slutt vil jeg takke UiB, en institusjon jeg har blitt glad i og lært godt å kjenne. Takk for alt jeg har lært og for hvordan jeg har vokst gjennom årene mine som student.

Nikolai Klæboe

Haslum, 28.06.2021

Oversikt over tabeller og figur

Tabell 1 om institusjonenes tre pilarer	16
Tabell 2 om kategoriseringen av de forskjellige dokumentene som er benyttet	31
Tabell 3 som oppsummerer UiO og UiBs omgivelser i eiendomsforvaltningen.....	110
Figur 1 om statens tre fokuselementer i institusjonenes eiendomsforvaltning.....	111

Forkortelser

NPM	New Public Management
UiB	Universitetet i Bergen
UiO	Universitetet i Oslo
UH-sektoren	Universitets- og høyskolesektoren

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	i
Abstract	ii
Forord	iii
Oversikt over tabeller og figur	iv
Forkortelser	iv
Innholdsfortegnelse	v
Introduksjon	1
Problemstilling og forskningsspørsmål	4
Verdien av bygninger for universitetene	5
Eiendomsforvaltning i høyere utdanning	6
Eiendomsforvaltning ved UiO og UiB	7
Teori	9
Universitetene som institusjoner	9
Kjernevirksomhet	11
Aktører	11
Institusjonelle omgivelser.....	12
Utdanningsinstitusjoner som penetrerte hierarkier.....	14
Institusjonenes tre pilarer	15
Den regulative pilaren	16
Den normative pilaren	17
Den kognitive pilaren	19
Autonomi.....	20
Autonomi for høyere utdanningsinstitusjoner	22
Levende autonomi	24
Oppsummering	25
Metode	27
Komparativ casestudie	27
Datamateriale.....	30
Tilgjengelighet.....	33
Kvalitativ innholdsanalyse	33
Datakvalitet	35
Reliabilitet	35
Validitet	36

To prosesser om utviklingen av statlig styring for selvforvaltende institusjoner	39
Lovverket	39
Modernisering av statens bygge- og eiendomsvirksomhet.....	42
Undersøkelse fra Riksrevisjonen om forvaltning av eiendom i UH-sektoren.....	43
Mulighetsstudien om endring av tilknytningsmodell	45
Områdegjennomgangen av bygge- og eiendomspolitikken i offentlig sektor.....	47
Diskusjon om prosesser om utviklingen av statlig styring.....	52
Utvikling av lovverk og statlig styring knyttet til eiendomsforvaltning.....	52
Politiske prosesser frem til forslaget om å endre forvaltningsmodell for eiendom	53
Universitetet i Oslo	59
Historikk.....	59
Den første store utbyggingen siden Karl Johans gate.....	60
Den andre store utbyggingen.....	62
Dagens plan for eiendom ved Universitetet i Oslo.....	64
Utarbeidelse av planen	64
Planens kapittel 1 «Bakgrunn og føringer for planarbeidet».....	65
Planens kapittel 2 «Dagens situasjon»	67
Planens kapittel 3 «Rom for et fremragende, grønt universitet – visjon og målbilde»	71
Planens kapittel 4 «Prioriterte prosjekter, kompetanse og finansieringsmuligheter».....	75
Universitetet i Bergen.....	79
Historisk utbygging	79
Dagens plan for areal ved Universitetet i Bergen.....	84
Utarbeidelse av planen	84
Planens kapittel 1 «Bakgrunn»	85
Planens kapittel 3 «Dagens situasjon»	86
Planens kapittel 4 «Visjon og mål for eiendomsutvikling og forvaltning ved UiB».....	91
Universitetene og deres eiendommer	95
Autonomi knyttet til universitetenes store utbyggingsprosjekter	95
Autonomi i dagens strategiske planer for eiendom	97
Omgivelser	103
Konklusjon.....	111
Hvordan har utviklingen av den statlige styringen i institusjonenes eiendomsforvaltning vært? ...	111
Hvordan bruker UiO og UiB den autonomien de har i eiendomsforvaltningen?	113
Hvordan har UiO og UiB historisk og i dag forholdt seg til omgivelsene i eiendomsforvaltning?	115
Styrker og svakheter i utvalget.....	118
Videre undersøkelser og forskning.....	118

Referanseliste.....	120
Litteratur og dokumenter.....	120
Nettsider	124

Introduksjon

I dag er bygninger et viktig identifikasjonstrekk ved universiteter rundt omkring i hele verden. Storslåtte bygninger som gjerne er preget av søyler og utsmykninger står som landemerker rundt omkring i mange universitetsbyer. Universitetsbygningene kan sies å være viktige for institusjonenes identitet og de spiller en rolle for forskning og utdanning. Samtidig skal eiendommene også forvaltes på en måte som er i tråd med hensiktsmessig bruk av ressurser. På grunn av dette er det ikke fritt frem for institusjonene å gjøre hva de vil med eiendommene.

Allerede fra de gamle grekerne kunne man se at det utviklet seg møtesteder hvor intellektuelle og lærde møttes. Et eksempel på dette var Akademiet i Athen i det gamle Hellas, mest kjent gjennom filosofen Platon. Dette var en olivenlund med blant annet et gymnasium som var en møteplass for diskusjoner og dialog om filosofi (Dimas, 1991, s.25). På starten av 1000-tallet i Frankrike på var undervisning tilknyttet kirkene og de som underviste der. I motsetning til Akademiet i Athen var det ikke lenger undervisningen knyttet til en bestemt plass, eller i dette tilfellet én bestemt kirke, men til underviserne som underviste. Underviserne kunne flytte mellom kirkene og bli fulgt av studentene som ønsket å bli undervist (Gunnes, 1991, s.42). Rundt år 1130 forandret dette seg og mange av de dyktigste lærerne slo seg til ro i Paris, noe som resulterte i en stor tilvekst av studenter. Her ble Seinens vestre bredde fast møteplass hvor undervisningen fant sted (Gunnes, 1991, s.42). Denne økende samlingen av studenter og lærere gjorde det nødvendig å organisere seg på en større måte enn tidligere, og på starten av 1200-tallet opprettes i Paris «*universitas magistrorum et scholarium Pariensis*» (Gunnes, 1991, s.49-50). Rundt denne tiden begynner altså universitetene som permanente institusjoner å oppstå, og de neste hundre årene blir det etablert nye universiteter rundt omkring i store deler av Europa (Montgomery, 1991, s.68).

Utviklingen med etablering av nye universiteter stoppet ikke på starten av 1200-tallet, og nye universiteter fortsatte å oppstå rundt omkring i Europa. Likevel gikk det lang tid før det første universitetet ble etablert i Norge. I 1811 ble Det Kongelige Frederiks Universitetet opprettet. Dette kjenner vi i dag som Universitetet i Oslo. 135 år senere, i 1946, ble landets andre universitet, Universitetet i Bergen opprettet.

Universitetene har altså lange tradisjoner med faste områder som undervisning og diskusjoner har foregått på, selv om de norske universitetene er unge i europeisk forstand. Selv før de faste institusjonene hadde utviklet seg, var institusjonene knyttet til kunnskapen som ble formidlet av omreisende undervisere. På denne måten *kan man se* at det i verden er lange tradisjoner for

kunnskap knyttet til universitetene, både som institusjoner knyttet opp mot omreisende undervisere, og etter hvert som institusjoner på faste møteplasser. Felles for både faste institusjoner og omreisende undervisere er at kunnskapen og det undervisningen og utviklingen av kunnskap er knyttet til var gjennom faste møtepunkter, i den forstand at det faste møtetpunktet enten har vært en underviser, eller som i dag, et hus eller en bygning.

Selvråderett og frihet er en viktig del av universitetene som institusjoner. Historisk sett har dette handlet mest om akademisk frihet, men dette er et tema som også drøftes ved andre sider ved universitetenes virke og drift. Utdanningsinstitusjonene i Norge er offentlig regulerte, de fleste er offentlige eide og institusjonene er også underlagt lover og regler for eksempel for ansettelse, bruk av midler og andre styringsinstruksjoner staten pålegger dem.

I dag har noen universiteter i Norge en forvaltningsmodell for eiendom der de har ansvar for å forvalte egen eiendomsmasse, selv om universitetene er statlige aktører og eiendommene formelt sett er statlig eid. UiO og UiB har denne ordningen der de forvalter sine eiendommer på vegne av staten. Reguleringene og rammebetingelsene for institusjonene innenfor høyere utdanning er i forandring, avhengig av ulike politiske og samfunnsmessige forhold. For eksempel var utdanningsinstitusjonene tidligere styrt av et akademisk kollegium, bestående av akademikere fra institusjonen, og frem til 1980-årene hadde hver institusjon egne lover. I dag er det et felles lovverk som omfatter alle utdanningsinstitusjoner, og det akademiske kollegiet er erstattet av styrer med interne medlemmer og eksterne medlemmer oppnevnt av kunnskapsdepartementet. Over tid og i dag har institusjonenes ledere tatt til orde for å bevare sin autonomi i et politisk landskap preget av påvirkning og forventninger, både internt på institusjonene og fra eksterne aktører.

I 2019 oppstod det en konflikt mellom staten og de såkalte selvforvaltende institusjonene, dette er universitetene som selv forvalter sine eiendommer. Da var det gjennomført en områdegjennomgang med sikte på å forbedre eiendomsforvaltningen i staten. I denne områdegjennomgangen var det innleid et eksternt konsulentfirma som utarbeidet en rapport. Den konkluderte med at de institusjonene som i dag forvalter eiendommen på vegne av staten burde overlate denne forvaltningsoppgaven til den statlige eiendomsforvalteren Statsbygg (Capgemini, 2018). Dette utløste kraftige reaksjoner fra institusjonene. De bestilte en egen rapport som konkluderte motsatt, nemlig med at det var best at institusjonene fortsatte å forvalte egen eiendom (Multiconsult, 2019).

Over tid har de vestlige statene arbeidet med å utvikle reguleringene av de høyere utdanningsinstitusjonene, med sikte på å effektivisere driften og bidra til institusjonene utfører sin kjernevirksomhet på best mulig måte. Forskningen om høyere utdanning viser til at det skjedde endringer i universitetenes autonomi på 1990-tallet i kjølvannet av en rekke reformer inspirert av NPM (Bleiklie, Enders og Lepori, 2015. s. 876). NPM-inspirerte reformer kunne gjelde mange forhold, også modellene for driftsoppgaver.

De forskjellige forvaltningsmodellene av eiendom i Norge innebærer at det er forskjeller mellom institusjonene, samtidig er det i hovedsak de samme styringsmekanismene institusjonene må forholde seg til. Så vel lovgivning, som de årlige tildelingsbrevene, dialogmøter og andre offentlige dokumenter legger føringer for institusjonenes virksomhet og drift. Dette gjelder også eiendomsforvaltning for de selvforvaltende institusjonene. Systemene rundt forvaltningen av eiendommer, vil kunne være viktig for universitetenes mål- og planer.

Min intensjon er å undersøke UiO og UiBs eiendomsforvaltning i lys av hvordan institusjonene bruker den autonomien de har, og hvordan ekstern påvirkning fra omgivelsene kommer til uttrykk i institusjonenes planer. Et premiss er en dynamikk preget av statens pålegg om effektivisering, kontroll av virket -og formuleringer av samfunnsoppdrag. Det forutsettes at myndighetene kontinuerlig vil lete etter den mest effektive måten å drive universitetene på. Samtidig har universitetene og dets ansatte ifølge loven akademisk autonomi. I denne oppgaven utforskes utviklingen i den statlige styringen av eiendomsforvaltningen ved UiO og UiB. Ønsket er å gi et bidrag til å forstå utviklingen av statlig styring i eiendomsforvaltningen for UiO og UiB.

Jeg ble interessert i å undersøke forhold knyttet til institusjonenes autonomi og eiendomsforvaltning da striden om endring i forvaltningsmodellen kom opp. Hvorfor var akkurat det å forvalte eiendom viktig for institusjonene? Dette er særlig interessant fordi mange utdanningsinstitusjoner allerede har en ordning der Statsbygg forvalter eiendomsmassen. Hvorfor er eiendom og det å kunne beslutte over bruk av eiendommer så viktig for institusjonene? Planer og diskusjoner om nye bygg og ressurser til rehabilitering av bygg har gjerne et instrumentelt perspektiv. Bygg er noe som alle er avhengige av å bruke, men at det kanskje ikke er så viktig så lenge de er brukervennlige. For utdanningsinstitusjonene har byggene tørre verdi enn dette, og at det er faktorer utover det rent fysiske som preger forholdet til eiendom for de selvforvaltende institusjonene. Hvilke verdier disse byggene har, hvorfor det er viktig for institusjonene å forvalte disse byggene selv og hvordan staten eventuelt har endret sin styring av eiendom i UH-sektoren er tema i fortsettelsen.

Problemstilling og forskningsspørsmål

Undersøkelsesopplegget er designet for å undersøke *hvordan institusjonene bruker sin autonomi i eiendomsforvaltningen, hvordan UiO og UiB forholder seg til omgivelsene og hvilke aktører som er relevante*. Problemstillingen i denne oppgaven er laget for å besvare denne undringen. For å avgrense og undersøke problemstillingen har jeg kommet opp med tre forskningsspørsmål jeg kommer til å forholde meg til i denne oppgaven.

Lovteksten legger generelle føringer for drift og forvaltning av eiendom, noe institusjonene må følge, og egentlig er en selvfølge for en offentlig institusjon. Loven er vedtatt av staten og det er staten som har det overordnede ansvaret for utdanningsinstitusjonene i Norge.

I oppgaven undersøkes to prosesser knyttet til statlig styring og eiendomsforvaltning, for å kunne identifisere endringer over tid. Hva legger staten vekt på og hva ønskes oppnådd med ordningene for eiendomsforvaltning?

Universitetene ligger i kommuner – og UiO og UiB i store byer. Kommunene har ansvar for arealplanlegging og byplaner og de selvsagt viktige premissgivere for mulighetene for universitetenes utbyggingsplaner. Kommunene er viktige samarbeidspartnere, kanskje særlig i arealspørsmål. Samtidig kan det være en rekke andre interessenter institusjonene må forholde seg til eller ønsker å samarbeide med. Derfor vil det være interessant å utforske hvordan UiO og UiB forholder seg til andre aktører fra omgivelsene i sine strategiske planer for eiendomsutviklingen.

Autonomi settes gjerne på dagsorden når det blir foreslått endringer som kan påvirke selvråderetten til institusjonene. Imidlertid er det allerede klare føringer på hva institusjonene må gjøre og hvordan de skal bruke midlene sine. Styrenes fullmakter er gitt i lov og statlige regler og forskrifter.

Trekker universitetene frem autonomi som hensyn bare i visse sammenhenger, som det ble gjort da dagens forvaltningsmodell for eiendom var foreslått endret? Var motstanden mot å endre eiendomsforvaltningsmodell bare et uttrykk for lite ønske om endring generelt, - eller var det grunnlag for å se at rammene for universitetene og handlingsrommet ble endret til det verre? Hvordan håndteres spørsmål om arealer og eiendommer i universitetenes strategiske dokumenter? Er det mulig å se noen linjer i hvordan institusjonene bruker det handlingsrommet de har tilgjengelig ved å forvalte eiendommene på egenhånd?

For å undersøke dette vil jeg studere UiO og UiBs strategiske planer knyttet til eiendom og historiske kilder som omhandler eiendom for å se hvordan autonomi og hvordan institusjonene forholder seg til og har forholdt seg til omgivelsene kommer til uttrykk. Jeg vil også studere to prosesser for å forstå hvordan den statlige utviklingen av eiendomsforvaltningen for UiO og UiB har vært. Problemstillingen og forskningsspørsmålene jeg har laget er designet for å besvare dette.

Problemstillingen er:

Hvordan bruker UiO og UiB sin autonomi som eiendomsforvaltere, hvordan er statens rolle som aktør og hvordan forholder institusjonene seg til omgivelsene i denne forvaltningen?

For å besvare problemstillingen er oppgavens tre forskningsspørsmål som følger:

- 1. Hvordan har utviklingen av den statlige styringen i institusjonenes eiendomsforvaltning vært?*
- 2. Hvordan bruker UiO og UiB den autonomien de har i eiendomsforvaltningen?*
- 3. Hvordan har UiO og UiB historisk og i dag forholdt seg til omgivelsene i eiendomsforvaltning?*

Verdien av bygninger for universitetene

Bygninger er en viktig del av alle sosiale institusjoner. De bidrar til varig struktur og et positivt handlingsmønster for de som er en del av institusjonen. Mennesket vil kontinuerlig tilpasse bygningene etter hvordan de trenger å bruke dem, noe som resulterer i at de rives for å bygge nytt eller ombygges inn til noe som de ikke var ment til, for å tilpasse den bruken som kreves. Derfor kan eiendom ha en verdi utover det rent materielle, som gjør at de kan falle mellom permanente strukturer som kan være vanskelige å endre, og mulighetene som aktører har til å tilpasse bygg etter nøyaktig slik som de måtte ønske (Gieryn, 2002, s. 35). Som bakgrunn i denne oppgaven er dette vesentlig, da eiendom er noe som man til enhver tid ønsker at skal være perfekt for dagens bruk, men på grunn av at bygg er permanente og ikke følger den sosiale og teknologiske utviklingen av seg selv, vil selv den perfekte bygning bli utdatert over tid. Jo lenger tid som går, jo mer vil trenge oppgradering, og derfor vil prislappen for å oppgradere eiendom til moderne standard også kunne øke betraktelig over tid.

For forskning spiller bygninger en viktig rolle. *Tidligere så man på kunnskap som noe som var tilgjengelig for alle bare man oppsøkte den selv, men dette har forandret seg frem mot dagens*

standarder. Gieryn (2002) skriver at utforming og arkitektur spiller en viktig rolle for hvordan forskere kan interagere med hverandre, noe som har vist seg viktig for de akademiske resultatene. I naturvitenskapen sørger faste laboratorier for varig forskning, bygninger vil kunne være sosiale symboler for forskning som er med på å styrke kulturen rundt forskningen, og bygg vil kunne være med på å styrke forskningens kredibilitet gjennom å være offentlige arenaer der man bidrar til kunnskap til samfunnet, samtidig som det er lukkede områder, forbeholdt de som faktisk har kunnskap og evner til å bruke arealene på den måten som de er tiltenkt (Gieryn, 2002, s. 46-48).

Forskning er vesentlig for all undervisning og formidling ved UiO og UiB. Undervisningen og formidlingen skal alltid være forskningsbasert, og da vil både undervisningen og formidlingen være direkte tilknyttet forskningen, og gjerne foregå fysisk på institusjonene der hvor forskningen finner sted. Selv når en forsker er på et fremmed sted for å undervise eller fortelle om sin forskning, vil forskeren presentere seg med tilhørighet til en institusjon. Om en forsker kommer fra UiO, vil de aller fleste knytte denne forskerens tilhørighet opp mot den fysiske institusjonen i Oslo, selv om forskeren skulle undervise i Bergen. Det som gjerne definerer den fysiske institusjonen, er nettopp byggene og eiendommen som utgjør UiO i Oslo.

Eiendomsforvaltning i høyere utdanning

I da er det fem institusjoner innenfor høyere utdanning i Norge som utgjør de som er selvforvaltere av sin eiendom, UiO, UiB, NTNU, UiT og NMBU (Regjeringen, 2020). Derfor er det en forskjell på den statlige forvaltningen av eiendom i UH-sektoren siden det i antall kun er et fåtall av offentlige utdanningsinstitusjoner som forvalter eiendom på egenhånd, til gjengjeld gjelder dette flere av de største institusjonene i landet.

Virkemidlene som Kunnskapsdepartementet kan benytte i styringen sin er regelverk, organisering, finansierings, styringsdialog og andre virkemidler som pedagogikk og veiledning (Interdepartemental arbeidsgruppe, 2018, s.14-18). Dette er i tråd med de styringsvirkemidlene som har blitt identifisert som de vanlige virkemidlene staten kan benytte i sitt arbeid (Schneider og Ingram, 1990; Eckhoff 1983).

Kunnskapsdepartementet har ansvar for utdanningsinstitusjoner og dermed også for å følge opp eiendomsforvaltningen hos de institusjonene som selvforvalter eiendom. Stortingets budsjettvedtak iverksettes av departementet og kommuniseres i årlige tildelingsbrev til hver institusjon. Tildelingsbrevet er et av de viktige dokumentene som institusjonene mottar hvor staten kommer med sine forventninger til det kommende året for institusjonene. I tillegg til

dette mottar institusjonene fullmakter på vegne av departementet sammen med tildelingsbrevene.

Alle offentlige utdanningsinstitusjoner i Norge operer på fullmakt fra Kunnskapsdepartementet. I utgangspunktet gjelder de samme fullmaktene for alle institusjoner, men for de som selvforvalter eiendom er det unntak, da de mottar egne fullmakter som handler om eiendomsforvaltning i tillegg til de generelle fullmaktene (Kunnskapsdepartementet 2020 a). Fullmaktene for eiendom omhandler blant annet hvilke handlingsrom institusjonene har knyttet til avhending av eiendom, opprettelse av selskaper, og å forvalte statens eierinteresser. Det blir også nevnt at departementet når som helst kan trekke tilbake de gitte fullmaktene (Kunnskapsdepartementet, 2020 b). Formelt sett er all eiendom som blir forvaltet av institusjonenes statens eiendom, og ikke noe som institusjonene eier selv. Derfor vil staten alltid ha myndighet og mulighet til å gripe inn i eiendomsforvaltningen til utdanningsinstitusjonene dersom det skulle være nødvendig. Det er ansett som nødvendig fra myndighetenes side å ha virkemidler for å kunne ivareta helheten i utdanningssystemet, men i henhold til lovverket skal også myndighetene som hovedregel holde en lav profil i styringsarbeidet, og la universitetene fatte de avgjørelser som universitetene mener er best (Interdepartemental arbeidsgruppe, 2018, s.13). Staten har altså et uttalt mål om at institusjonene skal styre seg selv så mye som mulig, samtidig som de trenger en viss kontroll og mulighet til å gripe inn.

Eiendomsforvaltning ved UiO og UiB

I følge Universitets- og høyskolelovens §9-2 (2) har universitetsstyret det formelle ansvaret for eiendomsforvaltningen, mens det etter §10-1 (4) og §10-3 (4) er rektor og universitetsdirektør som har ansvar for at styrets vedtak blir gjennomført i praksis. Dette innebærer også at det er de nevnte som har ansvaret for å sørge for at institusjonene oppfyller de fullmakter og andre føringer som staten har pålagt institusjonene og forholde seg til.

Organiseringen av UiO og UiBs eiendomsforvaltning er relativt lik. Begge institusjoner har egne eiendomsavdelinger som på vegne av styret står for den formelle driften av eiendommene. Lederne av eiendomsavdelingene rapporterer til sin respektive universitetsdirektør. Eiendomsavdelingene har det overordnede ansvaret for eiendommene på alle nivåer, fra institutt til sentralt nivå ved hele institusjonen. Forvaltningen av eiendom innebærer blant annet drift, vedlikehold og oppgradering av eiendomsmassen. Siden eiendom står for en stor del av institusjonenes energibruk har også eiendomsavdelingene et særskilt ansvar for universitetenes utvikling innenfor det grønne skiftet (UiO, 2020; UiO, 2021; UiB, 2021 a).

Siden det er styret som har det overordnede ansvaret, med rektor som øverste leder, vil universitetenes ledelse ivareta kontakten med så vel politiske myndigheter som andre eksterne aktører. Eiendomsavdelingenes ledere og medarbeidere vil samtidig også kunne delegeres ansvar for kontakt med samarbeidspartnere og ulike typer myndighetsorganer. Når styret har vedtatt planer og prioritert ønsker om nybygg, vil det i hovedsak være universitetenes ledelse som har kontakt med departement, politiske partier eller andre aktører for å sikre støtte til egen institusjons planer. Derfor vil man som regel heller se ledelsen uttale seg om universitetenes eiendom offentlig, selv om det er eiendomsavdelingene som står for den faktiske driften.

Teori

I dette kapittelet presenteres tidligere forskning som er gjort på autonomi og omgivelser for universitetene, sentrale definisjoner, det teoretiske rammeverket som er benyttet for å studere omgivelser og autonomi hos UiO og UiB, og i den statlige utviklingen av eiendomsforvaltning. Institusjonene trenger å ha autonomi for å løse sine oppgaver, samtidig som det til enhver tid vil være omgivelser som vil påvirke institusjonenes autonomi. For å studere disse to analysetemaene er det derfor behov for et teoretisk rammeverk for å studere omgivelser og et for å studere autonomi. Ved å se disse to analysetemaene i sammenheng er formålet med dette kapittelet å operasjonalisere teorien slik at forskningsspørsmålene kan besvares.

Universitetene som institusjoner

Universitetene er først og fremst offentlige organisasjoner som sett i et instrumentelt perspektiv har som ansvar å utføre oppgaver i samfunnet (Christensen mfl., 2009, s.33). Likevel kan denne definisjonen bli snever da universitetene er preget av en rekke verdier som gjør dem mer avanserte enn et «normalt verktøy» for løsning av offentlige oppgaver.

Selznick (2011) skriver om institusjoner og hvordan en organisasjon kan utvikle seg til å bli en institusjon. For å forstå dette skriver han som tre forskjellige faktorer som skjer i en organisasjon for at organisasjonen skal tilpasse seg omgivelsene (s.13). Den første faktoren handler om at en organisasjon utvikler en felles ideologi som bevisst og ubevisst brukes i kommunikasjon og forsvar av egen organisasjon. Dette kan utvikles til standardiserte rutiner og prosedyrer som vil bidra til å skape en felles filosofi blant ansatte eller medlemmer av organisasjonen som kan bidra til å skape moral, begrunne valg og motstå press fra omgivelsene (s.14). I den andre faktoren skriver Selznick om eliter og deres innvirkning for å skape institusjoner. En elite kan for eksempel skapes gjennom spesielt fagmiljø som har kunnskap rundt gitte fagområder, og selektive ansettelse. Når man har fått disse miljøene vil de kunne være viktige aktører for å beskytte organisasjonens verdier, samt å gi organisasjonens ledere trygghet og selvsikkerhet (s.14). Den tredje faktoren handler om interne kamper og tanker om hvordan organisasjonen best skal styres. Det vil versere forskjellige tanker internt om hvordan organisasjonen på best mulig måte skal styres, og fra disse forskjellige impulsene fra de interne aktørene vil det kunne oppstå spenninger mellom organisasjonens medlemmer som vil påvirke hvordan organisasjonen utvikler seg. Ved å utvikle organisasjonen gjennom disse interne meningene, vil også organisasjonen kunne håndtere press og forventninger fra omgivelsene (s.15).

Disse tre faktorene er eksempler på de sosiale strukturene som definerer en organisasjon. Dette vil ha en samlende effekt som til sammen vil være med på å gi organisasjonen verdier og en egen identitet. Disse verdiene er bygget gjennom organisasjonens historie, og gjennom denne historien har det utviklet seg egne sosiale strukturer som definerer hvordan organisasjonen håndterer internt press og press fra omgivelsene. Jo mer utviklet disse sosiale strukturene er, jo mer institusjonalisert vil en organisasjon bli. Institusjonalisering er en prosess som skjer over tid, og som gjenspeiler organisasjonens historie, menneskene som har vært en del av organisasjonen, interessene de har skapt og hvordan organisasjonen har tilpasset seg omgivelsene. Et universitet er derfor et godt eksempel på en organisasjon som i stor grad er institusjonalisert, i og med at det er et relativt stort spillerom for at historie og interne avgjørelser kan være med å styre de avgjørelser som blir tatt, heller enn en bedrift som må oppnå klare mål i et marked (Selznick, 2011, s.16). Selznick definerer derfor begrepet *institusjonalisere* med å fylle en organisasjon med verdier (2011, s.17). Dette vil altså bety at en *institusjon* oppstår når en organisasjon har et tankesett og tar avgjørelser på grunn av spesifikke verdier som over tid har utviklet seg i organisasjonen.

Musselin (2007) diskuterer hvorvidt universitetene er spesifikke organisasjoner som ikke nødvendigvis kan likestilles med generelle organisasjoner. Konklusjonen er at universitetene grunnet sitt fokus på forskning- og undervisning, men også hvordan forsøk på å implementere mer generelle styringsmodeller hos universitetene ikke har fungert i særlig stor grad, viser at universitetene er spesielle organisasjoner som ikke uten videre kan sammenlignes generelt med organisasjoner innenfor andre profesjoner. Den egne karakteristikken i organiseringen til universitetene vil også fungere som en naturlig hindring for institusjonelle endringer (Musselin, 2007, s. 78-79).

Selznick viser til et universitet som en organisasjon som i stor grad er institusjonalisert. Universitetene har lang historie, og over mange år er det bygget opp verdier og forventninger knyttet til hva et universitet skal være. I for eksempel forskning er det klare forventninger om hva som er riktig, viktig og anerkjent, noe om kan være vanskelig for enkelte utenfor akademien og forstå. Dette henger også sammen med Musselin som skriver at universitetene er spesielle organisasjoner, som vanskelig kan sammenlignes med andre organisasjoner grunnet deres kjernevirksomhet som i stor grad er unik, og at universitetene er preget av institusjonalisering som gjør det vanskelig å endre dem.

Jeg vil understreke at institusjoner også er organisasjoner, så når jeg i denne oppgaven omtaler organisasjoner, så er dette brukt som det generelle begrepet for organisasjoner og også kan

omfatte organisasjoner som kan defineres som institusjoner. Det samme gjelder begrepet organisasjoner i sammenheng med universitetene, i og med at universitetene ikke nødvendigvis ses på som generelle organisasjoner. Dette vil innebære at når jeg skriver om universitetene som organisasjoner vil det være viktig å forstå at en generell organisasjon og et universitet som en organisasjon, ikke er det samme. Jeg vil i denne oppgaven både skrive om teori rundt organisasjoner, og UiO og UiB som institusjoner og organisasjoner, og for leseren vil det være viktig å være innforstått med denne avklaringen knyttet til disse to begrepene.

Kjernevirksomhet

Institusjonenes *kjernevirksomhet* er et sentralt begrep som går igjen i denne oppgaven. Kjernevirksomheten er det som er de viktigste oppgavene universitetene i Norge skal utføre. Overordnet er virksomheten til universitetene definert i lovverket hvor det i § 1-3 i Universitets- og høyskoleloven (2005) er det blant annet skrevet at institusjonene skal tilby høyere utdanning som bygger på det fremste av forskning, og at de skal drive forskning og faglig utviklingsarbeid. Det er også presisert at de skal spre og formidle denne forskningen. I tillegg er det skrevet at de skal forvalte midler på en effektiv og god måte. Institusjonene skal også samarbeide med hverandre og med andre relevante aktører i sitt arbeid. I UiO og UiBs tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet er det skrevet at kjernevirksomhet er innenfor utdanning og forskning (Kunnskapsdepartementet, 2020 c, s.13; Kunnskapsdepartementet, 2020 d, s.12). Når det konkret kommer til kjernevirksomhet i institusjonenes eiendomsforvaltning defineres det i rapporten fra Multiconsult i forbindelse med områdegjennomgangen som *evnen eiendommene har til å skape verdi for eier og bruker* (Multiconsult, 2019, s.5).

På grunn av dette defineres kjernevirksomheten i denne oppgaven som *den virksomheten som universitetene skal drive på vegne av staten*, og da er *utdanning og forskning spesielt viktig*, men kjernevirksomhetene skal også innebære blant annet *formidling og god forvaltning* av de midler som institusjonene har til rådighet. Eiendommene er viktige her siden de skal skape en verdi som legger til rette for dette.

Aktører

For å studere omgivelsene i denne oppgaven er det vesentlig å identifisere de forskjellige aktørene som UiO og UiB forholder seg til i sin eiendomsforvaltning. En *aktør* er enten et individ eller en organisasjon som på et eller annet vis er involvert i å utvikle eller endre den eksisterende politikken innenfor gitte områder (Knill og Tosun, 2012, s.57). Knill og Tosun (2012) skiller mellom *offentlige aktører* og *private aktører*. Offentlige aktører er enten de som

er demokratisk valgt, eller de som er ansatt i staten for å være med på å styre slik de folkevalgte har bestemt (s. 56). Private aktører er aktører som kommer fra det private, og derfor ikke er en del av det demokratisk valgte styre som offentlige aktører er en del av. Disse aktørene kan likevel representere interessegrupper eller eksperter som er nødvendig å ha med når offentlig politikk skal utvikles (s.62-65).

Slik det kommer frem i definisjonen av aktører, er offentlige aktører de som jobber i det offentlige for å ivareta det som er bestemt av de demokratiske organene. I eiendomsforvaltningen i UH-sektoren er det blant annet flere departementer som har ansvaret for forskjellige områder som kan berøre universitetene, i tillegg til en rekke etater og andre offentlige organisasjoner, deriblant Rikrevisjonen, som er med på å legge rammene for universitetenes drift. På grunn av dette vil *staten* bli brukt som et *fellesbegrep* når det er flere forskjellige statlige aktører som er involvert i de forskjellige delene av driften og virksomheten til universitetene.

Institusjonelle omgivelser

Alle organisasjoner har omgivelser rundt seg som de må forholde seg til for å kunne fungere. I det forrige delkapittelet ble autonomi presentert som et konsept som kan bli påvirket av omgivelsene. Derfor vil jeg videre i dette kapittelet presentere teori knyttet til omgivelser for å forklare hvorfor omgivelsene er noe som universitetene må forholde seg til. Scott (1992, s. 14) skriver at *institusjonelle omgivelser* gjerne er definert som den systematiske strukturen av normer og regler som organisasjonen til enhver tid må forholde seg til, samt relasjonsnettverket som eksisterer i det større samfunnsbildet. I konteksten av denne oppgaven vil man dermed kunne forstå utdanningsinstitusjonens omgivelser som de aktørene som er tette på og som av en eller annen grunn direkte påvirker sektoren, og andre aktører som er rundt og indirekte påvirker sektoren, eller i fremtiden vil ha noe med sektoren å gjøre. Her kan det være snakk om myndigheter som departementer, Statsbygg, og riksantikvaren, aktører som benytter seg av utdanningsinstitusjonenes kunnskapsformidling, studenter, eller fremtidige studenter. Utdanningsinstitusjoner i Norge er også i den situasjonen at det er forventet at de skal kommunisere ut kunnskap til hele folket. På grunn av dette vil også en utdanningsinstitusjons institusjonelle omgivelser, altså aktører som de til enhver tid må forholde seg til, potensielt sett være svært omfattende og stort.

Legitimitet og de institusjonelle omgivelsene henger tett sammen. Ved at organisasjonen tilpasser seg og handler utfra de forventningene og verdiene som finnes i samfunnet vil

organisasjonen oppnå høyere legitimitet (Meyer og Rowan, 1992, s.30-31). Derfor er legitimitet et viktig begrep for å forstå hvorfor det er viktig for en organisasjon å forholde seg til omgivelsene. Suchman definerer legitimitet som en «[...] generell oppfatning eller antagelse om at en enhets handlinger er ønskelige, korrekte eller passende innenfor et sosialt konstruert system bestående av normer, verdier, tro og definisjoner» (1995, s.574, egen oversettelse). Dette betyr med andre ord at legitimitet er en oppfatning om at en enhet, en organisasjon i dette tilfellet, ønsker å handle etter det mønsteret som er forventet innenfor det sosiale systemet organisasjonene operer i, og at denne legitimiteten kan styrkes eller svekkes, alt ettersom hvordan organisasjonenes handlinger oppfattes. Legitimitet er et sosialt konstruert i den forstand at noen innenfor det sosiale systemet må få med seg hvordan organisasjonen handler for at organisasjonens legitimitet skal bli påvirket (Suchman, 1995, s.574). Som et resultat av dette er det i nyere tid blitt vanlig at organisasjoner har stort fokus på å bygge formelle strukturer med den hensikt å ivareta legitimiteten, ved være på bølgelengde med omgivelsene. Dette gjøres blant annet gjennom strategier, ansettelses og prosedyrer (Meyer og Rowan, 1992, s.24). På grunn av dette er også eiendomsplanene til UiO og UiB vesentlige, siden nettopp strategier er viktige dokumenter for at institusjoner kan styrke sin legitimitet. Siden legitimitet er sosialt konstruert kan en organisasjon eksempelvis utføre en handling som er svært ukorrekt eller lite passende, men dersom ingen får med seg at denne handlingen er utført vil heller ikke legitimiteten svekkes. Derfor vil det på den andre siden kunne være i institusjonenes interesse å aktivt kommunisere ut informasjon om handlinger som kan oppfattes som styrkende for legitimiteten.

En organisasjon som har oppnådd det øverste nivået av legitimitet er derfor en organisasjon som det aldri vil bli stilt noen spørsmål ved, i og med at alle mål og handlinger er trygt og tydelig forankret og i tråd med de forventninger og verdier som finnes i organisasjonens omgivelser (Meyer og Scott, 1992, s.200-201). Sett i forbindelse med universiteter og denne oppgaven er legitimitet interessant, for universitetene er institusjoner som på alle områdene knyttet til sin kjernevirksomhet er avhengig av en høy grad av legitimitet for å faktisk kunne få operere på den måten de ønsker. De skal fremstå troverdige når de formidler, de skal fremstå ansvarlige og effektive når de forvalter offentlige midler og tilskudd og de skal levere utdanning som tiltrekker seg studenter og gir relevant læring og kompetanse. Om et universitet ikke leverer på disse områdene vil det kunne svekke hele institusjonens legitimitet siden de tre nevnte områdene henger tett sammen. I universitetenes verdier ligger autonomi som en vesentlig faktor for å utføre kjernevirksomheten på en så god måte som mulig, men på den

andre siden vil de ikke ha den nødvendige autonomien dersom de ikke fremstår legitime, i form av at omgivelsene vil stille spørsmål ved organisasjonen som vil kunne svekke friheten og handlingsrommet.

Legitimitet kommer tillegg til teknisk kompetanse og tilgang på ressurser som helt essensielle faktorer for at organisasjonene skal kunne utvikle seg og virke etter sitt formål (Scott, 2014, s. 71). Derfor vil man kunne få et godt inntrykk av hvordan organisasjoner forholder seg til og lar seg påvirke av omgivelsene, ved å studere hvordan de går frem for å forsøke å ivareta egen legitimitet.

Utdanningsinstitusjoner som penetrerte hierarkier

I styringen av utdanningsinstitusjonene viser gjeldende forskning blant annet at universitetenes styres som *penetrerte hierarkier*. Universiteter i Europa har i de siste årene utviklet sterkere hierarkiske strukturer innad i egen organisasjon, men har på samme tid blitt mer og mer avhengige av eksterne aktører for blant annet finansiering og prestisje. Universitetenes og ledelsens avhengighet av disse eksterne aktørene vil dermed penetrere universitetshierarkiet, og på den måte ha innflytelse i hvordan styringen fungerer (Bleiklie, Enders, Lepori, 2017, s.16-17). Bleiklie, Enders og Lepori (2015) identifiserer press fra aktører innad i samme organisasjon mot organisasjonens hierarki (s.889) samt press fra eksterne aktører fra omgivelsene, om kontroll på ressurser og eksterne sosiale forhold (s.890).

«Organizational theory has widely recognized that the institutional and resource environment has a deep influence on organizational behavior, and that organizations in many fields need to cope with institutional complexity. This body of literature has, however, been relatively silent about environmental influences on organizational control.» (Bleiklie, Enders og Lepori 2015, s.892).

Med en mer hierarkisk modell enn tidligere vil aktører på flere forskjellige nivåer skape press som er med på å forme hvordan institusjonene styres. Blant annet vil offentlige reguleringer og styring være med på å presse institusjonenes styring og dens legitimitet. Videre må institusjonene finne en balanse mellom egen styring og legitimitet på grunn av at begge disse dimensjonene blir påvirket av omgivelsene. Gjennom inngrep fra det offentlige vil institusjonenes egen kontroll bli påvirket, og et resultat av dette er at måten institusjonene skaffer sine midler på kan bli påvirket av omgivelsene på nye måter enn tidligere (Bleiklie, Enders og Lepori 2015, s.893).

I artikkelen til Bleiklie, Enders og Lepori (2015) er det undersøkt hvordan omgivelsene påvirker institusjonenes egen kontroll og styring, og at statlig styring spiller en viktig rolle på dette, både på måten som institusjonene fremskaffer sine ressurser og hvordan styringen av institusjonene faktisk foregår. I undersøkelsen er også interne aktørers rolle tatt med i betraktningen. I kontekst av denne oppgaven er denne studien relevant siden den tar for seg hvordan omgivelsene påvirker institusjonene, og at staten har en viktig rolle når det kommer til hvordan institusjonene styres, og hvordan de innhenter sine ressurser.

Institusjonenes tre pilarer

For å kunne studere hvordan en organisasjon forholder seg til omgivelsene, vil det være nødvendig med et teoretisk rammeverk for å studere dette. Siden legitimitet er et sosialt konstruert konsept er legitimitet noe man vil kunne få fra omgivelsene, og en institusjon med lav legitimitet vil det stilles mange spørsmål rundt: Dette kan resultere i at organisasjonen får lavere grad av autonomi fordi det ikke er tillit blant omgivelsene til at organisasjonen drives godt. Derfor vil det være nødvendig å se nærmere på hvordan organisasjonene forholder seg til omgivelsene for å fremstå så legitime som mulig.

Ifølge Scott (2014, s.59) er alle institusjoner bygget opp av regulative, normative og kognitive systemer som enten vil være med å definere eller støtte opp om organisasjoner. Disse systemene omtaler Scott som pilarer. Pilarene kan brukes som et rammeverk for å studere organisasjoner, da alle de tre pilarene i større eller mindre grad vil være med på å påvirke større organisasjoner (Scott, 2014, s.56). De tre pilarene kan ses i sammenheng som byggesteiner som satt sammen styrker og skaper det sterke rammeverket som kjennetegner institusjoner (Scott, 2014, s.59). Disse pilarene vil altså fungere som en grunnmur hvor hver og en av pilarene vil gi et grunnlag for hvordan en organisasjon opptrer for å fremstå legitim for omgivelsene (Scott, 2014, s.74). Basert på disse tre pilarene har Scott kommet opp med tabell 1. Jeg vil videre forklare de tre pilarene nærmere.

	Regulativ	Normativ	Kognitiv
Grunnlag for å overholde pilarene	Formelle krav fra myndigheter	Sosiale krav fra omgivelsene	Oppfatninger som blir tatt for gitt
Hva organisasjoner må følge og gjøre for å oppfylle pilarene	Lover, reguleringer og andre formelle krav fra myndighetene	Sosiale forventninger fra omgivelsene	Egne forventninger om hva som er riktig og hva som er galt
Mekanisme	Tvang	Normativ	Mimetisk
Logikk	Instrumentell	Logic of appropriateness	Ortodoks
Målbare indikatorer	Lover, regler, sanksjoner	Anerkjennelse, bekreftelse, oppfyllelse av sosiale forventninger ²	Felles oppfatninger/logikk, isomorfi
Påvirkning	Frykt, skyld/ uskyldighet	Skam/ære	Sikkerhet/forvirring
Grunnlag for legitimitet	Etterlever gjeldende lover, regler	Etterlever og styrer etter riktig moral	Blir forstått, gjenkjennelig, kulturelt støttet

Tabell 1 om institusjonenes tre pilarer. Hentet fra Scott (2014, s.60, egen oversettelse).

Den regulative pilaren

Den regulative pilaren handler om nasjonale og internasjonale lover, reguleringer og andre tiltak som myndighetene setter for å kontrollere organisasjonene. Disse må organisasjonene tilpasse seg for å fremstå legitime (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s.214). Gjennom regler, kontroller, belønninger og sanksjoner forsøker myndighetene å styre organisasjonene til å handle på en gitt måte. Brudd på dette vil kunne sanksjoneres på forskjellige måter, alt fra negativ oppfattelse fra publikum og andre eksterne aktører, til formelle prosesser som rettsapparatet (Scott, 2014, s.59-60). Felles for alle disse sanksjonene er at de vil kunne skade organisasjonens legitimitet.

² «Oppfyllelse av sosiale forventninger» inngår ikke i Scotts tabell, men jeg har valgt å legge inn denne indikatoren da jeg mener den er beskrivende for å måle den normative pilaren.

Ifølge Scott (2014, s.62) kan man gjennom å se på hvordan en organisasjon forholder seg til lover, reguleringer og styringsdokumenter, måle hvordan den regulative pilaren påvirker organisasjonen.

Det er mange lover og reguleringer som er kontroversielle eller er oppe for tolkning på en måte som gjør at det heller ikke er noen klar måte å håndheve lovene på. Dette kan resultere i at lovene og reguleringene fungerer som en rettesnor for hvordan organisasjonene skal handle, heller enn noe som klart må følges for å ikke sanksjoneres. På grunn av dette vil det fortsatt være relevant å se den regulative pilaren for seg selv, siden loven eller reguleringen fortsatt vil være grunnlaget for de valgene som blir gjort, selv om man kanskje i fremtiden vil gjøre de samme eller lignende valg på bakgrunn av den normative eller den kognitive pilaren. Derfor vil hvilke pilarer som til enhver tid er viktigst for organisasjonen å støtte seg på være dynamisk (Scott, 2014, s.62). På grunn av dette vil dette kan det være naturlig å se den regulative pilaren i sammenheng med teoriene om rational choice, siden denne pilaren legger opp til at legitimiteten ivaretas ved at forskjellige aktørene gjør bevisste valg basert på de de lover og reguleringer som eksisterer for å unngå de sanksjonene som vil følge av å bryte dem (Scott, 2014, s.62).

Følelser kan spille inn i den regulative pilaren da aktører potensielt må forholde seg til både skam og redsel dersom man skal stå opp mot systemet som har laget de gjeldende lovene, reguleringene og styringsdokumentene, og potensiell lettelse og glede på den andre siden. Derfor vil det være naturlig at også følelser spiller inn når organisasjonenes aktører forholder seg til den regulative pilaren. Med andre ord kan den regulative pilaren være langt mer enn kun hvordan organisasjonene rent praktisk forholder seg til den (Scott, 2014, s.63-64).

Den normative pilaren

Den normative pilaren går ut på hvordan normer og verdier som eksisterer i samfunnet angir hvilke mål og prioriteringer som det forventes at organisasjonen har og gjør, og hvordan organisasjonen handler for å imøtekomme disse (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s.214). Det er flere forskere som er av den oppfatningen at normer og verdier utgjør den viktigste bestanddelen av en organisasjonskultur, noe som gjør dette viktig (Bang, 1995, s.47). For universitetenes del vil dette være spesielt interessant, kanskje spesielt for de eldre universitetene da de som konservative organisasjoner ofte kan ha en klar tanke om nettopp hvordan institusjonen burde være.

Normer sier noe om hvordan det er forventet at noe skal gjøres, og hvordan man skal gå frem for å få det gjort. Verdier kan defineres som forestillinger om hva som er det foretrukne eller ønskelige, satt i et system hvor man kan vurdere hvorvidt en handling eller en struktur er i tråd med disse forestillingene (Scott, 2014, s. 64). Hofstede (1980, s.19) definerer verdier som *en bred tendens til at man foretrekker gitte forhold fremfor andre forhold*.

Man kan gjenkjenne tre forskjellige nivåer av verdier, et individuelt nivå, et kollektivt nivå og et universelt nivå (Hofstede, 1980, s.17).

Det universelle nivået handler om det felles verdisetet som alle mennesker i hele verden har. Dette er gjerne knyttet til biologiske faktorer som at vi for eksempel har en felles oppfatning av hva latter er, og at vi reagerer på aggressivitet. På det individuelle nivået snakker man om hva som er unikt for hvert enkelt menneske, og er unikt fra personlighet til personlighet (Hofstede, s.1980, s.17-18). For å forstå at det er et grunnlag for at vi handler forskjellig er det viktig å se at verdiene befinner seg på forskjellige nivåer, men for denne oppgaven er det nok det kollektive nivået som er det viktigste. På dette nivået har man verdier som man deler med noen, men ikke med alle (Hofstede, 1980, s.18). Her vil man kunne finne forskjellige kulturer, oppfatninger eller forventninger om hvordan man skal oppføre seg gitt den gruppen man er en del av (Bang, 1995, s.48), og verdiene på dette nivået vil være et resultat av hva man lærer i de miljøene som man omgås (Hofstede, 1980, s.18). For utdanningsinstitusjonene vil derfor deres verdier kunne forklares gjennom det kollektive nivået.

Alle verdiene våre henger sammen, og er strukturert i et hierarki mellom hvilke verdier som er viktigere enn andre. Selv om noen verdier henger tettere sammen enn andre, og noen verdier man har i prinsippet er motstridende, så kan vi ha flere verdier samtidig. Et eksempel på dette er verdiene frihet og likhet (Hofstede, 1980, s.20).

På grunn av at normer og verdier henger sammen med en tanke om handlinger og forventninger i systemer, er det også forskjeller på hvilke normer og verdier som gjelder for hvilke grupper. Noen normer og verdier vil være gjeldende for hele samfunnet, mens andre kun vil gjelde enkeltaktører, også videre. Dette er gjerne avhengig av hvilke roller de aktørene man har med å gjøre innehar. Derfor må en organisasjon til enhver tid forholde seg til de normer og verdier som er gjeldende gitt de aktuelle rollene de har med å gjøre, side normene og verdiene kan forandre seg fra aktør til aktør, gitt rollen aktøren innehar (Scott, 2014, s. 64). Dersom et universitet har et problem som må løses, vil det for eksempel være mulig at måten man kommuniserer dette problemet til styret, lokalt der problemet er gjeldende, eller til

departementet vil være forskjellig, avhengig av hvilken forventning de forskjellige aktørene har til hva som er riktig og viktig for å løse problemet.

Den normative pilaren henger også sammen med teorien knytte til *logic of appropriateness* (Scott, 2014, s. 65). Logic of appropriateness er en teori som handler om bakgrunnen for hvorfor en aktør handler om den gjør i en institusjon, ved at aktører vil følge reglene som gjelder i institusjonen fordi de mener det er riktig, forventet og legitimt. Basert på denne teorien vil derfor en aktør handle i tråd med institusjonens forventninger, etos og praksis, fordi det er det som oppfattes riktig. Dette baserer seg både på normative og kognitive valg (March og Olsen, 2009, s.3)

Den kognitive pilaren

Denne pilaren handler om hvordan organisasjoner som operer innenfor samme type område, miljø eller bransje utvikler en felles oppfatning av hvordan man skal arbeide og løse oppgaver på best mulig måte. I motsetning til den normative pilaren så vil oppfattelsen av hva som er riktige handlinger ikke bygge på de normer og verdier som eksisterer i samfunnet, men på sosiale gruppers internaliserte oppfatninger av hva man skal gjøre i forskjellige situasjoner som oppstår, og at det blir tatt for gitt hvilke handlinger som er de riktige og beste for å løse situasjonene på best mulig måte (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s.214). Disse felles oppfatningene vil kunne eksistere på forskjellige nivåer i en organisasjon, alt fra egne lokale oppfatninger til den overordnede felles oppfatningen av hvordan organisasjonen skal være (Scott, 2014, s. 68). I en relativt desentralisert organisasjon som et større universitet vil det eksempelvis kunne være mange oppfatninger av hvordan man gjør ting på de forskjellige avdelingene rundt omkring, men antageligvis vil man ha mye til felles både horisontalt og vertikalt i organisasjonen på gitte områder, som ikke de som ikke er en del av organisasjonen vil ha samme forståelse for.

Denne pilaren henger sammen med ny-institusjonalismen i form av at noe av det grunnleggende i pilaren er at aktørers handlinger er bevisste, men vil bli påvirket av den sosiale interaksjonen som foregår innad i organisasjonen. Gjennom sosial kontakt vil meninger, symboler og ord få en egen mening. Derfor er det viktig at forskeren som skal studere denne pilaren, også forstår underliggende meninger i muntlig kommunikasjon, eller forstår hvordan man skal lese mellom linjene dersom det er snakk om skriftlige dokumenter (Scott, 2014, s. 67). I praksis vil «stammespråk» kunne være et eksempel på dette, altså at man innenfor gitte miljøer har utviklet en egen terminologi som for utenforstående kan fremstå som uforståelig, eller lett kan mistolkes fordi omfang og mening av ord kan være annerledes enn det man er vant til.

På grunn av dette kan det oppstå forventninger om hvordan aktører innenfor de gitte sosiale systemene skal oppføre seg, og hva det faktisk er som gjør de forskjellige sosiale systemene unike. Scott (2014, s. 68) omtaler dette som konstituerende funksjoner: handlinger som er rent symbolske, men avgjørende for å definere sosial natur, sosiale handlinger og forskjellige sosiale roller- og aktører.

For å operasjonalisere den kognitive pilaren viser Scott (2014, s. 69) til flere forskjellige faktorer og metoder som er brukt for å måle dette, og skriver at utviklingen på dette området har vært stor de siste årene. Han trekker frem tidlige eksempler som lange observasjonsstudier for å studere atferd, og at det også har utviklet seg mer kvantitative tilnærminger for å måle felles oppfatninger og like holdninger. Han viser også til at det i det siste har oppstått nye muligheter på grunn av at dataanalyse har blitt mer tilgjengelig, og at man derfor kan måle dette gjennom for eksempel innholdsanalyser og nettverksanalyser av forskjellige dokumenter. Basert på tabellen så er også isomorfi en av indikatorene. Isomorfi handler om hvordan organisasjoner som er innenfor de samme type institusjonelle omgivelsene over tid vil bli likere og likere hverandre (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s.216). Ifølge DiMaggio og Powell (1991, s.67) kan man identifisere tre forskjellige typer isomorfi: tvungen, etterlignende og normativ.

Tvungen isomorfi handler om hvordan organisasjoner gjennom formelt og uformelt press fra andre organisasjoner endrer seg. Denne typen isomorfi kan komme fra myndighetene i form av endrede lover, regler, tildelinger og andre myndighetsoppgaver som organisasjonen og organisasjonens aktører må forholde seg til (DiMaggio og Powell, 1991, s.67). Etterlignende isomorfi kan kjennetegnes ved at en organisasjon mener at en annen organisasjon gjør ting annerledes og bedre, og vil derfor forsøke å etterligne det for å bedre egne resultater (DiMaggio og Powell, 1991, s.69). Normativ isomorfi er det aktører innenfor samme profesjon som skaper ved at de har en felles forståelse for hvordan man skal løse oppgaver. Aktører innenfor de samme profesjonene kan i forskjellige organisasjoner ha en felles forståelse for hvordan man skal gjøre ting, og på den måten vil organisasjonene bli likere (DiMaggio og Powell, 1991, s.70-71).

Autonomi

Autonomi er viktig for det teoretiske grunnlaget i denne oppgaven. Olsen (2010, s.168) omtaler universitetene som unike selvstyrende institusjoner som har et oppdrag som krever at de må ha uavhengighet både økonomisk og politisk for å imøtekomme sine akademiske mål. Sett i lys av dette så vil det være naturlig for universitetene å anse autonomi som noe som er nødvendig for

at de skal klare å oppnå det de ønsker i deres kjernevirksomhet. Begrepet *autonomi* stammer fra ordet *Autonomos* som ble brukt om de selvstyrte bystatene med rett til å styre og organisere seg selv uten påvirkning fra utenforstående makter (Olsen, 2010, s.151). Autonomi handler altså om muligheten til å selv fatte avgjørelser og gjøre valg som ikke er gjort på bakgrunn av andres tanker og ønsker. Autonomi for en organisasjon vil dermed kunne defineres som *en organisasjons evne til å bestemme over og regulere egne handlinger* (Reeve, s.31, 2009). Noe som gjør autonomi spesielt interessant er at hva som anses som den «perfekte» graden av autonomi vil forandre seg alt ettersom hva som er riktig i tiden, og dermed vil den være i konstant forandring (Maassen, Gornitzka og Fumasoli, 2017, s.240).

Basert på Selznicks definisjon av institusjoner vil autonomi være en av elementene som gjør universitetene til institusjoner. Dette er en av hovedgrunnene til at det er interessant og relevant å studere autonomi ved universitetene. Enhver endring i universitetenes omgivelser vil kunne resultere i en endring i deres autonomi, og eventuelt skape spenninger når universitetene må tilpasse seg de endrede omgivelsene.

For UH-sektoren vil graden av autonomi både kunne gjelde for sektoren som helhet, i tillegg til autonomien hver enkelt institusjon har. Dette kan knyttes opp til institusjonell autonomi (Maassen, Gornitzka og Fumasoli, 2017, s.239). Institusjonell autonomi er et begrep som i sammenheng med UH-sektoren handler om institusjonenes evne til å skape og implementere egne policyer innenfor forskning, undervisning og andre relevante aspekter for at utdanningsinstitusjonene kan utføre sitt samfunnsoppdrag (Bergan mfl., 2016, s.3).

Man skiller gjerne mellom formell autonomi og de factoautonomi. Formell autonomi er den autonomien som defineres av handlingsrommet som blir gitt mens organisasjonen følger de lover, regler og andre reguleringer som måtte gjelde (De Boer og Enders, 2017, s.61). Formell autonomi er derfor håndfast og det kan være lett å se og måle hvordan den påvirker en organisasjons autonomi, men på grunn av at alle organisasjoner konstant må forholde seg til omgivelsene på grunn av legitimitet og ressursavhengighet vil organisasjoner bli tvunget til å vurdere handlingene sine fra et eksternt perspektiv, og derfor vil de factoautonomi være viktig for å definere den faktiske autonomien en organisasjon har (De Boer og Enders, 2017, s.61-62).

På grunn av dette vil en organisasjons autonomi først og fremst komme til uttrykk når man ser på hvordan interne prosesser i organisasjonen fungerer, siden det er først da man faktisk kan se hvilket handlingsrom organisasjonene mener de har, og hvordan de velger å benytte seg av dette handlingsrommet (Maassen, Gornitzka og Fumasoli, 2017, s.244). For å måle dette har

Maassen, Gornitzka og Fumasoli (2017) kommet opp med et rammeverk for å måle det som de kaller for *levende autonomi*.

Det er viktig å understreke at alle autonomibegrepene som er nevnt henger sammen. Institusjonell autonomi består både av den formelle autonomien og de factoautonomien. For å måle dette kan man studere den levende autonomien som både tar høyde for den formelle autonomien og de factoautonomien ved å se på hvordan en organisasjon faktisk benytter seg av det handlingsrommet som eksisterer, og på den måten vil man kunne si noe om hvor mye autonomi en organisasjon har i praksis, og ikke kun i teorien.

Autonomi for høyere utdanningsinstitusjoner

I forskning om universiteter og høyere utdanning vektlegges det at europeiske universiteter beveger seg retning av mot et system hvor effektivisering og resultatstyring er gjeldende. I Lisboa-traktaten fra 2007 kommer det frem at uten den nødvendige autonomien og nødvendig finansiering vil heller ikke universitetene klare å utføre samfunnsoppdraget sitt på den best mulige måten (Olsen, 2010, s.167).

Christensen (2010, s.515) skriver om hvordan NPM-reformer har endret universitetene fra å ha en lav grad av formell autonomi, men høy grad av de factoautonomi, til høy grad av formell autonomi og lav grad av de factoautonomi. Universitetene har gjennom reformene blitt underlagt et mer generelt styresett gjennom en tanke om at man kan endre alle offentlige institusjoner på samme måte. Dette har resultert i at institusjonene har fått større handlingsrom, men at statens kontrollfunksjoner har blitt sterkere og at rapporteringsbehovet til institusjonene har blitt større. I tillegg har også styringsstrukturene endret seg, noe som gjør at universitetene internt fokuserer mer på vekst og profesjonalisering, noe som går på bekostning av de tradisjonelle akademiske prioriteringene. Christensen skriver at endringene også har resultert i at institusjonene i større grad trenger å skaffe midler fra eksterne aktører, og derfor vil avhengighetsforholdet til andre aktører enn staten også bli økt, noe som kan gå utover autonomien.

De Boer og Enders (2017) har undersøkt hvordan den formelle autonomien er og hvordan de factoautonomien er hos universiteter fra åtte forskjellige europeiske land. På en skala høy – medium – lav finner de at autonomien for norske universiteter totalt scorer medium på den formelle autonomien, og også ligger rundt siktet for medium på de factoautonomien, men at det er noen forskjeller mellom autonomien hos de norske institusjonene som har inngått i studien. Det som er spesielt interessant med tanke på undersøkelsen til De Boer og Enders med hensyn

til denne oppgaven er at en av variablene de har hatt med for å studere dimensjonen *managerial autonomy* er muligheten ledelsen har til å påvirke eiendom, eiendeler og ansettelse (s.67). På *managerial autonomy* scorer de norske universitetene medium på formell autonomi, mens tre norske universiteter scorer høy på de facto *managerial autonomy*, mens tre scorer medium (s.71). Dette er kun en av flere variabler som er brukt for å studere *managerial autonomy* i tillegg til at utvalget som sammenlignes går på tvers av land i Europa. Derfor må dette tolkes med varsomhet når man ser det i lys av en sammenligning mellom to norske universiteter, men det er likevel relevant å nevne for denne oppgaven, da autonomi i eiendomsforvaltningen for norske universiteter har vært en del av undersøkelsen.

I regi av *The European University Association*³ utarbeides det rapporter på autonomi blant universiteter som er en del av deres medlemsland. I rapporten fra 2017 har det vært gjennomført forskning på autonomi blant universitetene, spesielt med et komparativt perspektiv hvor autonomien i universitetene fra land til land blir sammenlignet (Pruvot og Estermann, 2017). Spesielt de britiske universitetene blir styrt på en måte som gjør at de blir trukket frem som de mest autonome i Europa. De norske universitetene blir vurdert til å ha *høy grad* av autonomi på variabelen *academical autonomy*, *medium høy* innenfor *organisational autonomy* og *staffing autonomy*, og *medium lav* i området *financial autonomy* (Pruvot og Estermann, 2017, s. 41-50). Dette viser at man i Norge har en modell som innebærer at institusjonene på egenhånd ikke har full frihet innenfor alle områder, og at de i noen grad har innskrenket handlingsrom og må tilpasse seg flere aktører enn institusjoner i andre land i Europa.

I Pruvot og Estermanns rapport (2017, s.23) blir bygninger diskutert under dimensjonen *financial autonomy*. Der skriver de:

«The capacity of universities to autonomously buy, sell and build facilities is linked to their freedom to determine their institutional strategy and academic profile. However, high maintenance costs or restrictions associated with historical buildings may deter universities in some systems from owning their facilities.» (Pruvot og Estermann, 2017, s.23)

Dette viser at bygninger er en variabel som anerkjennes i forskningen på universitetenes autonomi som viktige faktorer for at de skal ivareta sin kjernevirksomhet og imøtekomme sine mål. Det trekkes også frem aspekter som vedlikehold som kan være en byrde på institusjonene.

³ The European University Association er et felles representasjonsorgan for over 800 forskjellige europeiske universiteter. Organisasjonen er blant annet et lobbyorgan på vegne av universitetene opp mot EU (EUA).

Likevel utgjør dette kun en av flere variabler som brukes for å måle financial autonomy, så bygg og eiendom blir ikke i denne undersøkelsen viet spesiell interesse.

Levende autonomi

De institusjonelle omgivelsene vil påvirke handlingsrommet som kommer til uttrykk i UiO og UiBs strategier og planer, men jeg vil ikke kunne si noe om hvordan autonomien blir påvirket med kun teori om omgivelser. Derfor er det behov for et teoretisk rammeverk for å kunne diskutere og forstå hvordan UiO og UiB *braker* den autonomien de har.

For å studere levende autonomi har Maassen, Gornitzka og Fumasoli (2017, s.245) kommet opp med følgende dimensjoner for å måle den levende autonomien til en utdanningsinstitusjon: sentralisering, formalisering, standardisering, legitimering og fleksibilitet.

Sentralisering handler om spredningen mellom de som har myndighet til å fatte et universitets avgjørelser. Er det høy grad av sentralisering er det også få som har myndighet til å fatte avgjørelser. Utviklingen har gått i den retningen av at universitetene har fått myndighet til å fatte flere avgjørelser på egenhånd, samtidig som behovet for kontroll og hva institusjonene må rapportere på har økt. Dette kan gjøre at den formelle autonomien øker, samtidig som at de factoautonomien kan reduseres på grunn av økt kontroll fra myndighetenes side (Maassen, Gornitzka og Fumasoli, 2017, s.244-245).

Formalisering handler om hvordan kommunikasjon og prosedyrer utarbeides og brukes i praksis. Dette kan være snakk om hvordan avgjørelser fattes og hvordan instruksjoner og informasjon formidles, sett opp mot hvilke spillerom universitetet har når det kommer til regulative bindinger kontra frihet til å iverksette egne ideer. Derfor leder høyere autonomi til en høyere grad av formalisering, siden det øker mulighetene lederne har til å fatte egne avgjørelser og lede uten annen påvirkning (Maassen, Gornitzka og Fumasoli, 2017, s.244-245).

Standardisering er som begrepet impliserer hvorvidt rutiner og prosesser er standardiserte innad på universitetet og i hvor stor grad det er prosedyrer for forskjellige situasjoner som oppstår som universitetene må løse. Historisk har det vært liten grad av standardisering ved universitetene og man har løst utfordringer som oppstår ad-hoc, mens man ser at i nyere tid er det større grad av spesialisering og rutiner knyttet til arbeidet som tidligere ble løst fra gang til gang og forskjellige basert på hvem som løste oppgaven. Denne indikatoren henger sammen med formalisering og gjør på den ene siden at universitetene må drive på en måte de tradisjonelt sett ikke har gjort gjennom strengere prosedyrer og høyere krav til kunnskap blant de som skal utføre prosedyrene, på den andre siden kan dette ses på som et nødvendig steg for at

universitetene skal klare å opprettholde sin autonomi som en stor og kompleks institusjon som trenger spesifikk kompetanse (Maassen, Gornitzka og Fumasoli, 2017, s.246).

Legitimering handler om utfallet av reformer og endringer knyttet til autonomiprosesser, og hvordan normer, verdier og felles tankesett påvirker implementeringer og endringer knyttet til institusjonens autonomi. Dersom en reform har normativ støtte fra aktørene ved universitetet vil det også være større sannsynlighet for at den blir akseptert og institusjonalisert. Disse reformene kan skape mer formell autonomi i form av at ledelsen på papiret får større handlingsrom, men på den andre siden kan det også skape flere reguleringer som kan påvirke de factoautonomien (Maassen, Gornitzka og Fumasoli, 2017, s.246-247).

Den siste faktoren er *fleksibilitet* og handler om hvorvidt et universitets struktur kan tilpasse seg organisatoriske eller myndighetsskapt endringer og endringer i sine omgivelser, gjerne målt i omfanget av tilpasningen, hastigheten på tilpasningen og akselerasjonen på tilpasningen (Maassen, Gornitzka og Fumasoli, 2017, s.247).

Maassen, Gornitzka og Fumasoli (2017, s.247) skriver at det går an å argumentere for at en høy grad av fleksibilitet henger sammen med liten grad av sentralisering, formalisering og standardisering, men at dette må forskes mer på for å se hvorvidt dette stemmer i praksis.

Oppsummering

For å forstå sammenhengen mellom hvorfor både autonomi og omgivelser blir presentert er det nødvendig å ha en forståelse for at autonomi ikke er noe som styrkes, svekkes eller oppstår av seg selv. Autonomien vil til enhver tid være avhengig av det handlingsrommet som omgivelsene tillater at en institusjon har.

Alle de tre forskningsspørsmålene henger sammen med autonomi, altså hvor stort handlingsrom universitetene får fra omgivelsene. Drøftingen av autonomibegrepet skal bidra til å operasjonalisere begreper om autonomi for UiO og UiB når det gjelder eiendomsforvaltning. Ved å identifisere indikatorene som presenteres innenfor diskusjonen om levende autonomi i datamaterialet vil det være mulig å undersøke hvordan institusjonene bruker sin autonomi og hvordan den statlige utviklingen innenfor universitetspolitikken har vært ved å identifisere hvordan endringer og institusjonenes egne planer og mål vil kunne påvirke indikatorene.

Teorien om omgivelsene og de tre pilarene skal bidra til å undersøke og forstå hvordan UiO og UiB blir påvirket av omgivelsene, og hvordan pilarene blir påvirket av hvordan institusjonene bruker sin autonomi. Begge institusjoner er avhengige av å fremstå legitime for å klare og utføre

sine samfunnsoppdrag. Siden pilarene utgjør byggesteiner for institusjonen, vil også det å identifisere hvordan de styrker eller bygger ned pilarene si noe om hvordan institusjonene interagerer med sine omgivelser. Når dette igjen knyttes opp mot autonomi vil man kunne studere hvordan omgivelsene påvirker institusjonenes pilarer, og hvordan institusjonene selv ønsker å utvikle sine pilarer på områder hvor de har større autonomi.

Metode

Utgangspunktet for oppgaven min var å lage en komparativ casestudie av likheter og forskjeller i eiendomsforvaltningen ved Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen, med hensyn til den historiske utviklingen og dagens situasjon *når det kommer til autonomi og omgivelser i de to universitetenes eiendomsforvaltning.*

I arbeidet med masteroppgaven ble det nødvendig å få innsikt i utviklingen av den statlige styringen av universitetene og deres eiendommer, rammer for politisk styring og lovverket de er underlagt. Dette trengtes for å forstå hvorfor det er en delt modell mellom selvforvaltende institusjoner og institusjoner forvaltet av Statsbygg i UH-sektoren i Norge, i tillegg til statens overordnede styringsmekanismer. Jeg fant ikke litteratur som hadde tatt for seg denne utviklingen. Derfor ble det vurdert at dette var relevant for forskningsopplegget mitt, da det kunne være et bidrag til forskningen på statlig styring av eiendomsforvaltning. I tillegg vil dette være et nyttig bidrag som kontekst for å forstå den statlige styringen av UiO og UiBs eiendomsforvaltning.

Jeg identifiserte to prosesser for å studere dette. *Den første prosessen* handler om utviklingen av lovverket og hvordan det endte opp med den forvaltningsmodellen som er i dag hvor noen institusjoner selvforvalter eiendom, mens andre ikke gjør det. *Den andre prosessen* handler om et utvalg av politiske prosesser fra 2007 frem debatten rundt utredningen om endring i forvaltningsmodell for de selvforvaltende institusjonene i 2019. Begge disse prosessene gjelder utviklingen av statlig styring, og det er derfor viktig å forstå at staten er en viktig aktør i universitetenes omgivelser, og at staten derfor også vil påvirke institusjonene på mange måter. De er begge avgrenset til å omhandle eiendomsforvaltningen ved institusjonene.

Denne oppgaven er en komparativ sammenligning av hvordan UiO og UiB forholder seg til omgivelsene og hvordan de bruker sin autonomi i eiendomsforvaltningen, samt en studie av utviklingen av den statlige styringen i institusjonenes eiendomsforvaltning. Dette studeres gjennom å undersøke de to overnevnte politiske prosessene. *Analysetemaene* som er valgt ut for å studere dette er autonomi og omgivelser.

Komparativ casestudie

En casestudie er en studie som tar for seg et fenomen som er avgrenset i tid og omfang. Dette kan omfatte forskjellige typer fenomener, og i denne oppgaven er fenomenet som studeres universiteters eiendomsforvaltning (Gerring, 2017, s.27). Fenomenet som studeres er det som kalles en case (Yin, 2018, s.15).

Jeg ønsket å se på autonomi i eiendomsforvaltningen ved de selvforvaltende universitetene i Norge. Bakgrunnen for hvorfor jeg ønsker å studere autonomi i eiendomsforvaltningen stammer fra debatten og utredningen om å endre forvaltningsmodell for eiendomsforvaltningen for de selvforvaltende institusjonene, som oppstod i 2019. Staten ønsket å utrede dette, men til stor motstand fra de berørte institusjonene. Underveis i datainnsamlingen oppdaget jeg at det var relevant å studere omgivelsene sammen med autonomien, siden graden av autonomi er gjensidig avhengig av handlingsrommet som omgivelsene tillater at institusjonene har.

Det er valgt å studere to institusjoner som har store likhetstrekk og dermed er et «most similar» case design. Konkret handler dette om å benytte en metode hvor man tar utgangspunkt i å velge ut caser med så like avhengige variabler som mulig, for å finne likheter og forskjeller blant de uavhengige variablene, som i dette tilfellet er *hvordan UiO og UiB* forholder seg til omgivelsene og hvordan de bruker sin autonomi i eiendomsforvaltningen (Andersen, 2013, s.104).

Casene er valgt fordi UiO og UiB har mange fellestrekk av selvforvaltning av eiendom. Både UiO og UiB forvalter selv sine eiendommer på vegne av staten, gjennom egne eiendomsavdelinger. De er også de to største universitetene i de to største byene i Norge. UiO og UiB er de to eldste universitetene i landet, og selv om det ikke ble opprettet et universitet i Bergen før i 1946 var det vitenskapelige tradisjoner tilbake til 1800-tallet her. Som et resultat av dette har begge universitetene flere eldre bygninger i sin eiendomsportefølje. Dette i seg selv er ikke unikt, men når vi tar UiO og UiBs størrelse i betraktning er det ingen av de andre institusjonene som har en eiendomsportefølje som er lik i omfang. Begge universitetene er også lokalisert tett på sentrum i sine byer, og har også campuser som er lokalisert i relativt sett nærhet til hverandre, sammenlignet med andre utdanningsinstitusjoner som enten er lokalisert utenfor sentrum, eller har stor geografisk spredning blant sine campuser. Både UiO og UiB er breddeuniversiteter, og deres samfunnsoppgaver innebærer derfor at de har et særlig stort ansvar innenfor forskning, og derfor vil også kjernevirksomheten deres være likere enn andre universiteter i Norge.

På grunn av disse likhetene har jeg valgt å sammenligne UiO og UiB for å studere autonomi og omgivelser i deres eiendomsforvaltning, i tillegg til hvordan staten som en del av omgivelsene har utviklet sin styring av universitetenes eiendom. For å studere dette vil derfor vil UiO og UiBs planer for eiendomsforvaltning være sentrale dokumenter, men også historiske kilder, lovverk, tidligere utredninger og stortingsdokumenter for å forstå den historiske utviklingen som UiO og UiB har trengt å forholde seg til. I planene er det også viet oppmerksomhet til

konkrete lokale utviklingsprosjekter. Disse har jeg valgt å ikke se på da jeg mener at jeg best besvarer forskningsspørsmålene mine ved å se på de overordnede tankene om utvikling av eiendom, istedenfor flere lokale enkeltsaker.

Under datainnsamlingen ble det nødvendig å forstå hvordan UiO og UiB strategisk har måttet forholde seg til autonomien de har i eiendomsforvaltningen, og hvordan staten som en aktør og en del av omgivelsene tidligere har forholdt seg til eiendomsforvaltningen og hvordan omgivelsene UiO og UiB har å forholde seg til i eiendomsforvaltningen har utviklet seg. For å forstå dette er det gjort et strategisk utvalg av dokumenter som omhandler statens eiendomsforvaltning i UH-sektoren.

For å velge ut caser for det man ønsker å studere, kan man ta utgangspunkt i hva det er man ønsker å finne ut av, og hvilke forskningsspørsmål som stilles (Yin, 2018, s.29). Dette er også bakgrunnen for at jeg har valgt ut de casene og prosessene som jeg har gjort, nettopp fordi jeg mener at ved det gitte utvalget vil jeg kunne studere autonomi og omgivelser ved UiO og UiB. Forskningsspørsmålene er utarbeidet for å kunne undersøke autonomi- og omgivelser hos institusjonene. Forskningsspørsmål skal være designet på en måte som tar en undersøkelse fra å omhandle et større område til å avgrense studien ned til et håndterbart nivå, hvor man besvarer akkurat det som er hensikten å besvare i undersøkelsen. Spørsmålene skal være formulert på en måte som gjør at det blir naturlig å stille dem som spørsmål med et spørsmålstegn bak, og de burde ikke formuleres på en måte som gjør at undersøkelsen kan bli preget av forutinntatthet eller formulert på en måte som gjør at det samme spørsmålet blir stilt to ganger på forskjellige måter (White, 2008, s.34-41)

Ved å benytte seg av casestudie som forskningsmetode vil man kunne gå i dybden på og øke forståelsen for hvordan et fenomen faktisk er i praksis (Yin, 2018, s.15). Siden jeg ikke skal studere en enkelt case om eiendomsforvaltning ved et universitet, men sammenligne UiO og UiB er derfor forskningsdesignet som brukes i denne oppgaven komparativ casestudie. Grunnen til at dette er forskningsdesignet som benyttes i denne oppgaven er at designet muliggjør måling av caser hvor det ikke er noen definert målenhet som er gjeldende. Ved å sammenlikne to caser vil man også kunne finne sammenhenger knyttet til forutsetningene til observasjonene man gjør, heller enn et gitt antall observasjoner (Andersen, 2013, s.92). Disse forutsetningene er i denne oppgaven gitt av det teoretiske rammeverket som er benyttet. Det gjør at dette er en teoretisk fortolkende studie. Dette vil si at denne studien ikke har som mål å utvikle et teoretisk rammeverk, men benytte eksisterende teori opp mot et empirisk materiale for å bruke den vitenskapen som finnes i praksis (Andersen, 2013, s.71). Ved å definere hvordan

man bruker teoretiske begreper, vil man gi disse begrepene forutsetninger som gjør at de kan benyttes for å måle likheter og ulikheter i empirien (Andersen, 2013, s.95-96). Det er altså disse definerte teoretiske forutsetningene som brukes til å finne sammenhengene i empirien, og måle den empiriske dataen som er fremskaffet. Oppsummert er forskningsdesignet i denne oppgaven en teoretisk fortolkende komparativ casestudie av eiendomsforvaltningen ved UiO og UiB og analyse av to politiske prosesser knyttet til deres eiendomsforvaltning.

Datamateriale

Datamaterialet som benyttes i denne oppgaven for å besvare forskningsspørsmålene er dokumenter. De er valgt ut som et *strategisk utvalg*. Dette vil si at de er valgt ut gjennom en strategisk vurdering av hvilke dokumenter som er mest relevante for å benytte med hensyn til forskningsspørsmål og teori (Grønmo, 2004, s.88). De to hoveddokumentene som er benyttet for å studere UiO og UiB omgivelser og autonomi i eiendomsforvaltningen er *UiOs masterplan for eiendom fra 2015* og *UiBs masterplan for areal fra 2018* som er universitetenes strategiske planer for utvikling av deres eiendommer og arealer. Begge disse dokumentene er vedtatt av universitetsstyrene, og er dermed *universitetsstyrepapirer*. I tillegg har jeg sett på styrepapirene knyttet til styrebehandlingen av disse sakene for å skaffe innblikk i bakgrunnen for hvorfor institusjonene vurderte at de trengte nye strategiske eiendomsplaner. For å studere de historiske omgivelsene og autonomien er *bøker om UiO og UiBs historie benyttet*, i tillegg til *utredningen fra Indrebø-komiteen*. For å studere de to politiske prosessene er dokumentene som er benyttet *stortingsdokumenter, NOUer, historisk og eksisterende lovverk, departementale utredninger, nåværende og tidligere lovverk, rapporter, én områdegjennomgang, nettsaker som nyhetsartikler*. Når de politiske prosessene har blitt studert har det vært viktig med flere forskjellige dokumenter for å få et helhetlig perspektiv på hvordan den statlige styringen har utviklet seg. Det har også vært relevant at dokumentene spenner over en avgrenset tidsperiode slik at det vil danne et bilde av utvikling over tid. Dokumentene om UiO og UiB valgt ut siden det er de strategiske planene kan si noe om hva UiO og UiB ønsker å oppnå med sin eiendomsforvaltning, og hvordan de forholder seg til omgivelsene. Med unntak av nettsakene og bøkene er alle dokumentene som er valgt ut utarbeidet av offentlige institusjoner, og nettsakene som er benyttet er hentet fra anerkjente nyhetsmedium. Bøkene som er benyttet er skrevet av anerkjente forfattere, og utgitt på anerkjente forlag. Denne kildekritiske vurderingen er gjort for å sikre at dokumentene som er benyttet i oppgaven er pålitelige og troverdige (Grønmo, 2004, s.190).

Disse dokumentene kan kategoriseres i tre forskjellige kategorier basert på prosessene og casene de er brukt for å undersøke. Tabell 2 forklarer kategoriseringen for de forskjellige dokumentene.

Prosess om utviklingen til dagens forvaltningsmodell	Prosess om politiske forslag og rapporter knyttet til institusjonenes eiendomsforvaltning	Autonomi og omgivelser i UiO og UiBs eiendomsforvaltning
NOUer, nåværende og tidligere lovverk. Indrebø-komiteens utredning	Stortingsdokumenter, offentlige rapporter, utredninger, områdegjennomgang og nettsaker.	Universitetenes styrepapirer, og bøker.

Tabell 2 om kategoriseringen av de forskjellige dokumentene som er benyttet

Universitetenes styrepapirer er valgt ut fordi de utgjør grunnlaget for beslutninger om planer og prioriteringer, dokumentene er offentlige og har samme karakter som dokumenter. Det kunne vært mulig å gå gjennom de konkrete sakene som er behandlet i universitetsstyret, samt å be om innsyn i de lokale eiendomsavdelingenes interne dokumenter og planer for å få et enda mer detaljert bilde på eiendomsforvaltningen. Dette er ikke gjort grunnet oppgavens omfang.

Dokumentene som er brukt for å studere de to politiske prosessene er valgt ut for å danne en forståelse for utviklingen av statlig styring i eiendomsforvaltningen. Disse dokumentene er valgt ut for å belyse hvorfor vi har den spesielle forvaltningsmodellen vi har i dag, og offentlige dokumenter som skal belyse forspillet til og den endelige debatten knyttet til en endring i forvaltningsmodell for eiendom. For den førstnevnte prosessen er NOUer spesielt viktig fordi utredningene er lagd for å teje som grunnlag for endring. Under datainnsamlingen av data for de strategiske prosessene ble det klart at offentlige dokumenter sjeldent omhandler kun UiO og UiB, eller kun eiendomsforvaltning, men gjerne tar for seg flere institusjoner eller styringsmekanismer i større endringsforslag eller rapporter. På grunn av dette har jeg gjort *strategiske utvelgelser* av datamaterialet slik at dataene er så relevante som mulig for UiO og UiB.

Nettsakene som presenteres i empirien er benyttet for å finne reaksjoner fra aktuelle aktører innad på universitetene for å danne en forståelse av hvordan institusjonene har reagert på foreslåtte endringer. De benyttes på denne måten som en del av det empiriske materialet for å følge de politiske prosessene, i tillegg til å finne klare faktaopplysninger. De fleste av sakene

kommer fra Khrono som er en anerkjent nettavis som drives etter redaktørplakaten og som eies av en rekke institusjoner innenfor høyere utdanning og dekker høyere utdanning i Norge. Flere av sakene har meningsbærende innhold som leserinnlegg og uttalelser fra enkeltpersoner. Det har i tillegg vært bred mediedekning i en rekke av sakene, hvor flere forskjellige aktører har uttalt seg. Derfor er det en mulig svakhet i oppgaven at ikke alt som kommer fra disse kildene er representativt for mangfoldet. Disse kildene utgjør en liten del av det empiriske materialet. Disse nettsakene er tiltenkt å vise hvordan foreslåtte endringer er tatt imot av et utvalg aktører i sektoren for å danne et bilde av hvordan debatten rundt foreslåtte endringer har foregått. Jeg har derfor vurdert at de alt i alt har en verdi i det empiriske materialet for å danne et bilde av hva institusjonene selv ønsker.

Bøker om UiO og UiBs historie er brukt for å finne informasjon om den historiske utviklingen av eiendomsforvaltningen ved UiO og UiB. På grunn av oppgavens omfang har jeg benyttet meg av bøker heller enn å lete etter de konkrete historiske kildene som er gjengitt i bøkene. Disse bøkene er resultater av forskning om universitetenes historie. Jeg har også benyttet meg av Indrebø-komiteens utredning da informasjonen som fantes i de andre kildene om denne utredningen ikke ble vurdert til å være omfattende nok. Som ved all annen forskning kan det være ulike tolkninger av hvordan historien faktisk har utartet seg. I tillegg til at det kan komme ny informasjon som endrer forståelsen av historien. Dette er en mulig svakhet i oppgaven siden jeg er avhengig av korrekte gjengivelser fra forfatterne og at den informasjonen de har bygget sine bøker på er pålitelig (Bratberg, 2018, s. 157-158). Grunnen til at dette trekkes frem om de historiske gjengivelsene og ikke de resterende dokumentene er at de andre dokumentene er førstehåndskilder hvor jeg selv har kunnet gjøre alle vurderinger knyttet til materialet.

UiO er en større institusjon med mer omfattende plan for eiendom, og med lengre historie enn UiB, og derfor har det vært mer relevante data å inkludere i oppgaven om UiO. På grunn av dette er empirikapittelet om UiO lenger enn kapittelet om UiB. Jeg har også valgt å benytte meg av de to første utgavene av langtidsplanene som ble vedtatt og ikke vurdert senere revideringer eller lignende, slik at vurderingsgrunnlaget blir så likt som mulig for begge institusjonene. Det historiske materialet som konkret er rettet mot UiO og UiB er avgrenset til å omhandle de store prosessene knyttet til eiendomsforvaltning, som blant annet større reguleringer og utbygginger for å få et overordnet bilde av hvordan omgivelsene tidligere har påvirket institusjonene og hvilken autonomi universitetene har hatt. Av materialet som omhandler utvikling av statlig styring har jeg undersøkt utviklingen av lovverket, da det hele tiden har vært relevant. Dokumentene som omhandler politiske debatter og andre rapporter knyttet til utvikling av

styring er begrenset til prosesser, utredninger, rapporter også videre som kan anses som relevante med tanke på å være en forløper til debatten som oppstod i 2018 knyttet til forvaltningsmodell. Jeg anser dette som relevant siden det utgjør en bakgrunn for den konkrete debatten som er grunnen til at denne oppgaven omhandler det temaet som den gjør. Det kan være at jeg har oversett relevante dokumenter knyttet til bakgrunn for den nevnte debatten, men jeg mener likevel de dataene som er samlet inn danner et solid grunnlag for å vurdere utviklingen av statlig styring frem til debatten oppstod.

Tilgjengelighet

Alle dokumentene som er benyttet i denne oppgaven er offentlig tilgjengelige, og de fleste er også utarbeidet eller bestilt av offentlige institusjoner, og med unntak av bøkene er de fleste dokumentene tilgjengelige på internett. Det at universitetenes eiendomsplaner er offentlig tilgjengelige er avgjørende for å kunne studere legitimitet, basert på det som kommer frem i teorikapittelet om at strategier og planer er viktige dokumenter for å bygge legitimitet til omgivelsene. For at jeg skal kunne klare å se på hvordan UiO og UiB forholder seg til omgivelsene, er det avgjørende at dokumentene som brukes også er tilgjengelig for og rettet mot omgivelsene.

Dokumentene i kategoriene for universitetenes styrepapirer og bøker om UiO og UiBs historie er strategisk valgt ut for å besvare forskningsspørsmålene. Dokumentene i kategoriene stortingsdokumenter, offentlige rapporter, utredninger og én områdegjennomgang er i første omgang funnet ved generelle nettsøk og mer målrettede søk på stortingets hjemmesider. Etter at jeg har funnet relevante dokumenter på denne måten, har jeg gjennom de relevante dokumentene kunne følge saksgang i stortings saker, og henvisninger- og refereringer til andre dokumenter i de dokumentene jeg i første omgang har funnet. Nettsakene er funnet gjennom målrettede nettsøk.

Kvalitativ innholdsanalyse

I denne oppgaven er det analysert *to komparative caser* som omhandler eiendomsforvaltningen ved UiO og UiB om hvordan de bruker sin autonomi og hvordan omgivelsene påvirker deres eiendomsforvaltning, og analysert *to politiske prosesser* om utviklingen av autonomi og omgivelser universitetene har måttet forholde seg til i sin eiendomsforvaltning.

Analysetemaene i denne oppgaven og det som utgjør det teoretiske rammeverket er altså *autonomi og omgivelser*. Grunnen til at det er disse to *teoriene* som benyttes som analysetemaer er at autonomi og omgivelser er tett knyttet sammen, i form av at omgivelsene til enhver tid vil

påvirke autonomien som universitetene har. Slik som det presenteres i teorien har det vært vesentlig i analysen å studere hvordan omgivelsene påvirker autonomien til institusjonene. Dette er undersøkt gjennom å studere hvilke indikatorer som tyder på økt eller minsket grad av autonomi, og hvilke av de tre pilarene som henger sammen med de indikatorene som enten indikerer høyere eller lavere grad av autonomi. Målet med dette er å finne ut av hvordan institusjonene bygger opp eller ned pilarene sine for å fremstå legitime, hvordan institusjonene forholder seg til ulike aktører fra omgivelsene med tanke på autonomi og hvilke pilarer de styrker, samt studere utviklingen av den statlige eiendomsforvaltningen i UH-sektoren.

For å gjøre analyse for å besvare forskningsspørsmålene mine har jeg i gjennomgangen av dokumentene jeg har valgt ut, lett etter relevant data som omhandler nåværende og historisk eiendomsforvaltning ved UiO og UiB og statlig styring av universitetenes eiendomsforvaltning. I empirikapittelet presenteres de funnene som er gjort i dokumentene etter at jeg har gått systematisk gjennom dem og funnet tekst som kan omhandle enten omgivelser eller autonomi. Funnene som er gjort i dokumentene er analysert i hvert av delkapitlene i empirikapitlene, drøftet og sammenlignet i kapitlene om diskusjon og det er konkludert i det siste kapittelet.

Under datainnsamlingen har jeg kategorisert dataen i to forskjellige overordnede kategorier. En som *handler om autonomi* og går ut på funn som enten kan tyde på større eller mindre grad av autonomi, og en kategori som handler om *hvordan institusjonene forholder seg til omgivelsene*, herunder hvilke aktører det er som går igjen og påvirker UiO og UiB i sin eiendomsforvaltning. De funnene som er kategorisert om hvordan institusjonene forholder seg til omgivelsene er kategorisert inn etter indikatorene som er presentert i Scotts tre pilarer etter *regulativ, normativ og kognitive pilar*. Autonomi blir kategorisert inn under indikatorene for å studere *levende autonomi*.

Ved å studere universitetenes planer har jeg identifisert og funnet ut hvordan de to universitetene planlegger og omtaler hvordan de skal utføre sitt samfunnsoppdrag om forvaltning av eiendom på vegne av staten. For å besvare forskningsspørsmålene har jeg studert autonomien i form av hvordan universitetene selv omtaler det handlingsrommet og mulighetene de har knyttet til sine planer i eiendomsforvaltningen. For å studere omgivelsene er pilarene til Scott benyttet. I kapittelet som omhandler empirien har det vært mulig å konkret peke på variabler som kan omhandle den regulative og normative pilaren, mens det er først i diskusjonskapittelet det har vært mulig å peke på variabler som handler om den kognitive pilaren, da det basert på teorien kreves konkret sammenligning av to forskjellige organisasjoner for å kunne si noe om den, med unntak av regulative endringer som kan resultere i tvungen

isomorfi. I tillegg til analyse av universitetenes autonomi og de tre pilarene, er funnene i empirien sammenlignet i diskusjonen.

I analysen av de historiske dokumentene er det spesielt omgivelsene som har blitt lagt vekt på ved å identifisere hvordan pilarene for omgivelser kommer til uttrykk i utviklingen av UiO og UiBs eiendomsmasse. Autonomi er også analysert gjennom å identifisere hvilket handlingsrom universitetene historisk sett har hatt i sin eiendomsutvikling. Dette er sammenlignet i analysen.

Etter at jeg startet å sette meg inn i de utvalgte casene fant jeg ut at det var spesielt to politiske prosesser som var nødvendige å studere for å forstå hvordan staten forholder seg til eiendom, og hva som vektlegges når staten skal sette premissene for eiendomsforvaltning hos de selvforvaltende universitetene. I analysen og diskusjonen av disse to prosessene har jeg forsket på hva staten ønsker å oppnå i sin styring av de selvforvaltende institusjonene, og hvordan den historiske utviklingen har vært med staten som en aktør i omgivelsene. Dette er gjort ved å identifisere hva staten legger vekt på i bruken av offentlige midler og hva som viktig for staten når de skal fullmakter universitetene har å forholde seg til i eiendomsforvaltningen.

Datakvalitet

Kvalitetene på datamaterialet kan vurderes utfra hvor godt egnet det er til å studere forskningsspørsmålene. For å kontrollere dette kan man se på fem forskjellige punkter for datakvalitet. Det første punktet handler om at dataen som er samlet inn skal være så representativt som mulig knyttet til de faktiske forhold, og at dataenes tilknytning til teori, bakgrunn og metode skal være redegjort for. Det andre punktet handler om at dataene som blir samlet inn skal legge grunnlag for teoretisk drøfting og argumentasjon. Det tredje punktet sier at enhetene som er valgt ut for analyse skal være i samsvar med forskningsspørsmålene. Det fjerde punktet går ut på at informasjonen som innhentes om de forskjellige begrepene som er i forskningsspørsmålene. Det femte og siste punktet sier at datainnsamlingen må gjennomføres på den måten som følges av det opplegget som gjelder for det forskningsopplegget som skal gjennomføres (Grønmo, 2004, s.217-218). For å vurdere datakvaliteten gjennom disse punktene kan dataens reliabilitet og validitet vurderes (Grønmo, 2004, s.220).

Reliabilitet

Reliabilitet handler om kvaliteten på studien gjennom at forskningsopplegget som er benyttet er etterprøvbart. I praksis betyr dette at om to forskere gjennomfører det samme forskningsopplegget uavhengig av hverandre, vil de komme frem til de samme resultatene (Yin, 2018, s.46).

Jeg har redegjort i dette kapittelet for vurderingen knyttet til hvilke dokumenter som er benyttet, og dette kommer også klart frem i kapittelet om empiri. Jeg har også forklart hva slags forskningsdesign som er benyttet og hvordan funnene er kategorisert. Dette skal bidra til at oppgaven styrker sin reliabilitet. På den andre siden er begreper som omgivelser og autonomi ikke noe som har en klart definisjon det hersker fullstendig enighet rundt hva de innebærer. Dette åpner en mulighet for at enkelte kan mene at enkelte kan være uenige i nyanser i opplegget utfra teorien som benyttes. Likevel skal graden av reliabilitet være høy dersom man etterprøver funn, empiri og analyse med de samme begrepsavklaringene som er gjort i denne oppgaven. Med unntak av de historiske kildene er det offentlige dokumenter som er benyttet og endelig avsluttet eller vedtatt slik at det ikke vil oppstå endringer på disse, med unntak noen av nettsakene. Dette styrker reliabiliteten siden det vil være enkelt å etterprøve studien ved bruk av de samme dokumentene. Som nevnt er bruken av de historiske gjengivelsene som er brukt en mulig svakhet, og dette vil kunne påvirke reliabiliteten dersom det dukker opp ny informasjon, eller man skulle benytte andre historiske kilder som tolker eller oppfatter universitetenes historie annerledes. Dette kan svekke oppgavens reliabilitet.

Validitet

Validitet handler om hvorvidt man måler det som er ment å måle gjennom det innsamlede datamaterialet (Grønmo, 2004, s.231). Man deler gjerne opp validitet i intern og ekstern validitet (Gerring, 2017, s.95).

Den interne validiteten vurderes etter om studien i seg selv er utført på en god måte og at den faktisk har valide og gjeldende funn for det som en skal vurderes i henhold til forskningsspørsmålene. Den eksterne validiteten handler om at studien vil kunne bidra til generalisering, altså at man gjennom å bruke studien vil også kunne vurdere at lignende fenomener som den som er studert i en studie, også kan være gjeldende for andre fenomener som ikke enda er studert (Grønmo, 2004, s.233).

Ved at det i denne studien går i dybden på eiendomsforvaltningen ved UiO og UiB vil det være styrkende for den interne validiteten. Det er klart hva som studeres, og dokumentene som er valgt ut er tydelig rettet mot dette området, noe som gjør at det ikke er noe tvil om at dokumentene er relevante med tanke på det som skal måles, som er eiendomsforvaltning. På den andre siden har jeg avklart i teorikapittelet at universitetene er spesielle organisasjoner, og Scotts tre pilarer er mer ment til å måle organisasjoner generelt. Dette er en mulig svakhet, men siden jeg har gjort en tydelig begrepsavklaring knyttet til universitetene som organisasjoner, i tillegg til at jeg har argumentert for hvorfor Scotts pilarer også er et godt rammeverk for å

studere universitetenes omgivelser, har jeg tatt høyde for dette. Teorien som benyttes om autonomi er spesifikt rettet mot autonomi for universiteter, og derfor skal dette kunne styrke den interne validiteten.

Som nevnt i delkapittelet om reliabilitet er de aller fleste dokumentene som er benyttet utarbeidet av eller bestilt av offentlige institusjoner og de er offentlig tilgjengelige. Dette bidrar til transparens og gjør at det i liten grad er spørsmålsteget å sette med disse når omgivelser og autonomi skal studeres. Dette styrker den interne validiteten. Derimot gjelder de samme utfordringene her som jeg tidligere har diskutert at det er benyttet historiske gjengivelser, heller enn originale historiske dokumenter. Dette kan svekke den interne validiteten i oppgaven. Alt i alt vurderer jeg det dithen at den interne validiteten i denne oppgaven er høy, da det er benyttet troverdige kilder, i tillegg til at studien går grundig i dybden på omgivelser og autonomi knyttet til UiO og UiBs eiendomsforvaltning. Dette er også i tråd med gjeldende oppfatninger om styrker knyttet til kvalitative casestudier (Andersen, 2013, s.156).

Grunnlaget for å generalisere til andre fenomener, i dette tilfellet andre universiteter, altså den eksterne validiteten, vurderer jeg som svakt grunnet de kriteriene jeg har valgt for utvelgelse av caser. Dette er også i tråd med oppfatninger om svakheter knyttet til casestudier (Andersen, 2013, s.14).

Casene som er valgt ut er basert på at jeg har vurdert at det er de to likeste institusjonene i Norge som selvforvalter eiendom. Dette gjør at funnene knyttet til eiendomsforvaltning hos UiO og UiB antageligvis ikke generelt er generaliserende for andre utdanningsinstitusjoner i Norge eller internasjonalt. Siden dette er en teoretisk fortolkende studie vil den heller ikke bidra til teoriutvikling for autonomi- eller institusjonell teori på grunn av at denne teorien benyttes for å studere de faktiske fenomene, autonomi og omgivelser for institusjonene. Det som kan ha en overføringsverdi er funnene i denne oppgaven er knyttet til hvordan eiendom er en verdi for institusjonene, og på den måten være med på å danne et bilde av hvorfor eiendom er viktig for at institusjoner skal imøtekomme sine mål, og levere gode resultater på sin kjernevirksomhet.

Generaliseringsgrunnlaget for de to prosessene vil kunne være bedre enn i casestudiene av UiO og UiB. Dette fordi utviklingen av statens styring av eiendomsforvaltning vil kunne være sammenlignbar for andre sektorer som har egne løsninger for eiendom, som for eksempel forsvar og helseforetakene. Grunnen til dette er at ved å få forståelse for hvordan staten opptrer i sin eiendomsforvaltning overfor en type offentlige institusjoner, kan ha overføringsverdi til andre offentlige institusjoner. Oppgaven vil også kunne være et bidrag for

å skape forståelse om autonomi og omgivelser i eiendomsforvaltningen ved utdanningsinstitusjoner og i statlig styring av eiendom.

To prosesser om utviklingen av statlig styring for selvforvaltende institusjoner

I dette kapittelet presenteres de utvalgte prosessene knyttet til utviklingen av den statlige styringen av eiendomsforvaltningen til de selvforvaltende institusjonene. Dette kapittelet er delt i to prosesser hvor den første omhandler utviklingen av lovverket og den andre politiske prosesser. Dette kapittelet presenteres før empirien om UiO og UiB for å i tillegg til å undersøke den statlige utviklingen, fungere som bakgrunnsinformasjon om det landskapet UiO og UiB operer i.

Lovverket

Den overordnede reguleringen av hvordan UiO og UiB kan forvalte sin eiendom ligger i lovverket. Tidligere hadde de høyere utdanningsinstitusjonene egne lover, men dette ble endret med et felles lovverk fra 1989 (Universitetsloven, 1989). I de spesifikke lovene angående UiO og UiB var det noen unntak angående de generelle lovene for statlige eiendom, herav eiendom som var gitt av Bergens Museum til UiB og eiendommer på Tøyen som ble gitt til UiO (Ot. Prp. Nr. 62 (1988-1989), s.30). I den nye lovteksten er det presisert at: «*Styret kan med departementets samtykke avhende fast eiendom. Styret kan leie bort fast eiendom etter regler fastsatt av departementet*» (Universitetsloven, 1989, §17). Man overlater altså ansvar til institusjonene, men departementet har fortsatt en hånd på rattet ved at de må godkjenne avhending av eiendom. Institusjonene som var omfattet av denne loven var UiO, UiB, UiT, Universitetet i Trondheim⁴, Norges landbrukshøgskole, Norges veterinærhøgskole⁵, NHH, Norges idrettshøgskole, Arkitektthøgskolen i Oslo og Norges musikkhøgskole (Universitetsloven, 1989, §1). Grunnen til at det er interessant hvilke institusjoner den opprinnelige loven omfattet er at man kan se ringvirkninger fra hvilke institusjoner som har hatt et system med selvforvaltning av eiendom helt frem til i dag. Med unntak av Arkitektthøgskolen og Musikkhøgskolen har alle de andre institusjonene frem til helt nylig da NHH overførte forvaltningsansvaret for eiendommene til Statsbygg hatt et system hvor de har forvaltet sine eiendommer selv. Loven kommer også rett før endringen i forvaltningsstruktur knyttet til offentlig eiendomsforvaltning som kom etter NOUen om ny organisering i staten, som blant annet resulterte i en mer permanent endring i forvaltningsmodell mellom institusjonene som forvaltet eiendom selv og de som hadde staten som forvalter (NOU 1991: 5).

⁴ Universitetet i Trondheim er en av institusjonene som i dag er innlemmet som en del av NTNU

⁵ Norges landbrukshøgskole og Norges veterinærhøgskole er i dag innlemmet i NMBU

Universitetsloven av 1989 ble opphevet i 1995 til fordel for Universitetsloven av 1995. For første gang var alle offentlige høyere utdanningsinstitusjoner omfattet av det samme lovverket (Universitetsloven, 1995, §1). I denne loven dukket det ikke opp noen endringer når det kom til paragrafen som omhandler eiendomsforvaltningen, med unntak av at det lagt til en leddsetning som presiserte at institusjonene i tillegg til å kunne avhende eiendom med departementets samtykke også kunne gjøre dette etter departementets gjeldende reglement, men dette var for å tydeliggjøre at dette også var en måte av departementet å samtykke på (NOU 1993: 24, s.71). På grunn av endringen i forvaltningsmodell ville dette ikke ha noe effekt for alle institusjoner som ikke forvaltet egen eiendom, da bygninger allerede eid av Statsbygg som generelle offentlige bygg ikke var omfattet av denne paragrafen. I loven fra 1995 blir det også understreket at det er institusjonens styre som har ansvar for at institusjonenes eiendom blir disponert i henhold til de bestemmelser som blir gitt av departementet (Universitetsloven, 1995, §4-3).

Universitetsloven av 1995 ble opphevet av Universitets- og høyskoleloven av 2005. I denne loven er ordlyden i paragrafen om eiendomsforvaltning den samme som i den gamle loven fra 1995. Det er dog presisert at denne paragrafen kun omfatter de institusjonene som selv har forvaltningsansvar over eiendommene som paragrafen angår (Universitets- og høyskoleloven, 2005, §12-3). Nå er arbeidet med ny lov i gang og i det nye forslaget til ny lov er ordlyden i paragrafen om eiendom den samme som i loven av 1995 (NOU 2020: 3, s. 17). Her er også paragrafen som omhandler styrets ansvar angående disposisjon av eiendom endret til at styret har ansvar for at eiendom disponeres i tråd med bestemmelser gitt fra overordnet myndighet (Universitets- og høyskoleloven, 2005, §9-2 (2)).

De selvforvaltende universitetenes mulighet innenfor eiendomsforvaltningen har altså vært solid helt siden man startet å regulere dette. Derfor kan man også se større autonomi innenfor eiendomsforvaltningen i det opprinnelige lovverket for universiteter og statlige høyskoler fra 1985, når det blir formelt presisert at styrene kan avhende eiendom så lenge departementet samtykker. Det skulle også kanskje bare mangle når det i innledningen til proposisjonen er skrevet:

«Lovforslaget i denne proposisjonen gir grunnlaget for å styrke universitetenes og de vitenskapelige høyskoleers egenforvaltning. Det fører til en redusert behandling av dette saksområdet i departementet samtidig som den nødvendige politiske styringsmulighet er sikret» (Ot. Prp. Nr. 62 (1988-1989), s.30).

Langtidsplanlegging var ikke noe landets to universiteter hadde mye erfaring med på slutten av 50-tallet. Dette endret seg brått i 1957 og 1958 da Kirke- og undervisningskomiteen på Stortinget etterlyste langtidsplaner for universitetene. Her ble det i første omgang etterspurt femårsplaner fra universitetene (Halvorsen, 1967, s.21-23), men det skulle senere vise seg at det i kjølvannet av nedsettelsen av Universitets og Høyskolekomiteen av 1960. Universitets og Høyskolekomiteen av 1960 ble nedsatt med Per Kleppe som leder (Kleppe-komiteen). Komiteens oppgave var å utrede hvordan man på best mulig måte kunne videreutvikle landets høyere utdanning (Halvorsen, 1967, s.25). I Rapporten fra utvalget ble det blant annet konkludert med at det ville komme en stor økning i antall studenter og at det trengtes klare planer fra UH-sektoren for å sikre at man imøtekom utviklingen på en så god måte som mulig. I tillegg kan dette ses på som en endring i forvaltningsmodell da man forsøkte å legge opp planmessig utvikling av universitetene for første gang (Forland, 1996, s.338). Behovet for større kapasitet var også overraskende for statsmaktene som inntil rapporten ikke hadde vært klar over at kapasiteten i UH-sektoren var alt for lav til å ta imot alle som ønsket å studere (Halvorsen, 1967, s.24). Kleppe-komiteens arbeids er viktig for denne oppgaven siden deres rapport var med på å videreutvikle Nygårdshøyden og Blindern til de geografiske midtpunktet for UiO og UiB, i tillegg til at dette var med på å legge mer planmessig utvikling for UH-sektoren. I dag er det for eksempel forskriftsfestet at alle utdanningsinstitusjoner «[...] skal ha en strategi for utdanning, forskning og/eller kunstnerisk utviklingsarbeid og faglig kvalitetsarbeid» (studietilsynsforskriften, 2017, §3-1 (2)) så det er planmessig utvikling har blitt en viktig del av utviklingen til UH-sektoren. På denne måten kan man kanskje også se at det i større grad kommer til at institusjonene må styrke sin regulative pilar for å imøtekomme det økte kravet om planlegging.

Norsk senter for forskningsdata trekker på sine nettsider frem at et større grunnlag for endring i eiendomsforvaltningen i staten kom i 1989 i forbindelse med Hermansen-utvalgets NOU *En bedre organisert stat*. Her legges grunnlaget for at *Statens bygge og eiendomsdirektorat* (SBED) gjøres om til Statsbygg, og gjennom denne ordningen skal man gå over til et husleiesystem i staten, istedenfor at brukerne fikk vederlagsfritt benytte bygningene som SBED bygget (NSD, 2014). Hermansen-utvalgets NOU skulle blant annet beskrive hvordan tilknytningen til staten var for offentlige institusjoner, og vurdere hvordan denne tilknytningen fungerte. Dette resulterte i flere forslag til hvordan man kunne organisere staten annerledes for bedre styring (NOU 1989: 5). I 1991 kommer NOUen *Modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen* Hvor det kommer frem at de fleste universitetene forvalter eiendommen

selv, mens høyskolene hadde eiendom forvaltet av SBED (NOU 1991: 5, s.14). I den samme NOUen ble en endring i forvaltningsmodell for universitetene vurdert til å kunne la seg gjøre uten store endringer den eksisterende organiseringen ved at universitetene fremdeles skulle ha ansvar for drift og vedlikehold. Dog ble det også vurdert at det var behov for ytterligere utredninger dersom universitetenes eiendommer skulle bli lagt under det kommende nye eiendomsorganet (NOU 1991: 5, s.31). Departementet stilte seg også bak dette, og merket seg at innspillene fra sektoren gikk på at det var så spesialiserte organisasjoner at de ikke var tjent med å ha en ekstern organisasjon som eiendomsforvalter (St. prp. nr. 63 (1990-1991), s.11). Statsbygg som forvaltningsorgan blir endelig opprettet i 1993 (NSD, 2014).

Som det kommer frem i dette delkapittelet har staten hatt som mål at de selvforvaltende institusjonene skal få mer autonomi i form av større grad av sentralisering gjennom økt myndighet til at de får fatte avgjørelser i større grad basert på egne vurderinger. Dette kapittelet er også en forklaring på hvorfor vi har den delte eiendomsforvaltningen vi har i dag i form av at noen institusjoner har forblitt selvforvaltende, mens andre har eiendom forvaltet av Statsbygg. Hvis man ser dette kapittelet i lys av omgivelsene vil det gi en indikator på hvordan den regulative pilaren har utviklet seg og hvordan universitetene til enhver tid har måttet forholde seg til et lovverk i endring og utvikling.

Man kan se et skille både i lovverk og forvaltning på starten av 1990-tallet, i forbindelse lovverk og utredninger som også omhandler statens forvaltningstanker overfor universitetene, ved at det vedtas lover med tanke på at institusjonenes autonomi skal økes, samtidig som at det offentlige eiendomsforvaltningssystemet forandres.

Modernisering av statens bygge- og eiendomsvirksomhet

I 2007 kom det et representantforslag i Stortinget fra flere representanter fra Høyre med det formål å endre bygge og eiendomsvirksomheten i staten. Forslaget kom som et resultat av arbeidet til et interdepartementalsk utvalg som ble satt ned av Bondeviks andre regjering. Dette utvalget la frem rapporten «En mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning», hvor formålet var som følger: «[...] å foreslå endringer som vil gi en mest mulig effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning i et samfunnsmessig perspektiv, og sikre at aktørene har riktige insentiver for å bidra til dette» (Interdepartementalt utvalg, 2005, s.6).

Det som er de viktigste argumentene angående universitetene i rapporten (Interdepartementalt utvalg, 2005) fra dette utvalget er argumentene rundt gevinster med tanke på effektivisering (s.66) og håndtering av et økende vedlikeholdsetterslep av universitetenes eiendommer (s.60).

En av de viktigste anbefalingene dette utvalget gir er at det burde opprettes et eget forvaltningsorgan som skulle ta for seg forvaltningen av universitets- og høyskoleeiendommene, kalt «Undervisningbygg» (s.17).

Rapporten ble i først ikke fulgt opp videre før i 2007. Da ble det fremmet et representantforslag, som i hovedsak baserer seg på rapporten som ble utarbeidet av det interdepartementelle utvalget (Innst. S. nr. 157 (2007-2008), s.3). Da ønsket man å oppnå en mer moderne eiendomsvirksomhet ettersom det var vurdert at insentivene for å leie- og bygge rimelig, sørge for godt vedlikehold og for å sørge for effektiv utnyttelse av arealene var dårlige. Det er også argumentert med at det hadde vært utfordringer knyttet til overskridelser på byggeprosjekter og et vedlikeholdsetterslep i staten (Representantforslag nr. 8:18 (2007-2008) s.1).

Forslagene som kom frem i rapporten var blant annet:

«Opprettelse av en forvaltningsbedrift som skal forvalte alle statlige eiendommer i universitets og høyskolesektoren. Det skal tas hensyn til eventuelle forutsetninger for private gaver og legater» og «Eiendommer i universitets- og høyskolesektoren som i dag forvaltes av Statsbygg, skal overføres til en ny eiendomsforvaltningsbedrift under Kunnskapsdepartementet» (Representantforslag nr. 8:18 (2007-2008) s.2).

Her ser vi altså at representantene foreslår å innføre store endringer i eiendomsforvaltningen for de selvforvaltende universitetene, og også endringer som man kan se klare likhetstrekk til de forslagene som Capgemini senere skal utrede. Oppsummert er formålet med forslaget at det skal oppnås økonomiske innsparelser og bedre forvaltning av eiendom. Forslaget ble forkastet i Stortinget, og dermed førte det ikke til noen endring i den statlige eiendomsforvaltningen.

Undersøkelse fra Riksrevisjonen om forvaltning av eiendom i UH-sektoren

I 2012 ble det lagt frem en rapport fra Riksrevisjonen som handlet om statens forvaltning av eiendommer i UH-sektoren. Målet med rapporten var å vurdere hvorvidt eiendomsforvaltningen i sektoren var god og hensiktsmessig (Riksrevisjonen, 2012, s.32).

I sine undersøkelser kom Riksrevisjonen frem til at det var en spesielt negativ utvikling på tilstanden til eiendommer som var forvaltet av de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene. Selv om de selvforvaltende utdanningsinstitusjonene i hovedsak forvaltet eldre eiendommer og også hadde en portefølje bestående av mer teknisk krevende bygg å vedlikeholde enn det Statsbygg var, var også tilstanden på de eiendommene Statsbygg forvaltet som kunne

sammenlignes i alder bedre. Det ble også påpekt at de selvforvaltende institusjonene ikke investerte nok penger i å opprettholde verdien på eiendomsmassen (Riksrevisjonen, 2012, s.63).

De selvforvaltende institusjonene mottok kritikk angående styringsinformasjonen om eiendommene. Dette innebærer blant annet informasjon om eiendommens tilstand og drift. De selvforvaltende institusjonene hadde god styringsinformasjon angående energibruk og universell utforming, men dårlig på områder som arealbruk, den tekniske tilstanden, arealutnyttelse og innemiljø (Riksrevisjonen, 2012, s.64). I Riksrevisjonen skrev følgende om hvorfor de selvforvaltende institusjonene burde tilegne seg mer styringsinformasjonen i eiendomsforvaltningen:

«De selvforvaltende utdanningsinstitusjonene bør etter Riksrevisjonens mening i større grad sikre at de har tilstrekkelig styringsinformasjon på alle relevante områder, slik at de har et godt grunnlag for en systematisk og rutinemessig forvaltning. Det gjelder særskilt styringsinformasjon om teknisk tilstand» (Riksrevisjonen, 2012, s.64).

I rapporten ble det vurdert at de selvforvaltende institusjonene jobbet for lite langsiktig og systematisk i sin eiendomsforvaltning. Dette handlet om for lite målrettet fokus på den langsiktige eiendomsforvaltningen i institusjonenes mål og strategier, i tillegg til at det ble vurdert at det ikke ble satt av nok ressurser i et langsiktig perspektiv for å sørge for at eiendomsporteføljen skulle opp til den tilstanden som var forventet (Riksrevisjonen, 2012, s.64-65).

Den siste vurderingen som angår de selvforvaltende institusjonene i rapporten, handler om myndighetenes evne til å følge opp statens bygningsmasse. Siden 2002, altså i 10 år før denne rapporten ble skrevet, hadde Kunnskapsdepartementet hatt kjennskap til at det var utfordringer med vedlikeholdet i sektoren, men Riksrevisjonen vurderte at de ikke hadde gjort nok i form av å stille konkrete krav til de selvforvaltende institusjonene. Det ble også vurdert at departementet i større grad burde benytte seg av Statsbyggs kompetanse på rådgivertjenester når det kom til å legge til rette for hensiktsmessig eiendomsforvaltning i UH-sektoren (Riksrevisjonen, 2012, s.65-66).

Overordnet kan man se at rapporten omhandler hvordan tilstanden på statens eiendommer er. Det påpekes ting som kan gjøres annerledes rettet mot både departementet og universitetene, og det er interessant hvordan kritikken er rettet mot ledelsen og hvordan vedlikehold av eiendom er forankret i de strategiske dokumentene og planene til universitetene. Denne rapporten er altså en tydelig indikasjon på at Riksrevisjonen mente at det burde stilles strengere

krav til de selvforvaltende institusjonene i deres systematiske arbeid med vedlikehold av eiendom, og en klar tilbakemelding på at det ikke ble brukt nok ressurser på dette da riksrevisjonen gjorde sine undersøkelser til rapporten. Med andre ord så er det klart at riksrevisjonen er en relevant aktør, og gjennom denne rapporten kan man se hvordan institusjonene på grunn av pålegg fra myndighetene må gjøre grep som kan resultere i at den regulative pilaren styrkes. I tillegg så kan det være et tegn på at sentralisering er til stede i form av at de har myndighet til å fatte avgjørelsene om å prioritere eiendom på egenhånd, selv om de i praksis nok har få andre muligheter enn å imøtekomme de krav og ønsker som blir satt av riksrevisjonen. Dette kan også resultere i redusert fleksibilitet, siden institusjonene i større grad må bruke midlene sine til vedlikehold og rehabilitering, enn det de kanskje hadde ønsket de skulle gjøre for å tilpasse seg og kunne gjennomføre de endringene de ønsker.

Mulighetsstudien om endring av tilknytningsmodell

I 2018 oppstod det en debatt knyttet til hvordan UH-sektoren skulle drives. Dette kom i kjølvannet av at regjeringen ønsket å undersøke om man kunne skape større autonomi for institusjonene ved å forandre forvaltningsmodellen til sektoren. Jeg vil først foreta en overordnet gjennomgang av mottagelsen av forslaget og regjeringens intensjon, og vil deretter legge vekt på vurderingene som angår institusjonenes eiendom.

I Jeløya-plattformen, den politiske samarbeidsplattformen mellom regjeringspartiene Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre var et av målene å:

«Ta initiativ til en mulighetsstudie for å se på ulike tilknytningsformer for universitets- og høyskolesektoren, som for eksempel foretaksmodellen, for å sikre mer uavhengige institusjoner» (Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, 2018).

I første omgang ble forslaget møtt med interesse fra rektorer fra forskjellige høyskoler som både så det som spennende og interressant. Blant annet siden de ønsket velkommen en studie som kunne resultere i større autonomi for utdanningsinstitusjonene (Tønnesen, 2018). Etter hvert viste det seg imidlertid at motstanden hadde vokst, og det var færre og færre institusjoner som viste seg positive til en endring til foretaksmodell i academia, med at flere utdanningsinstitusjoner, studentene og fagforeninger var skeptiske til en mulig endring (Larsen, 2018; Aaslestad, 2018; Reier mfl., 2018).

Regjeringen valgte å sette ned en interdepartemental arbeidsgruppe for å vurdere konsekvensene av en endring i forvaltningsmodell. De to første punktene i gruppens mandat var dette:

«Beskrive og vurdere erfaringene med dagens organisering av den statlige delen av universitets- og høyskolesektoren. Med utgangspunkt i dette skal det utredes hvordan statlige universiteter og høyskoler kan få mer uavhengighet, og hvilke konsekvenser dette kan få for styringen av sektoren.

I vurderingen av alternative modeller legges til grunn at ansvar og kompetanse følges ad. Den skal beskrive konsekvenser for statsrådets konstitusjonelle og politiske ansvar, styringsstruktur, eierskap til bygg, forvaltning av bygg og mulighet for utvikling av bygg» (Interdepartemental arbeidsgruppe, 2018, s.7).

I rapporten presiseres det at institusjonene ikke eier eiendommene, men forvalter dem på vegne av staten, etter de fullmakter staten har gitt angående eiendomsforvaltning (Interdepartemental arbeidsgruppe, 2018, s.52). I sin vurdering av dagens forvaltningsmodell vurderer arbeidsgruppen at institusjonene allerede har et stort handlingsrom i sin eiendomsforvaltning innenfor de fullmaktene institusjonene har fått. Arbeidsgruppen vurderer det som mulig at institusjonene fortsatt kan utnytte handlingsrommet sitt enda bedre, men det blir også nevnt at fullmaktene kan ha begrensende effekt på handlingsrommet i noen tilfeller (Interdepartemental arbeidsgruppe, 2018, s.53). I tillegg til at det foreligger en begrensning i handlingsrom grunnet statens fullmakter, pekes det videre i rapporten på konkrete elementer i dagens eiendomsforvaltning som kan begrense handlingsrommet til institusjonene.

Behovet for vedlikehold av statens bygninger trekkes frem som noe som begrenser institusjonenes handlingsrom. Det trekkes frem at å ikke prioritere vedlikehold kan gå utover arbeidsmiljøet og at det vil bli dyrere og dyrere å ta igjen etterslepet på vedlikehold jo lenger tid det går før dette prioriteres. Institusjonene har også et spesielt ansvar for vernede bygninger som krever spesiell oppfølging (Interdepartemental arbeidsgruppe, 2018, s.53). Videre trekkes avhendingsinstruksen av eiendom frem som sier at man ikke uten videre kan selge statlig eiendom uten godkjenning, at institusjonene ikke har mulighet til å ta opp lån og at man ikke fritt kan opprette eiendomsselskaper som i større grad kan operere utenfor de begrensinger i handlingsrom som institusjonene har som konkrete faktorer som spiller inn på handlingsrommet institusjonene har i sin eiendomsforvaltning (Interdepartemental arbeidsgruppe, 2018, s.53-54). I den endelige oppsummeringen av kapittelet om eiendom blir det presisert at med unntak av å ta opp lån, vil man det dagens forvaltningsmodell kunne redusere eller fjerne de resterende nevnte faktorene som begrenser institusjonenes handlingsrom i eiendomsforvaltningen (Interdepartemental arbeidsgruppe, 2018, s.55).

Etter at mulighetsstudien ble lagt frem, ble det konkludert fra regjeringens side at det ikke var grunnlag for å videre utrede ordningen med foretak, da institusjonene allerede har stor grad av autonomi (Tønnesen, 2019). Siden rapporten konkluderte med at institusjonenes grad av uavhengighet allerede var stor ville det heller ikke ha noe hensikt å gå videre med forslaget som ble presentert i Jeløya-plattformen, da man allerede med dagens modell oppnådde det regjeringspartiene ønsket med slitt forslag.

Med dette kommer det frem at staten ikke utelukkende har et kontrollbehov overfor UH-sektoren, men også ønsker å se på hvordan man kan øke graden for autonomi i hos de selvforvaltende institusjonene. Det kan nok tenkes at endringene som hadde kommet sammen med en endring i forvaltningsmodell møtte motstand grunnet at det ikke kun var eiendommene det var snakk om å endre forvaltningsmodell for, men institusjonene som helhet. Det er interessant at det i arbeidsgruppens rapporter faktisk drøftes formell og de factoautonomi og i institusjonenes eiendomsforvaltning. Indirekte skrives det at den formelle autonomien er høy siden institusjonene i prinsippet kan gjøre som de vil så lenge de oppfyller de fullmaktene de har fått, men på den andre siden kan dette gå ut over de factoautonomien siden kravet om å ivareta eiendomsmassen kan i praksis tvinge institusjonene til å måtte prioritere mer midler der enn det de selv skulle ønsket. På grunn av større fleksibilitet i form av at universitetene hadde fått et større spillerom for hvordan de skulle løse utfordringer og større grad av sentralisering ved at flere avgjørelser hadde blitt flyttet til universitetet derom man hadde gått over til en foretaksmodell kan det derfor sies at regjeringens tanke om å øke graden av autonomi også passer i tråd med teorien knyttet til levende autonomi. De foreslåtte endringene fremstår som et press fra omgivelsene i form av staten som aktør, gjennom den regulative pilaren, siden om dette hadde blitt gjennomført hadde det antageligvis blitt gjort i endret lovverk eller fullmakter.

Områdegjennomgangen av bygge- og eiendoms politikken i offentlig sektor

Som en del av områdegjennomgangen av bygge- og eiendoms politikken i offentlig sektor ble den første av to rapporter, utarbeidet av konsultentselskapet Capgemini Invent og overlevert oppdragsgiverne kommunal- og moderniserings og finansdepartementet i april 2019. Områdegjennomganger brukes av regjeringen for å undersøke om det er mulig å gjøre endringer i driften i sektorer som departementene har ansvar for, som vil kunne resultere i bedre måloppnåelse og økonomiske besparinger. Det er finansdepartementet som har det øverste ansvaret for områdegjennomganger (Regjeringen, 2019).

Formålet med områdegjennomgangen var som følger:

«[...] å identifisere muligheter og utfordringer ved den statlige bygge- og eiendomsforvaltningen, og på denne bakgrunn vurdere og foreslå alternative tiltak som vil gi en mest mulig kostnadseffektiv bygge- og eiendomsforvaltning i statlig sivil sektor i et samfunnsmessig perspektiv» (Capgemini, 2018, s.8).

I rapporten var tilstandsgraden på eiendom forvaltet av de selvforvaltende, altså hvor god den fysiske tilstanden til eiendommene var, et viktig moment. I rapporten ble det argumentert for at det var utfordringer knyttet til tilstandsgraden i bygg som ble forvaltet av selvforvaltende institusjoner, i forhold til eiendom forvaltet av Statsbygg (Capgemini, 2018, s.131). Dette kan nok tenkes å ha vært ekstra interessant, da utdanningsinstitusjonenes vedlikehold av eiendom ved flere tidligere anledninger hadde kommet på agendaen.

Capgemini kom opp med fem forskjellige forslag til nye måter man kunne organisere byggeprosjekter på. Alle forslagene innebar en viss grad av økt statlig engasjement i eiendomsprosjekter, fra et forslag om at man fortsatte med dagens ordning, men styrker de gjeldene rutiner, prosesser og kompetanse, til et forslag hvor man oppretter et helt nytt organ «kunnskapsbygg» som skulle stå som byggherre. De andre forslagene innebar å ha Statsbygg som byggherre med forskjellige innslag av involvering fra departement eller eget rådgivningsmiljø i byggesaker, samt et forslag hvor man i spesielle anledninger benytter av en separat byggherreorganisasjon (Capgemini, 2018, s.157).

Capgemini presenterte fire forskjellige forvaltningsforslag for eiendom i UH-sektoren. På lignende måte som i byggesaker innebar det første forslaget at man skulle videreføre dagens ordning, men sørge for bedre styring hos institusjonene. Det andre forslaget innebar at NTNU, UiO og UiB fortsatte å være selvforvaltende, mens eiendomsmassen for de andre selvforvaltende institusjonene ble overført til Statsbygg. Det tredje forslaget innebar at all eiendom ble overført til Statsbygg, mens det siste forslaget handlet om at det skulle opprettes et nytt forvaltningsorgan «Kunnskapsbygg» som skulle forvalte alle eiendommer i UH-sektoren (Capgemini, 2018, s.166).

I rapporten (Capgemini, 2018) ble det anbefalt at man i staten skulle gå over til en helhetlig politikk innenfor bygge- og eiendomspolitikken i staten med økt fokus på kostnadseffektivitet. Dette innebar blant annet at man skulle ha et felles system i hele staten når det kom til byggesaker og leieordninger (s. 177). Som et resultat av dette ble det også anbefalt å avvikle ordningen med selvforvaltning og at alle lokalene skulle overføres til Statsbygg (s.178). Resultatet av dette er altså at det ble anbefalt at man ikke skulle opprette Kunnskapsbygg, men

heller at Statsbygg fikk mer ansvar for å ivareta en helhetlig styring og en mer strømlinjeformet bygge og forvaltningsmodell i staten. Kommunal og moderniseringsministeren sa følgende om oppfølgingen av anbefalingene:

«Regjeringen mener dette må vurderes nærmere, før en kan treffe en konklusjon. I første omgang vil regjeringen vurdere om statens eiendommer ved Campus Ås bør overføres til Statsbyggs forvaltning. Utover det vil regjeringen foreta en nøyere kartlegging av selvforvaltet eiendom i ulike sektorer» (Regjeringen, 2019).

I tillegg er det i pressemeldingen fra kommunal og moderniseringsdepartementet skrevet at *«Capgemini viser til at staten kan spare betydelige beløp gjennom blant annet økt arealeffektivitet, endret lokalisering og bedre vilkår i leieavtalene»* (Regjeringen, 2019).

Representanter fra de selvforvaltende institusjonene reagerte straks på denne anbefalingen, og øynet nok også mulighetene til å påvirke den endelige beslutningen, da det ble kommunisert fra Mælands side at det ikke var fattet noen endelig beslutning i saken. Noe av det som kom frem var at det var bekymringer om hvordan den anbefalte endringen ville påvirke institusjonenes autonomi og handlingsrom (Tønnesen, Larsen og Lie, 2019). De selvforvaltende institusjonene bestilte selv en rapport fra konsulentfirmaet Multiconsult som svar på Capgeminis rapport.

Formålet med rapporten fra Multiconsult var dette:

«Denne rapporten er en del av universitetenes leveranse til KD og gir et helhetlig bilde av hva som bør være et underlag for valg av organisering av statlig sivil eiendomsforvaltning (av selvforvaltet areal) for UH-sektoren, samt å presentere resultater av kartlegging av eiendomsforvaltningen» (Multiconsult, 2019, s.8).

Som det kommer frem i formålet så er vurderingen å gi et helhetlig bilde av hva man burde fokusere på i eiendomsforvaltningen. Der rapporten fra Capgemini hadde som formål å se på effektivisering kontrert utdanningsinstitusjonene med å ha som formål å vise frem et bilde av forvaltning som handler om langt mer enn kun effektivisering.

Jeg vil videre gå igjennom noen av konklusjonene som kommer frem i rapportens oppsummering. I rapporten fra Multiconsult legges det fokus på kjernevirksomheten og at med dagens eiendomsforvaltning oppnår man gode resultater knyttet til kjernevirksomheten (Multiconsult, 2019, s.5). I en universitetssammenheng vil dette for eksempel henge sammen med utdanningskvalitet, forskning, studentenes gjennomføringsevne også videre. Å nå mål er det første argumentet som trekkes frem i rapportens oppsummering:

«Universitetene oppgir en rekke eksempler på god måloppnåelse. Ved flere universitet er arbeidet med framtidig Campussamling under planlegging. Campusutviklingen er et viktig bidrag til den videre utviklingen av kjernevirksomheten ved universitetene. I intervjuer med fakultetene kom det frem at de setter pris på nærheten til eiendomsavdelingene, at beslutningslinjene er korte og beslutningstakere i eiendomsavdelingen har god kjennskap til kjernevirksomheten og forstår deres behov. Ledelsen ved alle universitetene understreker også verdien av å bruke eiendommene som strategiske virkemidler for å oppnå virksomhetsmålene» (Multiconsult, 2019, s.5).

De neste punktene handler blant om at en større organisasjonsendring kan gå utover måloppnåelsen, at man med dagens ordning er fleksible på å legge om til arealer for å innhente midler fra eksternfinansierte prosjekter innenfor forskning og undervisning, at tilstandsgraden til byggene har hatt en stor forbedring, at det ikke er dokumentert at det er lønnsomt å overføre eiendommene til Statsbygg og at det er muligheter for å oppnå stordriftsfordeler blant de selvforvaltende uten at det kreves en omorganisering (Multiconsult, 2019, s.5-6).

Det siste punktet som trekkes frem er kanskje spesielt interessant. Det handler om at de selvforvaltende institusjonene har negative erfaringer med Statsbygg:

«I prosjekter der Statsbygg har vært byggherre påpekes det generelt mange prosjekteringsfeil og at Statsbygg mangler den kompetansen som trengs for de spesielle byggene de bygger for universitetene. Overleveringer er uryddige og mangelfulle. Studentene opplever en vesentlig forskjell i tilpasningen og fleksibiliteten ved de leide byggene til universitetene, ettersom dette medfører et ekstra ledd. Fakultetene er bekymret for at Statsbygg ikke har samme forståelse for kjernevirksomheten som eiendomsavdelingen» (Multiconsult, 2019, s.6).

I tillegg til at det blir argumentert mot dårlig vedlikehold og mulige økonomiske besparelser er nok det det interessante i denne rapporten hvordan fokuset til universitetene er helt annerledes enn det som kommer frem i rapporten fra Capgemini. I rapporten fra Multiconsult legges det stor vekt på måloppnåelse og kjernevirksomhet, altså rollen som universitetene har i samfunnet, og de oppgavene og målene det er forventet at universitetene skal tilby. Sitatet angående Statsbyggs kompetanse er også relevant i denne konteksten. Her ser man at det argumenteres med at universitetene er noe helt annet enn de andre eiendommene som Statsbygg bygger og forvalter. Universitetene mener altså at deres virksomhet er så unik og spesiell, at man da også trenger en eiendomsforvalter som har full ekspertkompetanse på området.

Etter en lengre debatt la regjeringen dette forslaget på is med unntak av for idrettshøgskolen hvor det ble satt i gang en ny prosess for å vurdere om statsbygg skulle ta over forvaltningen eller ikke (Hystad og Tønnesen, 2019).

Gjennom denne debatten ser man at det fra regjeringens side er et fokus på hvordan man kan drive mer økonomisk og hvordan man kan bedre den fysiske tilstanden på byggene. Institusjonene på sin side argumenterer med sine verdier og sine strategiske mål for å fullføre kjerneverdiene, noe som kan sies å gå hånd i hånd, siden det i kjerneverdiene også ligger mye av de grunnleggende verdiene som gjør universitetene til spesielle organisasjoner. Derfor vil det være mulig å kategorisere disse to forskjellige synspunktene under den regulative og normative pilaren. Ved at regjeringen forsøker å implementere en endring som skal gi bedre økonomisk og vedlikeholdsmessig styring på institusjonenes bekostning, argumenterer institusjonene med at de da ikke på en like god måte klarer å oppfylle de kravene som stilles til dem fra omgivelsene når det kommer til den normative pilaren, altså da spesielt etter de normer og verdier som knyttes til hva et universitet skal tilby samfunnet, heller enn det mer materialistiske som staten utreder en mulig endring for å bedre. Det er mulig å argumentere for at autonomien på noen områder vil gå opp knyttet til større fleksibilitet grunnet at institusjonene ikke lenger trenger å håndtere gitte vedlikeholds og rehabiliteringsoppgaver, på den andre siden argumenterer institusjonene på en måte som nok kan tilsi at både legitimiteten og fleksibiliteten knyttet vil reduseres med en slik ordning, noe som vil resultere i at evnen til å utføre kjernevirksomheten kan bli svekket. Sånn sett kan det være mulig å se en sammenheng mellom hvordan større grad av de levende autonomi også bidrar til at institusjonene på en bedre måte kan håndtere omgivelsene sett gjennom den normative pilaren.

Så langt er det vist til en tydelig forskjell mellom de statlige aktørene og universitetene i synet på hva som skal oppnås med eiendomsforvaltningen. Der staten måler suksess innenfor eiendomsforvaltning i fysisk tilstand og økonomisk kostnad, vurderer universitetene hvordan de lever opp til de målene setter med hensyn til sin kjernevirksomhet og sin generelle måloppnåelse gjennom endringer som går inn under den regulative pilaren av omgivelser som utdanningsinstitusjonene må forholde seg til. Samtidig er det også tydelig at staten ønsker å utforske mulighetene for å gi institusjonene mer autonomi. Oppsummert kan dette kanskje være et tegn på at staten forsøker å balansere det å overlate nødvendig ansvar til institusjonene slik at de kan utføre sin kjernevirksomhet, og samtidig sørge for at statens bygninger blir effektivt og forsvarlig ivaretatt. I kapitlene om UiO og UiB vil universitetenes syn på eiendomsforvaltningen, og hva de ønsker å oppnå bli videre diskutert.

Diskusjon om prosesser om utviklingen av statlig styring

I dette kapittelet blir de to prosessene knyttet til hvordan statens utvikling i eiendomsforvaltningen har vært diskutert. Hensikten med dette kapittelet er å diskutere hvordan utviklingen av den statlige styringen i eiendomsforvaltningen har vært ved å diskutere de to prosessene opp mot oppgavens teoretiske rammeverk. På denne måten skal dette kapittelet bidra til å besvare forskningsspørsmålet knyttet til utvikling av statlig styring i UH-sektoren. Dette vil også være relevant som bakgrunnsinformasjon med tanke på UiO og UIBs eiendomsforvaltning.

Utvikling av lovverk og statlig styring knyttet til eiendomsforvaltning

Utviklingen i lovverket har gitt klare skillelinjer mellom de selvforvaltende institusjonene og de som har eiendom forvaltet av Statsbygg. Allerede i den første felles loven for sektoren kommer det frem at de selvforvaltende har mulighet til å avhende eiendom, i tillegg til at institusjonens styre får ansvaret for å forvalte eiendommene på vegne av staten. Dette kan være et tegn på økt grad av autonomi i form av mer sentralisering og dermed mer autonomi til de selvforvaltende institusjonene, samtidig som at dette er en del av institusjonens regulative pilar, og gjennom begrensinger av lovverket kan dette begrense de factoautonomien, selv om det vil kunne tyde på økt levende autonomi alt i alt. Når det ikke har kommet endringer på dette området, og heller ikke foreslått i NOUen knyttet til det nye lovforslaget kan det være et tegn på at staten alt i alt er fornøyd med hvordan universitetene forvalter sin eiendom i henhold til lovverket, og at endringer heller kan komme gjennom strukturelle endringer som også har andre hensikter enn kun eiendom. Samtidig begrunnes endringen og det økte ansvaret til institusjonene i eiendomsforvaltningen med effektivisering for departementet i tillegg til økt autonomi for institusjonene.

Utviklingen av det todelte eiendomsforvaltningssystemet som i dag er i sektoren kan ses på som et viktig veiskille i autonomien knyttet til eiendomsforvaltning i UH-sektoren mellom selvforvaltende og de ikke-selvforvaltende institusjonene. Gitt at autonomi er en grunnleggende verdi for institusjonene, også i deres eiendomsforvaltning, burde en endring i lovverket resultert i at alle institusjoner hadde fått den samme friheten til å forvalte eiendom, dersom endringen i lovverket faktisk handlet om å øke autonomien blant alle institusjonene i UH-sektoren. Dette kan tyde på at det ligger mer bak disse endringene enn kun det rent praktiske. Basert på dette vil det være mulig å tolke at staten i utviklingen i lovverket og i sine formelle styringsmekanismer faktisk har hatt en tanke om at forvaltningen av eiendommene har en viktig

verdi for de eldre institusjonene som har lengre tradisjoner med eiendomsforvaltning. Spesielt med tanke på at de institusjonene som under omgjøringen av SBED var relativt veletablerte og eldre, enten universiteter, eller institusjoner rettet inn mot en spesifikk profesjon ikke ble lagt inn under den statlige husleieordningen. Om dette skulle stemme vil det være mulig å tenke at systemet på et senere tidspunkt skulle bli utfordret dersom det som tidligere var mindre høgskoler skulle bli universiteter, og på denne måten bli langt likere de institusjonene som forvalter egen eiendom. Siden utviklingen har gjort institusjonene formelt sett likere enn de var da endringen i forvaltningsmodell kom, vil det også være nærliggende å tenke at utviklingen i eiendomsforvaltningen skulle resultere i utredninger og undersøkelser knyttet til at institusjonene også skulle bli likere innenfor eiendomsforvaltningen. Dette kan henge sammen med den kognitive pilaren i form av tvungen isomorfi.

På 60-tallet kom de første endringene som skulle lede til strengere krav til institusjonenes planlegging. Som et resultat av dette har institusjonene måtte forholde seg til krav om at styringen skal være forutsigbar og planbasert, noe som også henger igjen i dag og også kan ses i sammenheng med eiendomsplanene som er presentert som nødvendige dokumenter som institusjonene skal ha. Denne planleggingen kan være utfordringer knyttet til verdiene til institusjonene, da de legger føringer på både ressurser og evne til rask omstilling, noe som kan gå utover fleksibiliteten til institusjonene og på den måten skape mindre autonomi. På den andre siden kan denne utviklingen ses på om en viktig mulighet for institusjonene til å styrke sin egen legitimitet og bli mer tilgjengelige for omgivelsene ved omgivelsene lettere kan få innsyn og inntrykk i hva som prioriteres og gjøres på universitetene. På starten av 1990-tallet gjøres det endringer som både skal gi mer autonomi til institusjonene og bidra til mer effektiv styring. Styringsmodellene og tankene som blir presentert her er også representert i dagens lovverk.

Som en oppsummering er det i lovverket gjort en rekke endringer som øker institusjonenes autonomi, samtidig som staten skaffer seg flere sikkerhetsmekanismer i form av blant annet krav til planer og at dersom større endringer skal gjøres må myndighetene godkjennes. Til gjengjeld har institusjonene eget ansvar og myndighet til å utarbeide dette som åpner opp for større autonomi, og på egen måte kan styrke sin legitimitet gjennom den regulative pilaren.

Politiske prosesser frem til forslaget om å endre forvaltningsmodell for eiendom

Det er presentert fire forskjellige prosesser gjennom et representantforslag, én rapport fra Riksrevisjonen, én områdegjennomgang og én mulighetsstudie som sammen utgjør et bilde av hvordan den politiske utviklingen har vært i eiendomsforvaltningen for de selvforvaltende

universitetene fra 2007 og frem til 2019. Den første prosessen som presenteres er representantforslaget fra 2007 fra flere Høyre-representanter. Det er verdt å merke seg at dette forslaget kom etter regjeringsskiftet i 2005 og at forslaget baserer seg på en rapport om eiendom fra 2005, utarbeidet av Bondevik-regjeringen. Derfor kan dette tyde på at dette er et forslag fra Høyre-representantene på å få gjennomslag for politikk hvor kunnskapsgrunnlaget var utarbeidet under deres egen regjeringsperiode.

Siden incentivet i rapportene handlet om å skape en mer effektiv eiendomsforvaltning og begrense vedlikeholdsetterslepet ved å opprette et eget forvaltningsorgan kunne dette vært en endring som hadde fått stor innvirkning på autonomien til universitetene. Da forslaget innebar å opprette et eget forvaltningsorgan underlagt Kunnskapsdepartementet for å ivareta de spesielle behovene til sektoren kan det muligens være et mindre inngripende i forhold til å overføre eiendommene til Statsbygg. Dette fordi Statsbygg kanskje kan ses på som en mer generell forvaltningsetat da de har ansvaret for flere forskjellige sektorer. I tillegg er det tatt høyde for at gaver og legater skal ivaretas, noe som er spesielt interessant for UiO og UiB. Dette kan tyde på at forslaget også har forsøkt å ivareta noen av interessene til de to universitetene ved å legge til rette for at noen av de eldre verdiene som å forvalte dette på egenhånd fremdeles skal være tilfellet. Derfor kan det tyde på at forslaget også kunne vært mer radikalt når det kommer til hvor inngripende en eventuell endring hadde vært på institusjonens autonomi.

Alt i alt kan dette ses på som et forslag som hadde resultert i mindre autonomi for institusjonene gjennom mindre grad av sentralisering ved at UiO og UiB hadde mistet ansvaret for å forvalte egen eiendom. Samtidig ville nok universitetene hatt større påvirkningskraft i en etat underlagt Kunnskapsdepartementet hvor de allerede er direkte tilknyttet, og hvor man kan tenke at de kanskje har større forståelse for universitetenes behov enn i Statsbygg som forvalter en langt mer diversifisert eiendomsportefølje innenfor flere forskjellige sektorer.

Rapporten om tilstanden på bygg i UH-sektoren utarbeidet av riksrevisjonen er ikke en rapport som direkte vil legge føringer på de selvforvaltende institusjonene, men samtidig spiller Riksrevisjonen en rolle som statens eget kontrollorgan som gjør at de har stor innflytelse på hvordan politikk skal utvikles i fremtiden. I denne rapporten er det en rekke funn som kommer til å legge grunnlaget for mye av politikktutforming fremover med tanke på fokuset på tilstandsgraden på UiO og UiBs eiendommer. I tillegg rettes det også kritikk mot en rekke andre områder som universell utforming og energibruk, som er vesentlige aspekter i dagens eiendomsforvaltning. Når det også rettes kritikk mot Kunnskapsdepartementet og de kravene

de har satt til de selvforvaltende institusjonene vil det være mulig at det kommer en reaksjon fra departementet.

Mye av den mer systematiske kritikken dreier seg om at det ikke er lagt godt nok til rette for planer og strategier som på en god måte skal utvikle eiendomsporteføljene. Krav om dette vil kunne minske institusjonenes autonomi i form av mindre formalisering siden dette vil kunne låse institusjonene inn på bestemte spor som gjør at de må forvalte eiendom på den måten som er planlagt, selv om institusjonene selv kanskje skulle ønske at de kunne gjøre endringer underveis eller for eksempel omprioritere midler fra år til år.

I de to neste forslagene er også universitetenes synspunkter og hvordan de mottok forslagene presentert. I mulighetsstudien som blir gjort for å se på forvaltningsmodell for UH-sektoren er det økt autonomi som trekkes frem som begrunnelsen. Dette er interessant da det tilfører en ny dimensjon med tanke på at Riksrevisjonens rapport og representantforslaget i Stortinget har som mål med mer effektiv styring og bedre tilstand på eiendommene, og ikke økonomi. Dette tyder på at staten også vurderer autonomi som en viktig verdi for universitetene som de også ønsker å styrke. Derfor er det heller ikke unaturlig at dette var en studie som i første omgang ble ønsket velkommen av institusjonene, selv om skepsisen økte etter hvert som arbeidet skred frem.

Arbeidsgruppen som utredet studien, vurderte bygg og eiendom. I gjennomgangen presenteres det en rekke vurderinger som er gjort med tanke på institusjonenes autonomi. Foretaksmodell trekkes frem som eksempel i Jeløya-plattformen, og dette gir mening med tanke på å øke den formelle autonomien, da det ville gitt langt større frihet og handlingsrom for institusjonene til å forvalte egne eiendommer, da de som foretak ville blitt mer fristilt enn de er i dag. I en slik modell er det ikke tatt høyde for utfordringene knyttet til mindre sentralisering rent styringsmessig, og kravene som settes til den økonomiske styringen vil kunne forandres på grunn av endring i forvaltningsmodell. Dette kan redusere institusjonenes fleksibilitet siden mindre penger tilgjengelig kan resultere i dårligere evne til omstilling og tilpasninger.

Uavhengig av mulig utfall angående de facto og formell autonomi kommer det frem at målet med studien var å undersøke måter universitetene kunne få mer autonomi på. Det er også klart at staten er klar over at det finnes en rekke forhold som eksempelvis den fullmaktbaserte styringen som kan sies å øke sentraliseringen grunnet at institusjonene selv får operer innenfor fullmakter, samtidig som det er klare krav til at de skal levere innenfor de fullmaktene som er gitt, og blir kontrollert på dette. Dette kan uansett tyde på at verdien av autonomi for

institusjonene er noe staten setter høyt når de vurderer hvordan de skal styre og legge til rette for universitetenes drift.

Områdegjennomgangen er den siste delprosessen som presenteres. Her ser vi at universitetene også tar til motmæle mot forslaget som skal utredes. Rapporten fra Capgemini konkluderer med et forslag som kunne ha resultert i at autonomien til UiO og UiB hadde blitt redusert, gjennom mindre sentralisering og mindre fleksibilitet. Dette i form av at styringen hadde blitt mer sentral i form av at en større del av forvaltningen hadde blitt flyttet over til Statsbygg, og mindre fleksibilitet siden det hadde blitt mindre penger for institusjonene å flytte rundt på, i tillegg til at de ikke lenger hadde fått gjøre sine egne prioriteringer i eiendomsforvaltningen. På den andre siden er det ikke utelukket at det også kunne resultert i høyere grad av fleksibilitet, da en mulig byrde kunne blitt løftet fra institusjonenes skuldre siden de allerede blir pålagt å bruke deler av den økonomiske bevilgningen på eiendomsforvaltning.

Målet med områdegjennomgangen var å skape en mer effektiv økonomisk eiendomsforvaltning i UH-sektoren. Det er interessant å merke seg at den ene modellen som blir utredet ligner på den modellen som blir foreslått i representantforslaget som også har blitt presentert i denne oppgaven. Dette viser at det ikke er noen ny idé å opprette et eget forvaltningsorgan for eiendom i UH-sektoren i Norge. I tillegg har også effektiviseringsaspektet i forslaget mange likhetstrekk med det som var formålet med representantforslaget. Sånn sett kan det kanskje sies at det ikke var noen overraskelse at en områdegjennomgang med lignende planer ble gjennomført etter at Høyre igjen fikk regjeringsmakt, da det opprinnelige forslaget deres hadde falt. Sånn sett er det også interessant at det igjen ble gjennomført en ny studie av et område hvor det allerede var utarbeidet et kunnskapsgrunnlag basert på arbeidet til den departementale arbeidsgruppen som hadde utarbeidet studien forslaget i stor grad baserte seg på.

De resterende forslagene i rapporten fra Capgemini ville muligens resultert i endring i institusjonenes autonomi, som forslaget om at blant annet UiO og UiB fremdeles skulle være selvforvaltende, men med mer aktiv styring fra Kunnskapsdepartementet i eiendomsforvaltningen. Likevel kunne det kanskje være mulig å forutse at Capgemini kom til å konkludere med at den mest strømlinjeformede løsningen var den anbefalte løsningen. Dette på grunn av at hensikten med områdegjennomgangen var å finne ut hvordan man kunne skape en mer effektiv eiendomsforvaltning, og derfor er det nærliggende å tenke at en allerede etablert ordning som innebærer liten grad av sentralisering var å foretrekke. På grunn av de mulige innsparingene og effektiviseringene som ble presentert som et potensielt utfall i rapporten, ville det fra et økonomisk perspektiv være nødvendig fra regjeringens side å utrede det foreslåtte

arbeidet videre, da Capgemini konkluderte med at de hadde funnet løsninger som kunne spare staten penger. Samtidig er det klart at staten var klar over at det også fantes andre aspekter ved saken, i og med at de ikke umiddelbart gikk i gang med å fatte de endelige vedtakene og implementere ordningen, men heller ønsket å utrede dette videre. Her kan kanskje motstanden som kom fra universitetene selv, og rapporten fra Multiconsult ha spilt en viktig rolle i å sette nye perspektiver på dagsordenen.

Da det ikke ble noen endelige avklaringer fra regjeringens side, fikk også de selvforvaltende universitetene mulighet til å ta til ordet mot funnene i rapporten. Her ser vi et godt eksempel på hvordan institusjonene faktisk bruker sin egen autonomi, når de kan sette i gang en prosess med å utforme en egen rapport for å belyse de områdene som de mente var for svake i rapporten fra Capgemini. Dette kan ha vært et resultat av at institusjonene opplevde at autonomi som en av deres verdier, samt deres kjernevirksomhet som en annen verdi var truet.

Siden universitetene allerede opererer på fullmakt fra departementet er det også en rekke mål som skal oppnås angående deres kjernevirksomhet. Når institusjonene argumenterer med dette kan det være et tegn på at dersom autonomien til å forvalte eiendom begrenses, vil det også begrense mulighetene de har til å utføre sin kjernevirksomhet og oppnå de målene som de har fått i oppdrag av departementet å fullføre. Det trekkes frem argumenter som nærheten og forståelsen de får fra en lokal eiendomsavdeling heller enn en sentral eiendomsforvalter, at studenter opplever kontakten som vanskelig og at institusjonene selv har en oppfatning om at det krever spesiell kompetanse å forvalte bygg som kunnskapsinstitusjoner bruker. Dette kan det tyde på at nettopp eiendomsforvaltningen handler om noe mer enn bare en ren verdi knyttet opp til autonomi og kjernevirksomhet. Det kan være et tegn på at mulighetene til å forvalte eiendommen i seg selv er en verdi for hele organisasjonen i og med at bekymring for endring knyttes til flere nivåer i organisasjonen og deres tilknytning til eiendomsforvaltningen. Man kunne tenke seg at dette i hovedsak var noe som var en bekymring kun på sentralt nivå, da institutter og fakulteter allerede er underlagt universitetets lokale styringslinjer. En eventuell overføring til Statsbygg trenger heller ikke være utelukkende negativt med tanke på institusjonenes autonomi. Institusjonene i dag må binde opp mye ressurser i forvaltning av eldre og krevende eiendom. Dette vil de slippe dersom Statsbygg overtar ansvaret for noe som kan resultere i at fleksibiliteten til institusjonene på noen områder vil øke, samtidig som at sentraliseringen vil kunne minske. Siden institusjonene allerede har en del fleksibilitet knyttet til de ekstra tilskuddene de får for å forvalte eiendom, er det nok mulig at en overdragelse av eiendomsforvaltningen alt i alt ville resultere i redusert autonomi for institusjonene.

Felles for disse prosessene er at det i hovedsak den regulative pilaren som hadde blitt påvirket for universitetenes del gjennom lovverket, og dersom de foreslåtte endringene hadde blitt gjennomført. Det kan nok sies at institusjonene har relativt lite handlingsrom, siden statens forventninger, fullmakter og ikke minst lovverket forventes å følges. Et unntak kan være rapporten fra Riksrevisjonen som på sett og vis vil kunne påvirke den kognitive pilaren, da det ikke er et direkte regulativt press som kommer, men indirekte vil dette legge føringer på hvordan både myndigheter, og UiO- og UiB velger å strukturere og prioritere i eiendomsforvaltningen. Sånn sett kan man argumentere for at dette er en form for tvungen isomorfi, fordi de reelle mulighetene til å ikke følge de føringer og forventninger som anbefales i rapporten nok er relativt små. I områdegjennomgangen og i mulighetsstudien kommer det frem at aktører fra universitetene viser misnøye over de foreslåtte endringene. Måten universitetene argumenterer på i rapporten fra Multiconsult kan tyde på at det er deres normative pilar de er redd for at skal bli endret dersom de foreslåtte endringene trår i kraft, siden kjernevirksomheten er noe som trekkes frem som en viktig faktor for hvordan institusjonene løser sine oppgaver og bruker sin autonomi. Derfor kan det være mulig å se koblinger til at institusjonene selv ønsker å styrke sin normative pilar, og unngå at den regulative pilaren blir mer verdt. Det at institusjonene ønsker å prioritere sine verdier er også i tråd med de målbare indikatorene knyttet til den normative pilaren. Derfor kan det også sies at enhver indikator som kan tilsi at universitetene ønsker å forsvare og prioritere sine verdier, er en del av institusjonenes egen ivaretagelse av sin normative pilar.

Universitetet i Oslo

I dette kapittelet presenteres empirien knyttet til den ene casen, UiO. UiO har i sin over 200 år lange historie vokst til en av landets største utdanningsinstitusjoner, og forvalter 472 000 kvadratmeter eiendom som er eid, og 110 000 kvadratmeter som er leid (UiO, 2015, s.19). Dette tallet er et resultat av stor vekst, knyttet til spesielt to store utbygginger av eiendom for universitetet. Utviklingen av universitetets eiendom inn i de neste tiårene er vedtatt i en strategisk plan for UiOs arealer.

Historikk

Universitetet i Oslo ble opprettet i 1811 under navnet «Det kongelige Frederiks universitet» og ble med det det første universitetet på i Norge, i det som den gang var Danmark-Norge. Allerede i 1629 ble de første kravene om et universitet i Norge fremmet. Det hang sammen med at det ble gjort obligatorisk å ta eksamen i teologi for å bli prest. Dette var kun mulig å gjøre i København noe som resulterte i en ekstra belastning for alle som skulle bli prester fra Norge (Collet, 1999, s.12-13). Arbeidet med det som skulle resultere i det endelige gjennomslaget for et universitet i Norge startet i 1809. Under Napoleonskrigene var Skagerak sperret av britiske krigsskip, samtidig som Danmark-Norge var i krig med Sverige, noe som gjorde at det ikke var mulig å ha kontakt mellom Danmark og Norge. På grunn av dette ble det opprettet en regjeringsskommisjon som skulle styre Norge mens kongen i Danmark ikke hadde mulighet til dette. Resultatet av dette var at den opprettede kommisjonen stod for en selvstendig politisk linje som man ikke tidligere hadde hatt under det danske styret (Collet, 1999, s.21-22). I 1809 ble også *Det kongelige Selskab for Norges Vel* opprettet. Dette var en patriotisk organisasjon som fikk stor oppslutning blant folket, og en av deres viktigste saker var at det skulle opprettet et universitet i Norge (Collet, 1999, s.22). Umiddelbart ble dette møtt med motstand fra den danske kongen (Collet, 1999, s.21-23), men etter politisk arbeid med grev Herman Wedel-Jarlsberg i spissen, samt en innsamling med det formål å gi midler til å opprette et universitet i Norge gjennomført av Det kongelige Selskab for Norges Vel, ga kong Frederik den 6. etter og 2. september 1811 og det ble bestemt at det skulle bli opprettet et fullverdig universitet i Norge (Collet, 1999, s.28-30).

Det skulle ta flere år før universitetet fikk permanente bygninger til universitetsformål. Etter etableringen holdt universitetet til i leide lokaler i over 40 år (Myhre, 2018, s.17), men i 1852 stod de nye universitetsbygningene ved Karl Johans gate ferdige. Det var en lang diskusjon om hvor universitetets bygninger skulle bli bygget, og nok plass til de nye universitetsbygningene var vesentlig. Da man på 1820-tallet hadde startet å bygge slottet utenfor det som den gang var

bykjernen, ble det også plass til universitetsbygningene lang denne gaten. Kostnadene for bygningene ble dekket gjennom et spleiselag mellom universitetets eget fond og bevilgning fra Stortinget (Collet, 1999, s.43-44). Det var viktig at disse bygningene viste «fordelagtige Vidnesbyrd om Nationens Erkjendelse af Videnskabenes og Opplysningens høie Værd» (Collet, 1999, s.44). Her ser vi altså at allerede på 1850-tallet så var bygningenes symbolverdi viktig.

Ved opprettelsen kan vi se at universitetet var avhengig av staten som aktør når det kom til å ha mulighetene finansiering, men at de også kunne finansiere eiendom gjennom opprettelse av egne fond. Det kommer også frem at den normative pilaren ble hensyntatt ved de første bygningene var å vise frem hvilke verdier universitetet hadde og hva universitetet skulle stå for.

Den første store utbyggingen siden Karl Johans gate

Det var først på den første halvdel av 1900-tallet at utbyggingen utenfor sentrum startet for universitetet (Fure, 2011, s.91). I utgangspunktet så hadde kollegiet vedtatt en plan for utbygging av universitetet i 1911 og i årene etter ble det reist noen bygg på Tøyen (Fure, 2011, s.93). Det oppstod en intern strid på universitetet om hvor man skulle bygge ut videre, mellom Tøyen og ved det nye biblioteket som var bygget ved Drammensveien. En uenighet som også splittet Stortinget og regjeringen og saken så ikke ut til å la seg løse (Fure, 2011, s.95-96). I 1918 vedtok derfor Stortinget å utrede tomtespørsmålet en gang til for å endelig kunne avgjøre hvor man skulle bygge ut universitetet. På grunn av sakens omfang mente Stortingets universitets- og fagkomité at dette ikke var noe som universitetet kunne løse på egenhånd. En av grunnene til at man også valgte å utrede på nytt var at det hadde dukket opp et nytt forslag til tomt på Blindern. For å være sikker på at man imøtekom alle de behov som fantes ville Kirke- og undervisningsdepartementet at kollegiet ved universitetet skulle finne komited medlemmer fra industri og næring, samt utenlandske fysikkprofessorer som ekstern ekspertise. Daværende rektor Morgenstern reagerte kraftig på dette og ville ikke finne seg i at folk utenfor universitetet skulle være med å definere hvordan universitetets bygninger skulle være, og mente at universitetets krefter måtte være suverene og ha flertall i komiteen. Departementet lyttet ikke til universitetet og valgte å opprette en utvidet komite som skulle gjennomføre utredningen, med eksterne medlemmer (Fure, 2011, s.96). Det ble utarbeidet reguleringsplaner og oppkjøpsavtaler med Vestre Aker prestegård og Aker kommune for oppkjøp av tomter på Blindern, og på grunn av dette gikk hele komiteen inn for at utbyggingen skulle foregå på Blindern (Fure, 2011, s.97). Debatten hadde ikke lagt seg, men fortsatte helt frem til saken ble behandlet i Stortinget. Her ble det vedtatt med 78 mot 49 stemmer at man skulle kjøpe tomter på Blindern for utbygging. Dette ble finansiert med lotterimidler og salg av

tomter på Tøyen. Med dette var det også en forventning om at resten av de naturvitenskapelige miljøene etter hvert skulle flytte etter til Blindern (Fure, 2011, s.99). I denne prosessen blir med andre ord grunnlaget for at UiO i dag befinner seg på Blindern lagt.

For å regulere det nye området på Blindern oppnevnte kollegiet en egen byggekomité og de ønsket reguleringsforslaget fra arkitekt Hoff. Komiteen ville egentlig søke om godkjenning fra både kollegiet og departementet, men en egen komité som jobbet for planleggingen av fysisk institutt ville at kollegiet skulle gi oppdraget rett til Hoff (Fure, 2011, s.102-103). Dette forslaget engasjerte nok en gang krefter utenfor universitetet, og Norske arkitekters landsforbund grep inn overfor kollegiet og mente at denne jobben var alt for stor for at en arkitekt alene kunne stå for ansvaret og Hoff måtte gå av. I tillegg ville Kirke- og undervisningsdepartementet at man skulle dele oppdraget i to, da reguleringen også ville få konsekvenser for utviklingen av byens trafikkløsning. Derfor gikk universitetet sammen med Aker kommune om å utlyse en konkurranse for reguleringene av området (Fure, 2011, s.104). På grunn av statens økonomiske situasjon i tiden var det nødvendig at universitetet fant andre finansieringskilder enn staten. Resultatet var at lotterimidler, investeringer fra overskudd fra apotekeravgiften og penger fra USA ble viktig for å kunne finansiere utbyggingen (Fure, 2011, s.114). I det endelige forslaget var det også et viktig premiss hvordan kontorløsningene og lokalene skulle være. Eksempelvis skulle professorer ha kontorer på 22 kvadratmeter, mens lærere skulle kun ha kontorer på 11. Alle instituttene skulle ha sin egen avgrensede plass, hovedfagslesesal, bokmagasin og spesialrom. Derfor eksisterte det detaljerte romplaner for alle instituttene som skulle bygges (Thue og Helsvig, 2011, s.256).

I løpet av prosessen med den første store utbyggingen siden Karl Johans Gate spiller Stortinget som aktør en viktig rolle og fatter flere avgjørelser som angår universitetet. Det at kollegiet også blir overkjørt når det kom til utredningen av utbyggingen tyder på at universitetet hadde lite autonomi i denne saken, da alle de forskjellige aktørene som etter hvert er involvert i prosessen tyder på liten grad av sentralisering siden det var andre aktører som hadde ansvar for å fatte avgjørelser på universitetets vegne. Kommunen kommer her på banen som en relevant aktør både med tomteoppkjøp, og kanskje viktigst av alt, selve reguleringen av områdene som universitetet skulle kjøpe, slik at det kunne bli brukt på den måten som universitetet ønsket. Arkitektene som aktør har også en sterk posisjon i og med at de får et viktig ansvar når det kom til den konkrete utbyggingen. På den andre siden kan det være et tegn på økt autonomi gjennom større fleksibilitet siden universitetet fikk tilgang på lotterimidler, noe som øker det økonomiske handlingsrommet, i tillegg til at de kunne hente eksterne midler fra amerikanerne og

apotekermidler. Det at de også fikk detaljstyre utbyggingen ved å bestemme størrelsen på rommene, antall rom, også videre kan også være et tegn på økt autonomi. I tillegg kan dette være et tegn på å styrke den normative pilaren siden dette sier noe som de klare forventningene til hvordan universitetet skulle være, og at «det måtte være» på den måten for å imøtekomme de forventningene man hadde til et moderne universitet. Dette kan også knyttet opp til indikatoren for autonomi, legitimering ved at det var viktig for universitetet at det skulle være deres egne verdier skulle være ivaretatt i utbyggingen og endringen av eiendommene ved at academia skulle være representert og få et viktig ord med i laget når det kom til planleggingen av utbyggingen, selv om det var statlig styring å forholde seg til.

Den andre store utbyggingen

Tidligere i dette kapittelet har jeg vært innom Kleppe-komiteen og dens arbeid for planlegging av dimensjonering av høyere utdanning i Norge. Navnet på universitetet har nå blitt Universitetet i Oslo, slik som vi kjenner det i dag og, og i 1960-årene stod UiO foran den største utbyggingen noensinne grunnet en stor økning i antallet studenter.

Utbyggingen på Blindern ble i 1962 anslått å være det til da dyreste sivile byggeprosjektet i Norges historie med samlet kostnad på 150 millioner kroner (Thue og Helsvig, 2011, s.249). Likevel starter planen om utbyggingen av Blindern-området rett etter at vedtaket ble fattet om å flytte deler av universitetet til Blindern. Kollegiet satt ned en komité som skulle utarbeide en hovedplan for videre utbygging av Blindern-området. Denne komiteen var sammensatt av riksarkitekten og Kirke- og undervisningsdepartementet som bygghere, og representanter fra universitetet som skulle representere universitetets interesser. Planen skulle utarbeides uten en arkitektkonkurranse og på universitetets, fakultetenes og instituttene premisser og ønsker (Thue og Helsvig, 2011, s.252). Denne planen la altså til grunn at utbyggingen skulle gjøres på universitetets premisser og ønsker, uten særlig innblanding fra andre aktører. Forslaget til endelig hoveddisposisjonsplan i lå klart i 1953 og baserte seg på at man trodde det skulle gå lang tid før studenttallet skulle overgå 7000, slike det ble utredet i kollegiets utredning fra 1949 (Thue og Helsvig, 2011, s.253). Det første fakultetet som man planla å bygge nye bygg til i denne prosessen var HF-fakultetet. Som nevnt så hadde komiteen for hovedplanen for utbygging ikke ønsket en arkitektkonkurranse, men de ønsket å lyse ut en konkurranse for nytt HF-fakultet, med en tanke om at vinneren av denne konkurransen også skulle legge de arkitektoniske premissene for resten av campusutbyggingen på Blindern. Dette viste seg å også bli tilfellet (Thue og Helsvig, 2011, s.254).

Arkitektkonkurransen for HF-fakultetet ble i samarbeid mellom riksarkitekten og universitetet, og utlyst gjennom Kirke- og undervisningsdepartementet med de spesifikke krav til det nye fakultet. Det var blitt opprettet et eget råd som skulle stå for råd i forbindelse med utbyggingen, slik at man var sikker på at de planmessige og økonomiske retningslinjene som eksisterte, ble fulgt. Dette rådet bestod av arkitekter og representanter fra universitetet. Juryen som skulle avgjøre arkitektkonkurransen hadde tilsvarende sammensetning, og tiden var preget av funksjonalistisk arkitektur. Dette ville også prege utfallet av konkurransen (Thue og Helsvig, 2011, s.255). Noe som også ble hengende igjen var de samme kravene som ble nevnt i forrige kapittel knyttet til detaljerte romplaner, samtidig som det ikke var fokus på sosialt miljø eller at det nye campuset skulle passe godt inn blant omgivelsene (Thue og Helsvig, 2011, s.256). Vinnerne av prosjektet ble forslaget fra Leif Olav Moen og dette la grunnlag for hvordan stilen på de nye bygningene ved universitetet skulle være (Thue og Helsvig, 2011, s.259). Byggingen av det nye anlegget kom i gang i 1960, med utgangspunkt i HF-fakultetet, og med unntak av det juridiske og det medisinske fakultet ble resten av fakultetene flyttet til Blindern. Utbyggingen var stor og eksempelvis var det nye biologibygget den største bygningen som har blitt oppført på statens regning (Collet, 1999, s.201).

I tillegg til utbygging av de vitenskapelige stillingene skulle det også være en større utbygging av velferdsbyggene. Studentvelferden var etter krigen blitt vurdert som viktigere og viktigere, og selv om universitetet ikke hadde noe direkte med denne utbyggingen å gjøre, ble det vurdert som viktig å ha flere velferdsbygg på det som var regulert som universitetets områder, noe som universitetet gikk med på med argumenter som at det å tilbringe tid på campus også hadde en dannende effekt (Thue og Helsvig, 2011, s.263). Spesielt byggingen av administrasjonsbygget ble et godt eksempel på samskipnadens stilling på universitetets område. Dette var i utgangspunktet planlagt som et bygg som kun skulle huse samskipnadens administrasjon, men etter å ha forhandlet med departementet, arkitekter og universitetet ble det bestemt at også universitetets administrasjon skulle være huset i dette bygget. Det var samskipnaden som var byggherre for dette bygget, og det var derfor en stor endring i universitetets forvaltning, når plutselig en viktig del av universitetets organisasjon skulle være huset i en annen organisasjons bygning på området som var regulert til universitetet (Thue og Helsvig, 2011, s.268). Bare noen år tidligere var det nok utenkelig at en så vital del som hele administrasjonen ikke skulle holde til i en av universitetets bygninger, men være en del av en planlagt utbyggingsprosess gjort av en annen organisasjon.

I den andre store utbyggingen kan det tyde på at autonomien til universitetet har økt grunnet egen innflytelse på utbyggingsprosessen, samt tilsynelatende lettere tilgang på finansiering. Informasjonen tyder også på at det i denne prosessen var større grad av sentralisering, da det er flere avgjørelser som fattes av universitetet selv og det er mindre påvirkning fra andre aktører. Imidlertid kan vi se at arkitektene fremdeles spiller en viktig rolle i utbyggingen, og at også studentsamskipnaden blir en relevant aktør i utbyggingen av fremtidig eiendom, men at også departementet fremdeles engasjerer seg til en viss grad i den nye eiendomsutviklingen.

Universitetets tilnærming med å la studentsamskipnaden får mer spillerom kan ses i sammenheng med den normative pilaren. Det argumenteres med viktighet av å holde studentene på campus, og i tillegg fokuseres det på den dannende effekten dette vil ha, noe som kan sies å være en viktig verdi i en universitetsutdanning. Det fremdeles store fokuset på detaljerte romplaner og tanker kan også knyttes til den normative pilaren på samme måte som i den første store utbyggingen etter Karl Johans gate.

Dagens plan for eiendom ved Universitetet i Oslo

Utarbeidelse av planen

UiOs masterplan for eiendom ble vedtatt i 2015 etter lengre tids arbeid. I et styremøte i 2013 blir det presentert at det skal utarbeides en ny plan, basert på en revisjon av planen fra 2007 som forelå:

«I 2013 startet arbeidet med utarbeidelse av en revisjon av denne planen. I dette arbeidet er formålet utvidet til også å trekke opp et mer langsiktig utviklingsperspektiv, i tillegg til å redegjøre for de konkrete utviklingsprosjektene i en tidsperiode på 8-10 år. Masterplanen vil analysere strategiske målsettinger som grunnlag for utviklingen av campus. og understreker i denne sammenheng spesielt målsettingen om et grønt og bærekraftig universitet. Dette vil bety at bygningene utvides i retning av 0-energibygging. Museene ved universitet har spesielle utfordringer både når det gjelder bygningsmessige fasiliteter og egnethet for tidsriktige utstillinger. Det vil bli utarbeidet en egen delutredning om dette i forbindelse med fremleggelse av endelig forslag til masterplan.

[...]

Hensikten med å legge denne saken frem for styret nå, er å få viktige innspill til det videre arbeidet med masterplanen» (UiO, D-sak 1, 7/2013, s.1).

Hensikten med den nye planen er altså å ha et mer langsiktig perspektiv på eiendomsforvaltningen ved UiO. Det blir også markert at man skal fokusere på bærekraft og UiOs utfordringer knyttet til at det er spesielle behov for mange av deres bygninger.

Den endelige planen ble vedtatt i 2015, og i sakspapirene til styremøte kan man lese følgende om hva UiO skal oppnå med den nye masterplanen:

«Den nye masterplanen for UiOs eiendommer legger rammene for hvordan UiO kan utvikle eiendommene og campusene slik at de blir funksjonelle for fremtidens bruk. Bygningsmassen må gjøre det mulig for universitetet å innfri ambisjonene om å være et internasjonalt ledende universitet» (UiO, V-sak 3, 4/2015, s.1).

Planens kapittel 1 «Bakgrunn og føringer for planarbeidet»

I planen diskuteres det hvordan tilstanden på UiOs eiendommer er, hvor UiOs eiendomsforvaltning skal være i fremtiden og hvordan UiO skal gå frem for å nå de målene som blir satt i strategien i tre forskjellige tidsperspektiver: på kort sikt fra 2015-2020, på mellomlang sikt fra 2020-2072 og på lang sikt fra 2027 til 2040. Strategien er utarbeidet i samarbeid mellom ledelsen ved UiO og eiendomsavdelingen, og var drøftet innad i rektoratet, i styremøter og dekanmøter. Det hadde også vært gjennomført møter med fakultetene, museene, biblioteket og ledelsen i Studentsamskipnaden. I tillegg hadde studentene og fagforeningene blitt hørt i egne møter. Av faglige vurderinger hadde Multiconsult bidratt med to rapporter, og en arkitekt hadde bidratt med blant annet figurer som skulle illustrere oppdrageringsbehov (UiO, 2015, s.5).

I planens bakgrunnskapittel presenteres det hvilke føringer fra myndighetene og ledelse som blir tatt hensyn til i strategien. Jeg vil starte med å gå gjennom de lover og forskrifter det vises til i dette kapittelet. Det vises til at det i læringsmiljøloven er krav til det fysiske læringsmiljøet og at det i arbeidsmiljøloven er krav til det fysiske arbeidsmiljøet. I tillegg må de ta hensyn til byggt teknisk forskrift om at det er krav til blant annet de visuelle uttrykkene, universell utforming, helse, sikkerhet og miljø i bygningene. Det vises og til UH-loven med direktørens ansvar angående disponering av ressurser i samsvar med det styret har bestemt og at styret har forvaltningsansvar for egen eiendom etter de reglene som departementet gir (UiO, 2015, s.6).

Videre vil jeg gå gjennom de offentlige utredningene, planene og rapportene som det vises til i bakgrunnskapittelet. I langtidsplanen for forskning og utdanning skal det være topp moderne lokaler tilgjengelig for både studenter og forskere. Det vises til Riksrevisjonens rapport fra 2012 som tidligere i dette kapitelet er presentert og de funnene som ble gjort der. I planen skriver

UiO om NOU 2004: 22 *Vedlikeholdte bygninger gir mer til alle* med fokus på at ansvars- og oppgavefordeling må være tydelig definert og at planer for vedlikehold burde strategifestes. Det er skrevet om Oslo kommunes strategi og at UiO vil ha en naturlig rolle i byutviklingen og kan være med å bidra til å oppfylle kommunens strategi på områdene kunnskap, kreativitet og miljø (UiO, 2015, s.6-7).

Det vises også til føringer fra ledelsen ved UiO og andre forventninger, spesielt knyttet til klima og miljø, men som ikke kommer direkte fra tilsvarende dokumenter som er nevnt overfor. UiO skriver at de vil være en sentral samarbeidspartner for Oslo Kommune for at de kan nå sine miljømål. I tillegg vises det til at UiO gjennom medlem av nasjonale og internasjonale nettverk skal hjelpe til å løse utfordringer knyttet til miljø- og klima. I tillegg skal de mål som settes i UiOs strategi for 2020 imøtekommes (UiO, 2015, s.7).

Kapittelet blir oppsummert på følgende måte:

«Bygningsmassen vår må gjøre det mulig å innfri lover, forskrifter, krav og ambisjoner gjengitt over. Masterplanen for UiOs eiendommer, Rom for et fremragende, grønt universitet – og kunnskapsbyen Oslo, er et svar på dette. Det er vårt ambisiøse mål at masterplanen skal være et vesentlig bidrag til at UiOs eiendommer utvikles på en slik måte at de støtter UiOs strategi og ambisjoner i en langt større grad» (UiO, 2015, s.7).

I dette kapittelet brukes det plass på å forklare situasjonen man i dag står oppi ved UiOs eiendomsforvaltning. Som det kommer frem er det en rekke reguleringer og lover som det er nødvendig for UiO å følge, i tillegg til UiOs egne forventninger om hva de skal oppnå med den nye eiendomsstrategien. Dette vil være relevant for både omgivelsene og autonomien. Ved å vektlegge disse kravene, som det for så vidt ikke er noe tvil om at eksisterer er det et tydelig tegn på at UiO styrker den regulative pilaren for å imøtekomme statens krav og ønsker. Samtidig vises det også til en rekke aktører. Kommunen, Riksrevisjonen og Kunnskapsdepartementet gjennom langtidsplanen for høyere trekkes frem som viktige eksterne aktører som UiO i dag må forholde seg til i eiendomsforvaltningen. Kommunen viser seg å være en aktør UiO legger spesielt stort fokus på i sin plan, noe som kan spille inn på den normative pilaren. Om det hadde vært snakk om tydelige krav og forventninger på for eksempel reguleringsplaner fra kommunens side kunne det vært snakk om den regulative pilaren, men slik det kommer frem kan det samarbeidet som UiO planfestes tolkes som en klar normativ forventning, heller enn en regulativ forventning. Fokuset som legges på klima og miljø kan også anses som en del av UiOs normative pilar, i og med at dette er et område hvor samfunnet

har store forventninger, og en aktør som et større universitet må ta ansvar for gjennom utdanning, forskning og formidling som grunnverdier.

Alle lovene og reguleringene vil kunne innskrenke autonomien i form av redusert grad av formalisering, siden det blir en rekke lover, regler og planer som UiO må forholde seg til. Dette kan ta myndighet vekk fra institusjonene slik at en større del av styringen blir låst til regulerte rammer. Dette kommer direkte frem i planen, ved at utviklingen av eiendommen skal være i tråd med gjeldende regler, noe som naturlig nok begrenser handlingsrommet og også derfor vil prege hvordan UiO drifter sin eiendom. Det er en rekke interne aktører som er listet opp som en gruppe som har kommet med innspill og vært med på å utvikle planen. Det er kun tre eksterne aktører som er listet opp som har deltatt i prosessen, Multiconsult, én arkitekt og samskipnaden. Dette kan være et tegn på økt autonomi i form av sentralisering siden det er UiO selv som har fattet avgjørelsene knyttet til hvem det er som skal være med på å komme med de konkrete innspillene til planene og at de derfor i hovedsak har basert seg på lokale aktører, eller eksterne aktører som handler på oppdrag fra UiO og derfor leverer på UiOs premisser, samtidig som at det kan være forventet fra departementet at UiO må inkludere disse i prosessen. Dette vil kunne være et tegn på formell autonomi siden dette er et resultat av direkte styring fra UiO.

Planens kapittel 2 «Dagens situasjon»

I det andre kapitlet i planen går det gjennom dagens situasjon for eiendomsforvaltning ved UiO. Det blir lagt vekt på det langvarige samarbeidet med Oslo Universitetssykehus (OUS), og at de to institusjonene har et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre. På grunn av endringene i organisering av helsesektoren har det oppstått nye utfordringer knyttet til arealmessig planlegging og utbygging av nye arealer i samarbeid mellom UiO og OUS. Tidligere samarbeidet man på likere premisser, men nå har det behov for mer nøyaktighet i planleggingen, noe som gjør at det kreves mer fra UiO for å videreføre det viktige samarbeidet med OUS (UiO, 2015, s.19-20).

Videre fokuseres det på tilstandsgraden på UiOs eiendom. I 2013 gjennomførte Multiconsult på vegne av UiO en kartlegging av tilstandsgraden på 68 bygninger som til sammen utgjør 360 000 kvadratmeter. Grunnen til at ikke hele eiendomsporteføljen ble kartlagt handler om UiOs vurdering om at bygningene må ha en viss størrelse og være viktige for kjernevirksomheten (UiO, 2015, s.20). I planen kommer det frem at det kun er 17% av det totale arealet ved UiO som har tilstandsgrad 1 eller bedre. Dette begrunnes i at UiO forvalter eiendom som i snitt er 53 år gammel, og flere bygg er godt over 100 år gamle. Derfor var det ikke

overraskende at store deler av eiendomsporteføljen ble vurdert til tilstandsgrad på over 1 (UiO, 2015, s.20).

UiO definerer bygg med god levedyktighet som bygg som «[...]er godt egnet for formålet og har god tilpasningsdyktighet» (UiO, 2015, s.20). Dette innebærer at bygg som ikke er godt egnet til det de skal brukes til, er lite fleksible og vanskelig kan endres og tilpasses endring i bruk blir vurdert til dårlig levedyktighet, og bygg som er godt egnet til det de skal brukes til, fleksible og lettere kan tilpasses annen bruk har god levedyktighet. I planen blir det vurdert at 26% av bygningsmassen både er dårlig egnet og lite tilpasningsdyktige, 48% er både godt egnet og er tilpasningsdyktige, 15% er dårlig egnet men har god tilpasningsdyktighet, og 10% er vurdert til å være godt egnet, men er tile tilpasningsdyktige (UiO, 2015, s.22).

Som det kommer frem her så er vurderingen av levedyktighet avgjørende for hvilke strategiske avgjørelser som tas i eiendomsforvaltningen. Bygginger som er vurdert som både uegnede og lite tilpasningsdyktige utgjør en utfordring i eiendomsforvaltningen. Av bygninger som kommer under denne kategorien er det altså mange fredede og vernende bygninger som byr på en større utfordring forvaltningsmessig, da man ikke har det samme handlingsrommet som bygg i andre kategorier som gjennom investeringer kan oppnå god levedyktighet. Dog vil det være et spørsmål om kostnader da det vil kunne være dyrt å oppgradere bygg i kategorien for dårlig egnet, men med god tilpasningsdyktighet og godt egnet, men dårlig tilpasningsdyktighet (UiO, 2015, s.22). Dette innebærer at det vil være større kostnader på lang sikt knyttet til forvaltning av de eiendommene som er i de tre kategoriene for bygg som ikke er både godt egnet og har god tilpasningsdyktighet. Byggene på nedre Blindern er fremhevet som et eksempel på et område hvor de fleste byggene trenger total rehabilitering, og totalt sett vurderte Multiconsult den totale prisen for å sette alle bygningene ved UiO i stand til 8,6 milliarder kroner (UiO, 2015, s.22-23).’

For finansiering av oppgradering av eiendom er det to forskjellige ordninger UiO kan benytte seg av for å skaffe midler til Eiendomsavdelingen . Dette er gjennom årlige rammebevilgninger som eiendomsavdelingen disponerer på fullmakt og direkte tildelinger fra universitetsstyret for større satsinger, som for eksempel store oppussingsprosjekter av enkeltbygg (UiO, 2015, s.23).

Til finansiering av nybygg og økt arealbehov er det i tillegg en rekke forskjellige løsninger som UiO kan benytte utover de egne budsjetttrammene. Bevilgning over statsbudsjettet er den vanligste måten å finansiere offentlige bygg. For dette må UiO konkurrere med andre offentlige aktører om å motta midler til de byggene som trengs, og fremdriften i prosjektet finansiert på

denne måten kan være uforutsigbare. I tillegg er det strengt når det kommer til gjennomføring og godkjenning av prosjekter som blir finansiert over statsbudsjettet. De fleste av UiOs bygginger er finansiert på denne måten (UiO, 2015, s.23).

Den andre ordningen UiO kan benytte seg av er Statsbyggs kurantordning. Med denne ordningen er det Statsbygg som bygger og forvalter bygget, mens UiO må leie. Denne måten å finansiere bygg på kan vedtas av Finansdepartementet, og prosessen kan derfor gå hurtigere enn prosesser hvor byggene må finansieres over statsbudsjettet (UiO, 2015, s.24).

Som den siste muligheten som er nevnt i UiOs plan for å skaffe arealer er leie i det private markedet. Da kan man leie til markedspris og på den måten fremskaffe arealer (UiO, 2015, s.24).

I avslutningen av delkapittelet kommer det tydelig frem at UiO ikke er fornøyde med den eksisterende ordningen for finansiering av oppgraderinger.

«Som det fremgår er det i dag i praksis bare én finansieringsmodell for oppgradering, og det er over UiOs eget budsjett. Samtidig står UiO overfor ekstremt kostnadskrevende oppgraderinger i de nærmeste årene. Disse fire finansieringsmodellene er, med dagens rammer, ikke på noen måte tilstrekkelige til å dekke behovet for teknisk og funksjonell oppgradering av UiOs eiendomsmasse og økte arealbehov» (UiO, 2015, s.24).

Videre i kapittelet om dagens situasjon fokuseres det på fredning og vern av bygningene som UiO forvalter. Riksantikvaren har over lengre tid hatt fokus på å frede eller verne bygninger som forvaltes av UiO. I 2014 vedtok Riksantikvaren forskrift om de kulturhistoriske eiendommene som var innenfor Kunnskapsdepartementets landsverneplan⁶, og som en del av denne prosessen ble 70% av UiOs fasader og også deler av interiøret fredet eller vernet (UiO, 2015, s.24). Det blir igjen påpekt at å forvalte vernede og fredede bygninger og å sørge for at disse er i tråd med gjeldende standarder er langt dyrere enn bygginger som ikke er fredet. Hvor omfattende det er øker også i takt med graden av vern. For eksempel så vil endringer i fredede bygninger være mer kostbart enn bygg i verneklasse 2. På grunn av dette har UiO etterspurt en egen finansieringsordning på grunn av de ekstra kostandene kostet til forvaltning av fredet og

⁶ En landsverneplan er en oversikt utarbeidet av sektoren eller eiendomsforvalter og riksantikvaren over offentlige eiendommer som er verneverdige (Riksantikvaren, 2020). Siden de selvforvaltende institusjonene forvalter eiendommene på fullmakt fra Kunnskapsdepartementet, er det derfor opp til departementet å utarbeide landsverneplan.

vernedede bygninger (UiO, 2015, s.24). I planen kommer det tydelig fram at UiO opplever dette som problematisk:

«Universitetet har gitt uttrykk for at Riksantikvarens formulering av formålet med fredningen underkommuniserer konflikten mellom fredning og behovet for en bygningsmasse i aktiv bruk som også skal fungere for sitt formål i fremtiden» (UiO, 2015, s.24).

UiO har blitt pålagt å følge opp alle verneplaner med forvaltningsplaner og planen var at alle forvaltningsplanene skulle være klare i 2017, altså to år etter at planen ble vedtatt. Forvaltningsplanen sammen med verneplanen vil gi klare retningslinjer for hvilke krav som gjelder for de forskjellige bygningene, noe som skal bidra til at bygningene skal være fleksible å bruke og endre etter behov (UiO, 2015, s.24).

Delkapittelet om fredede og vernedede bygninger avsluttes med at det presiseres at UiO er fornøyd med samarbeidet med de antikvariske myndighetene, og opplever at de får rom også for å utvikle bygninger som er fredet, og at man gjennom dialog klarer å ivareta de nåværende kvalitetene i tillegg til utviklingsbehovene (UiO, 2015, s.25).

Kapittelet avsluttes med et delkapittel om universell utforming. Alle nye bygg på UiO skal tilrettelegges for personer med nedsatt funksjonsevne, men de har også erfart at opplevelsen av universell utforming er bedre funksjonalitet for alle. Det er lovfestet i plan- og bygningsloven at universell utforming skal ligge til grunn i alle byggetiltak. UiO har fokus på universell utforming i alle prosjekter, i tillegg til at det er krav fra kunnskapsdepartementet at det skal være rene prosjekter om handler om universell utforming hvert år. UiO opplever likevel at det kan være vanskelig og kostbart å legge til rette for universell utforming i eldre og mindre tilpassningssvennlige bygninger (UiO, 2015, s.25).

I dette kapittelet nevnes det flere nye aktører som UiO må forholde seg til som OUS, Riksantikvaren og Finansdepartementet. Igjen er det den regulative pilaren som kommer til uttrykk gjennom lover og forskrifter. Den normative kan nok sies å være en del av tanken om hvordan bygningsmassen skal kunne oppfylle kjernevirksomheten, og at all eiendomsutvikling skal gjøre på å en måte som på best mulig måte tilfredsstillers universitetets kjernevirksomhet.

Angående autonomi er det flere tegn på mindre autonomi ved redusert fleksibilitet gitt hvor stort fokus som er viet i planen på vedlikeholdsbehov og utvikling av eldre eiendom, og hvordan UiO har få måter å finansiere oppgradering av eiendom på. På den andre siden kan det tyde på

økt grad av formalisering siden institusjonene selv har myndighet til faktisk bestemme hvordan dette vedlikeholdet skal gjøres, og man kan nok også tolke gjennom fokuset på vedlikehold og ivaretagelse av eldre eiendom en stor grad av standardisering i eiendomsforvaltningen, noe som er et tegn på økt autonomi og også i tråd med teorien grunnet at man har en proffesjonalisert eiendomsavdeling som har kompetanse til å vedlikeholde krevende bygningsmasse.

Planens kapittel 3 «Rom for et fremragende, grønt universitet – visjon og målbilde»

Det tredje kapitlet i masterplanen handler om visjonen og målbildet som UiO setter seg. Jeg har tidligere i dette kapitlet redegjort for bakgrunnen for planen sett fra styrepapirene. Her vil jeg videre se på hva det er som er vedtatt i planen.

UiO har fire hovedområder hvor de skal være fremragende: utdanning, forskning, formidling og innovasjon. Eiendommene ved UiO skal innrettes for å på best mulig måte legge til rette for at man blir så god som mulig på disse områdene. Dette skal oppnås i godt samarbeid med brukerne av UiO på fakultetene, bibliotekene og museene (UiO, 2015, s.27-28). I tillegg til disse fire nevnte målene vil også planen være viktig for å oppnå målene som settes i universitetets overordnede strategi (UiO, 2015, s.28).

Moderne læringsmiljø er det første delkapitlet som trekkes frem. UiO skal legge til rette for god undervisning og læring innenfor alle de forskjellige fagområdene. Det vil også være viktig å tilpasse seg digitaliseringen som foregår og benytte seg av pedagogikkmiljøene som universitetet har for å heve kvaliteten innenfor områder som angår læring og pedagogikk. I tillegg vil digitalisering av skriftlig materiale gjøre at det blir frigjort plass på bibliotekene som kan brukes for å skape bedre læringsarealer og annen type undervisning (UiO, 2015, s.28). I planen blir det skrevet at de bygger et moderne læringsmiljø på fem forskjellige typer arealer: lesesalsplasser, laboratorier, kollokvierom, rom som legger til rette for at vitenskapelige ansatte og studenter kan omgås- og lære gjennom samhandling og auditorier (UiO, 2015, s.28-29). Den overordnede ambisjonen er å lære hvordan utviklingen i studentenes læring er, slik at man kan bruke og legge byggene til rette for å by på best mulig fysisk læringsmiljø (UiO, 2015, s.29).

«Sentre for fremragende forskning» (SFF) og «sentre for forskningsdrevet innovasjon» (SFI) blir nevnt som positivt for forskningsmiljøene. Disse sentrene trenger gjerne egne lokaler og UiO vurderer derfor å etablere en bygging med det formål å raskt kunne legge til rette for sentre som dette (UiO, 2015, s.29).

Museene er viktige for å drive formidling, og derfor er det viktig at de utvikles i tråd med hvordan forventningene fra publikum utvikler seg. UiO sikter også på å rekruttere de beste for

å drive dette formidlingsarbeidet, og for å få til dette trengs det bygg og lokaler som legger til rette for forskning, undervisning og faglig- og sosialt samvær (UiO, 2015, s.29).

UiO skal utvikle de tre campusområdene i Oslo Sentrum, på Blindern og på Tøyen. I sentrum er det viktig for UiO å bidra til å utvikle tilstedeværelsen i tett samarbeid med Oslo kommune, på Tøyen er det store utviklingsplaner for hele området som krever spesiell planlegging, og på Blindern er målet å legge til rette for at det blir mer liv på campus, med blant annet forsker- og studentboliger og servicetilbud (UiO, 2015, s.30). Dette krever et samarbeid med samskipnaden som står for både boliger og servicetilbud rettet mot studenter. I tillegg skal UiO vurdere å omdisponere bygninger som ikke er egnet for undervisning og forskning til student- eller forskerboliger slik at de kan selges slik at andre aktører som kan drifte dem (UiO, 2015, s.30-31). Det er også et mål for UiO å legge til rette for tverrfaglig samarbeid med å gjøre lokalene tilgjengelige for studenter på tvers av fakultetene, heller enn at de skal være reservert til et og et fakultet. Dette vil også åpne muligheter for at studenter fra forskjellige fakulteter kan samles på flere forskjellige servering- eller servicetilbud. Med dette er det også et ønske om å åpne opp slik at tilbudene på campus kan brukes av allmenheten og næringsaktører, slik at byen i større grad blir integrert i campus. De eksisterende tilbudene er lokalisert i bygningenes førsteetasjer, og for at dette skal bli standard skal det bli et krav at alle nybygg og oppgraderte bygg ved UiO skal ha åpne førsteetasjer (UiO, 2015, s.31). Med mer samarbeid med næringsliv kan det oppstå utfordringer knyttet til at disse aktørene ønsker å reklamere for tilbudene sine, men at UiO har vedtatt at det som hovedregel er forbud med reklame på campus. Dette er noe som må vurderes å endre på for å legge til rette for flere næringsaktører (UiO, 2015, s.31).

I planen påpekes det at det ikke er lagt politiske føringer som tilsier at det skal bli vekst i studentmassen på kort sikt. Derimot er det økning i forskningsaktiviteten og spesielt i SFler og SFFer (UiO, 2015, s.32). Dette vil kunne gjøre at det blir behov for større arealer knyttet til forskning. På senere tidspunkter har det kommet politiske signaler om at det vil bli en økning i studenttallene, og UiO har i tillegg sett på den forespeilede befolkningsutviklingen i Oslo (UiO, 2015, s.32). Man kan lese i planen at «*UiO ønsker signaler fra Kunnskapsdepartementet om deres forventning til utvikling i studentmassen i perioden*» (UiO, 2015, s.32), noe som kan tyde på at det hersker usikkerhet om hvordan den konkrete utviklingen som UiO skal planlegge for. Dersom det blir en økning i studenter på mellomlang eller lang sikt vil det bli behov for større arealer. Da må UiO vurdere å leie, kjøpe inn eller bygge nye eller bygge ut bygg for å imøtekomme mulig vekst i studenttall (UiO, 2015, s.33).

Det fokuseres videre på planene for oppgradering og fornyelse av eiendomsporteføljen. UiOs ambisjon har tre ambisjoner for bygningenes tilstand:

«1. Alle bygninger må være trygge å arbeide og oppholde seg i og tilfredsstillende HMS-kravene.

2. Ingen bygninger skal ha en dårligere tilstandsgrad enn 2,0.

3. Ambisjonen er at gjennomsnittlig tilstandsgrad for UiO bygningsmasse skal være 1,2» (UiO, 2015, s.33).

Grunnen til at det ikke er høyere ambisjoner for tilstandsgrad er at med den krevende bygningsmassen som UiO forvalter vil det kreve langt mer midler enn det UiO har tilgjengelig å konstant holde bygningene på en høyere tilstandsgrad (UiO, 2015, s.33).

I planen er det viet et delkapittel til miljø og bærekraft ved UiO. Det er derfor satt ned to ambisjoner for miljø og bærekraft knyttet til UiOs eiendommer:

«1. Alle nye bygninger skal minimum møte BREEAM⁷ Excellent.

2. Eksisterende bygninger skal ved rehabilitering ha mål om BREEAM Excellent» (UiO, 2015, s.35).

UiO har en rekke mål for å imøtekomme disse ambisjonene. Det skal settes krav til utbyggerne i nye byggeprosjekter om at målene i BREEAM Excellent skal oppfylles. UiO vil sørge for at eiendomsutviklingen- og forvaltningen har god kompetanse innenfor miljø og være med på å utvikle denne selv gjennom egne erfaringer og forskning. Ledende miljøteknologi skal benyttes i nybygg og i rehabiliteringsprosesser og det skal være miljøvennlig avfallhåndtering ved UiO. UiO skal også være bevisste i utviklingen av parkanleggene sine og legge til rette for miljøvennlig adkomst til universitetet (UiO, 2015, s.35-36).

I dette kapitlet kommer for alvor den normative pilaren til utløp. Her er det stort fokus på hvordan UiO skal klare å imøtekomme de kravene som stilles til alle delene av sin kjernevirksomhet og hvordan de også skal videreutvikle denne på den måten som de mener er best tjent samfunnsmessig. Det at det legges så tydelige planer for klima og miljø kan også være en tydelig henvisning til å styrke denne pilaren. For å imøtekomme målene som settes i dette kapitlet ser vi også at aktører fra næringslivet og utbyggere, i tillegg til at samskipnaden enda

⁷ BREEAM er en metode som brukes til å måle hvor bærekraftige bygninger og annen infrastruktur er (BREEAM, 2021).

mer eksplisitt nevnes som en viktig samarbeidspartner i videreutviklingen av UiOs eiendommer. Samskipnaden er også lovmessig tilknyttet institusjonene, da Studentsamskipnadsloven (2007) sier at institusjonene må være tilknyttet en samskipnad, samt legge til rette for arealer som samskipnaden kan benytte seg av. Det er også henvisninger til imøtekommelse av den regulative pilaren ved at UiO aktiv etterspør tydeligere avklaringer fra myndighetene slik at de kan imøtekomme de samfunnsoppgavene som staten setter til UiO som utdanningsinstitusjon. I tillegg så er det også mulig å tolke fokuset på å øke tilstandsgraden på eiendommene som et tydelig forsøk på å styrke den regulative pilaren.

Måten autonomi kommer til uttrykk på i dette kapittelet kan være en pekepinn på hvordan UiO operer innenfor handlingsrommet de har. Det er fokus på at kjernevirksomheten er det som skal styrkes og at eiendomsutvikling er et verktøy for dette. Dette kan tyde på stor grad av sentralisering i form av at UiO selv benytter det handlingsrommet som finnes for å utvikle eiendomsporteføljen selv med mindre påvirkning fra andre aktører. To gode eksempler på dette kan være hvordan UiO ønsker å sette tydelige krav til utbyggere om klima, og hvordan de nå ønsker å utrede mulighetene for å ønske næringslivets tilstedeværelse i større grad velkommen. I tillegg kan det også være et tegn på at formaliseringen er relativt høy siden UiO selv kan sette disse målene uten at andre aktører spiller inn på hvordan UiO selv ønsker å utvikle sin eiendomsportefølje. Likevel vil det fremdeles være en redusert grad av formalisering siden utvikling må gjøres i tråd med de lover og regler som er satt av myndighetene, spesielt fokuset på at tilstandsgraden på eiendommene skal økes, og også begrenset av tilgjengelig finansiering. Likevel kan det tyde på at det alt i alt er en del autonomi for UiO på dette, området, da mål og visjoner som gis uttrykk for i planen kan sies å være i tråd med de ønsker UiO selv har i sin eiendomsutvikling, ved at det kommuniseres ut hvilke muligheter som finnes, heller enn de faktiske begrensningene som blir diskutert i det foregående kapittelet i planen. Det er derfor mulig at dette kan oppleves som økt grad av sentralisering, da statens og institusjonens egne ønsker henger sammen. Fokuset på bærekraft, klima og miljø kan være et tegn på økt autonomi gjennom legitimering, siden dette er relativt store endringer, men grunnet verdier og tanker knyttet til at universitetene har et viktig ansvar for kunnskapsutvikling og formidling vil dette kunne ha normativ og verdibasert støtte i institusjonen. Derfor vil det kunne være mulig å lettere gjennomføre disse planene, selv om det historisk sett er nytt å vie miljø og bærekraft så mye oppmerksomhet som i planen.

Planens kapittel 4 «Prioriterte prosjekter, kompetanse og finansieringsmuligheter»

Det fjerde kapittelet i planen omhandler prioriterte løsninger, kompetanse og forslag til hvordan man finansiere tiltakene som fremmes i planen. I dette kapittelet kommer det frem at UiO vil ha tydelige avklaringer på hvor langt ansvaret deres strekker seg med tanke på tilstanden på bygningene de forvalter (UiO, 2015, s.39). I planen setter UiO følgende ord på de finansielle utfordringene knyttet til byggingenes tilstand: *«hvis over 100 års forsømt vedlikehold av statlige bygninger skal defineres som institusjonens eget ansvar, er det en oppgave UiO aldri har vært finansiert for å ivareta»* (UiO, 2015, s.39). For å imøtekomme målene som settes i planen vil UiO trenge mer forutsigbare finansieringsordninger og større bevilgninger over lang tid fra staten (UiO, 2015, s.39).

Lovmessig må UiO forholde seg til de retningslinjer som omhandler generell statlig byggevirkosomhet, som er et ansvarsområde som ligger under kommunal- og moderniseringsdepartementet (UiO, 2015, s.39). Selv om UiO forvalter eiendom, er fremdeles Statsbygg en viktig aktør å forholde seg til da Statsbygg også bygger bygg for UiO. I disse tilfellene er det byggeprosjekter som er finansiert over statsbudsjettet etter stortingsvedtak om bevilgning til nybygg. UiO går inn i en brukerrolle i disse tilfellene, og det er ingen klare grenser for hvem som har ansvar for hva og de juridiske og økonomiske forpliktelsene, selv om det kommer frem i rapporten at UiO opplever at dette fungerer som regel bra (UiO, 2015, s.39-40). På grunn av at Statsbygg har rollen som byggherre for staten, vil det være naturlig at de automatisk får ansvaret for utbygging når det er bevilget penger over statsbudsjettet, selv om UiO i andre tilfeller kan engasjere eksterne byggherrer dersom man finansierer nybygg på en annen måte. I saker der UiO bygger selv har den lokale brukeren som det blir bygget til innflytelse på byggeprosessen, men på grunn av behov for at kompetanse innenfor innkjøp, forskrifter, lover også videre må eiendomsdirektøren ha denne samlet et sted, og derfor vil heller ikke de lokale brukerne få så mye innflytelse i denne delen av byggeprosjektene (UiO, 2015, s.40).

Videre kan man lese følgende om UiOs planer for nødvendig kompetanse i eiendomsforvaltningen:

«Universitetet skal ha kompetanse på de rammebetingelsene dette dokumentet gir, det vil si miljø og bærekraft, universell utforming og utvikling av vernede bygninger til moderne universitetsformål. UiO er ikke, og skal ikke være, entreprenør og utfører av bygge- og vedlikeholdsarbeider. UiO skal fortsette å kjøpe slike tjenester» (UiO, 2015, s.40).

Med dette er det tydelig at UiO har klare forventninger til egen organisasjons begrensninger og ansvar angående kompetanse knyttet til eiendomsforvaltningen.

I dette kapittelet presenteres de utviklingsplaner angående eiendom UiO står for i egen regi. I perioden 2015-2020 skal det lages utviklingsplaner, flere bygg skal rehabiliteres og det skal bygges et nytt læringscenter. Dette skal finansieres gjennom salg av eiendom som UiO forvalter (UiO, 2015, s.40-41). For perioden 2020-2027 skal nedre Blindern og noen bygninger på Tøyen oppgraderes. I tillegg skal historisk museum rehabiliteres. Dette er svært kostbare prosjekter, så UiO skal selge eiendom og gå i dialog med Kunnskapsdepartementet for å skaffe finansiering, i tillegg til å se etter støtte fra eksterne aktører (UiO, 2015, s.41-42).

Planene omtalt over var som nevnt planlagt gjennomført med egen finansiering fra UiO. Det er også en rekke planer for eiendomsutvikling med ekstern finansiering. Gjennom regjeringens langtidsplan for forskning og utdanning er det en rekke viktige oppdrag UiO får, og med de ambisjonene UiO har er det nødvendig med en rekke svært kostbare oppgraderinger i en størrelsesorden UiO ikke selv kan finansiere med gjeldende ordninger, som for eksempel nytt vikingstidmuseum og nytt bygg for forskning og livsvitenskap (UiO, 2015, s.43).

Som en mulighet som kanskje kan tolkes som en løsning i mellomstadiet mellom egen og ekstern finansiering er bruken av Tøyenfondet for å finansiere eiendom. Dette er et fond som er eid av Kunnskapsdepartementet og ble opprettet etter salg av deler av Tøyen hovedgård. UiO kan benytte 10 millioner kroner fra dette fondet fritt uten godkjenning fra departementet. UiO vil også vurdere å be om godkjenning for å selge hele fondet på omtrent 130 millioner kroner og bruke disse midlene til å oppgradere eksisterende eiendom (UiO, 2015, s.43).

UiOs egne prioriteringer angående å eie eller leie eiendom kommer frem i planen på følgende måte:

«Hovedprinsippet for UiOs forvaltning av eiendomsmassen vil være at UiO bare skal eie bygninger og eiendommer som støtter UiOs kjernevirksomhet. Det vil si satsingen på forskning, utdanning og formidling. Slike bygninger vil omtales som bygninger for kjernevirksomhet i dette dokumentet. [...] UiO skal ikke binde opp kapital ved å eie andre typer eiendommer som tar fokus og ressurser bort fra kjernevirksomheten» (UiO, 2015, s.43-44).

Det er også et prinsipp for UiO at de skal eie tomtene der kjernevirksomhet foregår (UiO, 2015, s.45)

I strategien blir det diskutert flere forskjellige måter UiO kan finansiere eiendomsutviklingen på. Her er salg av eiendom nevnt, men det finnes også noen begrensinger for dette på grunn av avhendingsinstruksen. På grunn av denne instruksen må UiO i tillegg til å måtte forholde seg til betaling av vederlag, for salg av eiendom, i tillegg skal både departementet, fylkesmannen og Statsbygg forespørres om det er statlig behov for eiendommen som skal selges. Dersom det blir vurdert at det er det må man også få godkjenning av Finansdepartementet. Dette vil kunne begrense UiOs muligheter til å selge eiendommer (UiO, 2015, s.45).

Følgende eiendommer er det UiO vurderer at de kan selge:

«1. Bygninger som både er dårlig egnet til formålet og har dårlig tilpasningsdyktighet, kan selges.

2. Bygninger som ikke ligger sentralt på UiO:Sentrum, UiO:Blindern eller UiO:Tøyen kan selges» (UiO, 2015, s.45).

Med dette ønsker UiO å selge eiendom som ikke er planlagt viktig for kjernevirksomheten (UiO, 2015, s.46).

Arealutnyttelse er et aspekt som UiO vurderer i planen med tanke på økonomi og miljøaspekter, men det er ikke noen klare detaljerte planer på hvordan arealet detaljert skal se ut, med unntak av at det etter planen skal utarbeides en norm for kontorarbeidsplasser (UiO, 2015, s.46-47). I forlengelse av dette kan det nevnes at det på UiO benyttes en internhusleieordning for å skape bedre bruk av arealene. Dette ble innført i 2000 etter ønske fra kunnskapsdepartementet (UiO, 2015, s.47). UiO vil videre se på denne leieordningen og vurdere å endre den, og også gå i dialog med departementet med tanke på en ny ordning som er skreddersydd for UiO, for å større grad kunne finansiere oppgradering av eiendommen gjennom internhusleieordningen (UiO, 2015, s.48).

I dette kapittelet kommer også den normative pilaren klart til uttrykk gjennom UiOs tydelige fokus på kjernevirksomhet og hvordan eiendom på best mulig måte skal brukes for å imøtekomme kjernevirksomheten på en så god måte som mulig. Dette også gjennom hvordan fokuset legges på hvilke eiendommer som skal forbli i porteføljen, og hvilke eiendommer som skal selges, og kanskje spesielt på de eiendommene som UiO har valgt å bruke egne midler på. Dette kommer også frem når det er klare forventninger i planen knyttet til verdier rundt det å eie eiendom som er viktig for kjernevirksomheten, heller enn å leie. Samtidig er det tydelige henvisninger til den regulative pilaren ved at UiO ikke opplever at finansieringsordningene ikke

er gode nok, noe de gir klar beskjed om i planen. Dette kan være et tegn på at UiO er bekymret for at legitimiteten deres skal bli skadet dersom de ikke mottar mer midler for å ivareta eiendomsmassen sin. Staten gjennom Kunnskapsdepartementet og Statsbygg viser seg som viktige aktører for finansiering av byggeprosjektene, spesielt i finansieringen av større byggeprosjekter.

Dette kapittelet kan si mye om UiOs autonomi på det finansielle området. Vi kan se at handlingsrommet innenfor eget budsjett er til stede gjennom at UiO benytter seg av de mulighetene de har til å finansiere eiendomsutvikling over eget budsjett, og at de også ser på mulighetene for å videreutvikle husleieordningen for å større grad kunne finansiere vedlikehold gjennom denne ordningen. Dette kan være et tegn på at det på mindre byggeprosjekter er relativt sett høy formalisering siden UiO på de fullmakter de har kan prioritere egne midler der de selv måtte ønske. Det finnes begrensinger knyttet til salg av eiendom, ved formalisering ved de krav som settes til avhending av eiendom, men dersom formalitetene går i orden og UiO får mulighet til å selge eiendom. Når UiO får mulighet til å tjene penger på å avhende eiendom som uansett ikke ville vært i planene for kjernevirksomheten kan dette gi stor grad av fleksibilitet og muligheter til å imøtekomme både egne og myndighetenes krav. I tillegg er Tøyenfondet tilgjengelig som en mulig finansieringsløsning som UiO også er med på å forvalte. Det er noen begrensinger i arealutnyttelsen, men UiO har også selv en del frihet til å bestemme hvordan denne skal utnyttes. I tillegg til standardisering kan mulighetene UiO har til å leie inn areal være et tegn på fleksibilitet siden de på den måten raskt kan imøtekomme de krav og endringer som settes. Dog er dette noe UiO i utgangspunktet ikke ønsker å gjøre for de eiendommer som er viktige for at kjernevirksomhetene skal utføres. Derfor vil det kunne være et tegn på økt grad av sentralisering, siden de har mulighet til å selv vedta å bygge ut eiendom, men det at de ikke har gjort det selv om de ønsker det tyder på at de faktiske mulighetene til å eie den eiendomsmassen man benytter ikke nødvendigvis er til stede. På den andre siden er det ting som tyder på at formaliseringen er langt lavere i byggeprosjekter av en størrelsesorden som UiO ikke kan finansiere over eget budsjett. Dette kommer frem gjennom UiOs tydelige tilbakemeldinger om for eksempel behov for større finansiering fra staten for noen av de større utbyggingene, og også den beskjeden de gir når de adresserer manglende midler for vedlikehold.

Universitetet i Bergen

I dette kapittelet presenteres empirien knyttet til den andre casen, UiB. UiB disponerer en samlet eiendomsmasse på til sammen 406 000 kvadratmeter, hvorav 103 000 av disse er leide arealer. 58 000 av de innleide arealene er eid av UiBs eiendomsselskaper. Mange av disse byggene er eldre bygårder som er bygget om til bygg til administrasjon, undervisning og forskning (UiB, 2018, s.13). UiB har lang historie som vitenskapelig institusjon, men det var først rett etter krigen et universitet ble opprettet. Utbyggingen av UiB er i hovedsak et resultat av reguleringen av Nygårdshøyden, hvor den største delen av universitetet i dag er lokalisert. På samme måte som for UiO er planene for videre utvikling av eiendommene festet i en strategisk plan for areal vedtatt av styret.

Historisk utbygging

Selv om UiB ikke offisielt fikk universitetsstatus før i 1946 hadde det lenge før dette eksistert akademiske miljøer knyttet til Bergens museum som drev med både forskning og undervisning. Wilhelm Christie stiftet allerede i 1825 Bergens Museum. Det var dette som skulle bli forgjengeren til UiB (Haaland, 1996, s.10). Museumsbygningen som i dag er selve symbolet på UiB ble brukt i forbindelse med den internasjonale fiskeriutstillingen i 1865 og ferdigstilt i 1857 (Røyrane, 2018, s.31). Røyrane skriver følgende om betydningen for museumsbygningen:

«Med byen for sine føter har den monumentale museumsbygningen vore landemerke oppe på Nygårdshøyden sidan 1865. Her føregjekk den vitskaplege aktiviteten som skapte Universitetet i Bergen. Med utgangspunkt i denne bygningen fekk Bergen eit byuniversitet som flettar seg inn i den byveven som gradvis blei til her oppe på høgda[...]» (Røyrane, 2018, s.15).

Med dette settes det klare ord på hvor viktig denne bygningen har vært, spesielt for utviklingen til UiB, men også for byen Bergen. På starten av 1900-tallet viser kommunen seg som en viktig aktør i den videre utviklingen av Bergens museums eiendom. Allerede i 1892 ble det nedfelt i museets formål at det skulle opprettes en høyskole for Vestlandet i Bergen (Haaland, 1996, s.77). I 1895 holdt professor Brøgger et foredrag om å opprette et universitet i Bergen. Her sa han blant annet at man måtte se til nabolandene våre, og hvordan private givere og kommunen trengtes for et universitet i Bergen, på samme måte som at disse aktørene var viktige for finansieringen av universitetene i Gøteborg og Stockholm (Bergen Museums styre, 1917, s.14).

Det var kommunen som reserverte store deler av Nygårdshøyden til UiB. I 1911 hadde Bergens Museum nådd et punkt hvor det var stort behov for nye arealer til museets samlinger, og derfor var det et behov for å bygge ut flere bygninger som museet kunne benytte seg av. Styret ble anmodet til å kontakte kommunen for å forsikre at det ble avsatt tomteplass til museet på kommunens innkjøpte tomt på Fastings Minde (Bergen Museums styre, 1917, s.8). I 1915 ble det nedsatt en komité som skulle utrede utbyggingsspørsmålet videre. Tanken var å bygge ut museet videre for å få plass til samlingene som hadde vokst seg store, i tillegg til å bygge laboratorier for kjemi og fysikk slik at museet skulle utvikle seg videre til å bli en høyskole. En av begrunnelsene for å utvide plassen til museets samlinger var å kunne videreutvikle vitenskapen knyttet til samlingene, og bidra til å formidle kunnskap til folket (Bergen Museums styre, 1917, s.10-11).

Utbyggelsen som var tiltenkt for å jobbe mot en høyskole i Bergen var i første omgang planlagt å omfatte en gradvis utbygging av et fakultet, og på grunn av at museet var fokusert på naturvitenskapelig forskning, var også dette det første fakultetet som ble foreslått utbygget. I forbindelse med denne

I 1916 vedtok bystyret at museet skulle få tilgang på nødvendige eiendommer på tomten Fastings Minde, i tillegg til å gi Joachim Frieles gate 3 til disposisjon for et nytt bygg. Etter dette finansierte også kommunen en reguleringskonkurranse for hvordan utbyggingen skulle gjøres. I komiteen som skulle vurdere bidragene satt det én representant fra kommunen, én representant fra museet, og to representanter fra henholdsvis Kristiania og Bergen Arkitektforening. Egill Reimers fra Bergen vant konkurransen med sitt forslag, oppsummert av komiteen med «*Utkastet røber i hele sit anlæg særdeles gode arkitektoniske evner*» (Bergen Museums styre, 1917, s.22-29).

I 1917 ble det gitt ut en plan om hvordan det skulle opprettes et universitet i Bergen. Kommunen delte nok også universitetsambisjonene og støttet opp om opprettelsen av en høyere utdanningsinstitusjon. Dette kunne være viktig for byens utvikling, og i 1923 sendte blant ordførere og fylkesmenn fra Vestlandet en resolusjon til Stortinget hvor de støttet å opprette et universitet (Forland, 1996, s.208). Kommunen ga også tillatelse til at Bergen museum kunne bygge Geofysisk institutt på Florida, da det ble vurdert at museets allerede eksisterende områder på Nygårdshøyden ville være for små for den kommende utviklingen (Røyrane, 2018, s.23). I 1938 kom det endelige gjennombruddet for opprettelsen av et universitet da Stortinget bevilget penger til en utredning av universitet i Bergen (Forland, 1996, s.195). Komiteen som skulle opprettes har i ettertid vært kjent som *Indrebø-komiteen* (UiB, 2021 b). Deres mandat var å

utrede en videreutvikling av museet, og på sikt skape de funksjoner so kunne gjøre at det ble opprettet et universitet i Bergen. I denne prosessen var det spesielt viktig å utrede tomtespørsmål, og ellers anlegg og drift av en institusjon som etter hvert skulle kunne bli et universitet (Indrebø-komiteen, 1940, s.6). Gjennomgående i komiteens utredningsarbeid er at det var tre elementer som var aller viktigst når det kom til arbeidet for å opprette et universitet: studenter, ansatte og bygninger, og i komiteens utredning var det konkrete forslag til antallet stillinger og hva slags arealer som trengtes, alt fra universitetsbibliotek og festsal til vitenskapelige arealer (Indrebø-komiteen, 1940). Dette viser at utbygging og riktige arealer var vesentlig for at man skulle klare å opprette et universitet, i tillegg til at det var klare tanker om *hvilke arealer* som var nødvendige å ha på plass for å opprette et universitet. På grunn av krigen ble planene om et universitet satt på vent, men det endelige vedtaket ble fattet i 1946 og Bergen Museum hadde blitt til Universitetet i Bergen.

Etter opprettelsen ble det behov for videre utbygging av fasiliteter ved UiB. Det matematisk naturvitenskapelige fakultet ble bygget ut ved at fløyene på det geofysiske instituttet hvor kjemisk institutt og botanisk laboratorium skulle få nye lokaler etter representanter for begge fagmiljøene hadde ytret et tydelig behov for nye lokaler (Forland, 1996, s.279). Utbyggingen gikk dog ikke knirkefritt, da det var mangel på murstein som et resultat av krigen. Det ble diskutert å oppføre den ene fløyen i betong istedenfor, men byggekomiteen motsa seg dette, og fikk støtte fra Kirke- og undervisningsdepartementet (Forland, 1996, s.280). Det første rene universitetsbygget som ble bygget i løpet av tiåret var MFH-bygget som skulle fungere som laboratorium, og ble tilholdssted for to institutter. Bygget ble reist delvis gjennom finansiering gjennom Gades legat, og over universitetets eget budsjett (Forland, 1996, s.292). Det siste fakultetet, det Historisk-filosofiske fakultet, hadde ikke det samme behovet for nye bygg, men heller nye stillinger (Forland, 1996, s.300).

Utover utbyggingen for de to fakultetene nevnt over, kan det tyde på at det frem mot 1960-tallet ikke var store endringer i eiendomsforvaltningen. Daværende universitetsdirektør Arne Halvorsen skrev at man fremdeles med at man ba om støtte til eiendom, bygget eller kjøpte eiendom dersom det var behov for det, uten at det var vanlig med langtidsplanlegging (Halvorsen, 1967, s.23). Kanskje Halvorsen har tenkt langtidsplanlegging på områdene som innebærer mer generell kjernevirksomhet, da det har vært flere utredninger og planer tidligere knyttet til konkret utvikling av UiB.

I 1959 ble det lagt frem en plan som strakk seg til 1964 for videre utvikling av UiB innenfor denne seksårsperioden. Denne planen i seg selv var ikke bemerkelsesverdig og var raskt utdatert

på grunn av at planen hadde blitt lagt frem rett før det ble publisert en rapport som anslo at det kom til å bli en kraftig økning i antall studenter de neste årene. Derimot var planen viktig fordi den hadde gitt UiB øving i å utarbeide langtidsplaner (Halvorsen, 1967, s.22-23). I forbindelse med opprettelsen av UiB ble det utarbeidet en rekke planer til dette formål, men kanskje kan Halvorsen ha vurdert disse som konkrete planer mot et mål, heller enn mer generell langtidsplanlegging av driften av UiB. Uavhengig av dette var planen fra 1959 en forgjenger til en rekke planer som etter hvert skal prege utviklingen av utdanningsinstitusjonene frem til i dag.

Da planen fra 1959 ble laget var man ikke klar over det store studentinnrykket som ville komme de neste årene. Etter de målene som Kleppe-komiteen satt var det behov for nye planer for å imøtekomme dette innrykket, og derfor ble 10-årsplanene for utvikling av UiB laget. Fra komiteens vedkommende var det fokus på hva som krevdes for at UiB kunne ta imot flere studenter til fakultetene for matematikk- og naturvitenskap, historie-filosofi og studenter til medisintutdanningen (Halvorsen, 1967, s.25-26). Planene Universitetet hadde lagt i sin 10-års plan var i noen grad tilfredsstillende for komiteen, men på noen områder, som for eksempel utbyggingen av fakultet for historie og filosofi mente de at universitetet hadde planlagt for forsiktig (Halvorsen, 1967, s.30-31). Uansett kan man se på komiteens innstilling om hvilke områder som skulle benyttes for utviklingen av UiB som noe av det viktigste som har skjedd for universitetet.

For å komme i gang med utbyggingen så raskt som mulig hadde staten satt i gang arbeidet med å få på plass en plan for utbyggingen av Nygårdshøyden for å imøtekomme de voksende studenttallene. Da de to opprinnelige arkitektfirmaene som hadde fått oppdraget trakk seg utførte Andersson og Skjånes en plan som etter et halvt år var ferdig 29. juni 1963. Oppdragsgiveren for dette arbeidet var Statens bygge- og eiendomsdirektorat, men det ble også gjort med innspill fra kommunen, departementet og universitetet (Halvorsen, 1967, s.35-36). Det er her verdt å merke seg at UiB ikke lenger hadde ansvar for denne utbyggingen, men var med som en interessent som kunne komme med innspill til prosessen. I kommunen ble reguleringsplanene av Nygårdshøyden møtt med motstand. Byplansjefen mente at planene var uten sidestykke når det kom til omfang og at Nygårdshøyden totalt sett var uegnet for utbygging og ønsket at man skulle utrede om andre områder heller kunne reguleres. Departementet la denne utsikkerheten til side ved å vise til at Kleppe-komiteen allerede hadde konkludert med at det ikke fantes andre aktuelle områder. Bystyret i Bergen vedtok til slutt reguleringsforslaget

med 77 mot 16 stemmer (Forland, 1996, s.346-347). UiBs beliggenhet i dag er altså et resultat av denne prosessen.

I årene 1960 til 1973 gikk UiB på samme måte som UiO gjennom en stor utbygging. I utgangspunktet var UiBs utbygging planlagt gjennom arbeidet til Indrebø-komiteen, som bestod av akademikere, og derfor hadde Kleppe-komiteen mer politisk støtte når det kom til planer for utbyggingen. Uansett så hadde Stortinget ved opprettelsen bestemt at Indrebø-komiteens planer var de som skulle legges til grunn for utbyggingen av UiB, men dette viste seg å ikke være gjennomførbart grunnet for lite ressurser. Derfor ble Kleppe-komiteens arbeid til slutt avgjørende siden denne komiteen var satt ned med det formål at den skulle ha politisk støtte for å gjennomføre de planene den kom frem til. Med noen unntak ble fremdeles fagmiljøenes ønsker tungt vektlagt i Kleppe-komiteens vedtatte forslag (Forland, 1996, s.398).

I universitetenes vekst og utvikling går med andre ord eiendommene hånd i hånd med studenttall og ansatte. For å klare å vokse og utvikle seg vil det være behov for å utvikle eiendommene i takt med de andre faktorene som kreves for å skape vekst. Det gjør eiendommene til en unik faktor i for institusjonene, sammen med studenter og ansatte som til sammen legger grunnlaget for at institusjonene kan drive sin kjernevirksomhet.

I den historiske utviklingen av UiB har kommunen som aktør spilt en svært viktig rolle, både for tomter, regulering og politisk støtte, selv om også interne aktører i kommunen viste seg uenige med deler av utviklingen av universitetet. Stortinget er også en viktig aktør i de større formelle vurderingene knyttet til Universitetet i Bergen, ikke minst finansielt siden det var Stortinget som bevilget midler til å sette i gang selve prosessen rundt det å opprette et universitet. Også arkitektene har spilt en viktig rolle for den konkrete utviklingen av UiB. Likevel kan man også se tegn på at de interne kreftene på Bergens museum spilte en viktig rolle for å drive frem prosjektet knyttet til et universitet.

Museet dannet grunnlaget for det som etter hvert skulle bli et universitet, og det er også mulig at det ble videreført en rekke verdier og tanker om hva et universitet i Bergen skulle være fra de akademiske miljøene på museet. Et tegn på dette er den storslåtte universitetsbygningen som er et landemerke og selve symbolet for UiB. Derfor kan man også tenke seg at det var en klar tanke rundt den normative pilaren da det ble bestemt at resten av UiB i hovedsak skulle utvikles i områdene rundt den allerede eksisterende universitetsbygningen. Den normative pilaren kan også ha blitt styrket gjennom at store deler av Indrebø-komiteens forslag til utbygging ble tatt til følge av Kleppe-komiteen. Vi kan også se at den regulative pilaren var viktig for å

imøtekomme de krav som kom fra staten angående å kunne ta imot og utdanne en langt større mengde studenter enn tidligere, og ikke minst gjennom de kravene som ble satt til langtidsplanlegging.

I denne prosessen jobbet interne krefter på museet som for å opprette et universitet, og etter hvert ble det også en politisk viktig sak for flere politikere å opprette et universitet. Når først universitetet ble opprettet var man avhengige av både kommune og stat for videreutvikling av universitetet, i tillegg til at UiB måtte forholde seg til klare forventninger og fordringer som kom fra staten knyttet til egen utvikling og egne planer. Dette kan være en indikator for lavere grad av formalisering, og lavere grad av standardisering. Når standardiseringen reduseres i tillegg til at formaliseringen reduseres vil dette kunne resultere i lavere grad av autonomi. Dette henger også sammen med avhengighetsforholdet til kommunen i den store reguleringen av Nygårdshøyden, og at UiB var avhengig av kommunens reguleringsplaner heller enn å kunne bestemme selv over allerede regulerede tomter. På den andre siden så ville man nok etter reguleringen var ferdig nyte godt av økt grad av fleksibilitet i form av at man da kunne utvikle de regulerede områdene i takt med de vurderingene som var mest fornuftige sett det handlingsrommet som kollegiet hadde. Her vil også legitimering spille inn siden det ville være lettere for universitetene å bygge ut og implementere de planer som ble lagt dersom det er høy grad av legitimering. Derfor kan det tyde på at legitimeringen har vært til stede som indikator på autonomi i utbyggingsprosessene i form av at UiB, ved at man internt har ønsket å kunne styre de implementeringsprosessene som kom i kjølvannet av endringene, med bakgrunn i normene og verdiene ved universitetet.

Dagens plan for areal ved Universitetet i Bergen

Utarbeidelse av planen

UiBs Masterplan for areal ble utarbeidet på kortere tid enn planen ved UiO. I styremøtet i september 2017 var det en sak på at man skulle erstatte den eksisterende planen med følgende bakgrunn:

«Masterplanen erstatter eksisterende plan fra 2013 og skal være et viktig hjelpemiddel i arbeidet med å gjennomføre ambisjonene i universitetets strategi for perioden 2016 – 2022 Hav, Liv Samfunn. Samtidig knyttes planen tettere til nye krav fra Kunnskapsdepartementet som er kommet til siden 2013. Dette gjelder i første rekke krav knyttet til nytenkning i bruk av infrastruktur og bygg, samt til arealeffektivisering» (UiB, sak 103/17 s.2).

Den overordnede hensikten med en ny plan for eiendom var med andre ord at man skulle legge til rette for at man skulle gjennomføre de målene som var satt i UiBs strategi, i tillegg til at man skulle være bedre rustet til å imøtekomme de krav som kom fra Kunnskapsdepartementet.

Med bakgrunnen nevnt over ble saken lagt frem for styret med planer om at et endelig utkast skulle være klart til styremøtet førstkommende november (UiB, sak 103/17 s.1).

I UiBs strategi er det fire hovedmål som skal være gjennomført innen 2022. Det skal utvikles ledende forskningsmiljøer, de mest attraktive kandidatene skal utdannes ved UiB, UiB skal være en kompetanseinstitusjon som har styrket posisjonen sin blant offentlige og private aktører, og at UiB skal bidra i den offentlige debatten og bidra til god formidling, i tillegg til å være ledende på digital formidling (UiB, sak 103/17 s.2). Dette skal man blant annet oppnå gjennom eiendommer:

«Eiendomsutvikling og -forvaltning ved UiB skal innrettes mot å løse UiBs unike behov for arealer for disse formålene. Dette innebærer at Masterplanen må vise hva som er viktigst i utvikling av eiendomsmassen for at universitetet skal posisjonere seg som et internasjonalt ledende forskningsuniversitet. Utvikling og forvaltning av eiendommene skal skje i god dialog med universitetets brukere på fakultetene, ved museene og ved Universitetsbiblioteket, samt eksterne samarbeidspartnere og byen rundt» (UiB, sak 137/17 s.2)⁸.

Planens kapittel 1 «Bakgrunn»

Planens tidsspenn går fra 2018-2040 og handler om hvordan UiB skal løse universitetets arealbehov i den nevnte perioden (UiB, 2018, s.6). Kapitlet om planens bakgrunn er det en gjennomgang av offentlige styringsdokumenter og rapporter som UiB må forholde seg til i sin eiendomsforvaltning. Det første som omtales er riksrevisjonens rapport fra 2012 om tilstanden på bygg i UH-sektoren, samt et oppfølgende brev fra Kunnskapsdepartementet hvor det blant annet er nevnt at alle institusjoner må ha en overordnet plan for eiendomsforvaltningen (UiB, 2018, s.7). Videre vises det til Stortingsmelding 7 fra 2014-2015 hvor det legges vekt på at gode bygg er viktig for å løse fremtidens utfordringer, og for kvaliteten på forskning og utdanning. Det vises også til Stortingsmelding 18 fra samme år hvor det står skrevet at kravene til arealeffektivisering er økt og dette er noe som de vil fortsette med å se på. Kommunal- og

⁸ Dette er også skrevet i sakspapirene til septembermøtet, men for å understreke at dette var viktig også da utkastet ble fremlagt har jeg valgt å referere til saksfremlegget i novembermøtet.

moderniseringsdepartementet har også kommunisert ut at norm for arealbruk per statlige ansatt skal være 23 kvadratmeter som øvre grense (UiB, 2018, s.7).

Videre i kapittelet vises det til at UiB har fulgt opp de anbefalingene som kom i forbindelse med riksrevisjonens rapport og fikk positive tilbakemeldinger på dette i etatsstyringsmøte i 2017. Jobben UiB gjør med eiendommer er også i tråd med de krav som ble satt i tildelingsbrevet. Det er også presisert at planen er et verktøy for å imøtekomme målene som er satt i UiBs strategi (UiB, 2018, s.7).

I dette kapittelet legges det frem flere forskjellige aktører som UiB må forholde seg til i sin eiendomsforvaltning. Riksrevisjonen, Stortinget og departementene trekkes frem som aktører som legger viktige føringer på institusjonen. Det er også interessant å merke seg at Kommunal- og Moderniseringsdepartementet engasjerer seg, da det ville vært nærliggende å tenke at UiB i hovedsak forholdt seg til Kunnskapsdepartementet. På denne måten brukes dette kapittelet til å bemerke hvordan UiB styrker den regulative pilaren med å imøtekomme de krav fordringer som kommer fra myndighetene. Dette er også et kapittel som derfor sier noe om formaliseringen og definerer deler av det lov og forskriftsmessige handlingsrommet som UiB har. Dette vil derfor kunne være et tegn på redusert grad av formalisering og en økt grad av standardisering siden lovverket vil konkret bestemme hvordan UiB skal handle i gitte situasjoner, og at UiB må tilpasse organisasjonen slik at de imøtekommer de kan imøtekomme de profesjonelle kravene som settes gjennom større grad av standardisering.

Planens kapittel 3 «Dagens situasjon»

Kapittelet som handler om dagens situasjon, starter med å presentere omfanget av UiBs eiendomsmasse.

Store deler av UiBs campus ligger i historiske deler av Bergen, og derfor er universitetet en viktig aktør i Bergens bybilde, og har dermed også et ansvar for å legge til rette for at studenter, ansatte og andre i byen får brukt bygg og utearealer på en så god måte som mulig (UiB, 2018, s.14).

I medisინutdanningen har UiB et viktig samarbeid med Helse Bergen. På grunn av dette er det et tett samarbeid mellom UiB og Helse Bergen i eiendomsforvaltningen. Arealbruk i denne forbindelsen er finansiert gjennom statlige tilskudd til helseforetakene. Det er i planen nevnt at det er igangsatt en prosess for å gå gjennom alle avtaler som finnes mellom de to organisasjonene for å skaffe oversikt over hvilke rettigheter og plikter de har overfor hverandre. Det vises også til Husebakk-utvalget som gikk igjennom hvilke utfordringer som finnes i

samarbeidet mellom helseforetakene. Utvalget anbefalte at man burde se på en ny modell for arealbruk, noe som har vist seg aktuelt ved andre foretak og derfor noe UiB må forholde seg til (UiB, 2018, s.14-15).

De eldste byggene UiB forvalter er fra slutten av 1700-tallet, og mange av dem er viktige landemerker i Bergen. Universitetet i Bergen er derfor også omfattet av en landsverneplan i regi av riksantikvaren, hvor til sammen 33 bygninger på Nygårdshøyden er fredet, og til sammen er en tredel av UiBs totale eiendomsmasse omfattet av en eller annen form for vern. Alle de 33 byggene som er fredet har UiB egne forvaltningsplaner for, angående rehabilitering. For å finne ut hvordan UiB på best mulig måte kan benytte seg av de vernede byggene jobbes det med å utarbeide mulighetsstudier for å finne potensialet i bygningene, noe som i tillegg til at bruken blir bedre også kan bidra positivt i miljøforstand grunnet gjenbruk av bygg. Det er dog kostbart å forvalte vernede bygg, og endringer kan ikke gjøres uten godkjenning fra riksantikvaren (UiB, 2018, s.15-16).

Videre i kapittelet om dagens situasjon er det et delkapittel om arealbruk etter forhold. UiB har blant annet langt større areal enn normen på 23 kvadratmeter per ansatt. Noe av grunnen til dette er at normen kun gjelder nybygg, men det vil uansett være viktig for UiB å forholde seg til dette i arealplanleggingen. I bruken av undervisningsrom deler fakultetene og eiendomsavdelingen ansvaret (UiB, 2018, s.16). Det er også skrevet følgende om planer for det fremtidige fysiske læringsmiljøet:

«Nye læringsformer og ny teknologi setter nye krav til det fysiske læringsmiljøet. Moderne og funksjonelle bygg er en forutsetning for å møte denne utfordringen. Det er nå satt i gang en prosess sammen med undervisere og studenter for å gi innspill til utforming av framtidens undervisningsarealer» (UiB, 2018, s.17).

I forlengelse av dette har UiB også sett at studentenes bruk av leseplasser har endret seg, og har derfor etablert læringsentre som gjør det mulig å både lese for seg selv, med andre, på kafé også videre for å imøtekomme studentenes behov (UiB, 2018, s.17). UiB er også tilbyder av fristasjonsarealer til Studentsamskipnaden og studentorganisasjonene. Fristasjonsavtaler er avtaler om at man får benytte arealene uten å betale leie (UiB, 2018, s.17).

UiBs laboratorier er kostbare i drift, siden de ofte huser avansert infrastruktur som må være aktivt hele døgnet, i tillegg til at det ofte kan være arbeid med farlige stoffer. Dette gjør laboratoriene. Derfor er laboratoriene ekstra kostbare i alle forvaltningsfaser, fra utbygging til vedlikehold (UiB, 2018, s.17).

Det neste delkapittelet handler om eiendommenes tilstand. UiB har foretatt en egen kartlegging av tilstandsgraden til de fleste byggene de forvalter, og i planene kommer det frem at den gjennomsnittlige tilstandsgraden for byggene er på 1,5, og omtrent 45% av byggene har tilstand på 1,5 eller lavere. Behovet for oppgradering er både på tekniske anlegg og selve bygningene, og på grunn av nye krav som stilles er det også en del av den eldre bygningsmassen hvor man ikke kan nå de nye kravene. Det stilles også krav til universell utforming og mer effektiv energibruk (UiB, 2018, s.18-19).

Byggenes levedyktighet er et viktig aspekt i utviklingen av eiendommene. UiB måler levedyktighet på følgende to punkter:

«hvor godt egnet bygningen er for formålet

hvor god tilpasningsdyktighet bygningen har» (UiB, 2018, s.20).

I planen er UiBs bygninger vurdert i fire forskjellige kategorier. 73% av bygningsmassen har god tilpasningsdyktighet og er godt egnet til dagens bruk, 14% er godt egnet, men har dårlig tilpasningsdyktighet, 3% er dårlig egnet og har god tilpasningsdyktighet, og 10% er både uegnet og har dårlig tilpasningsdyktighet. Omtrent halvparten av byggene i sistnevnte kategori er blir anbefalt solgt (UiB, 2018, s.20-21).

Delkapittelet avsluttes med universell utforming. Det pekes på at det i lov og forskrifter er krav at universell utforming og at det er et mål nasjonalt at alle bygg skal være tilgjengelige for alle innen 2025. For å leve opp til dette har UiB kartlagt og laget handlingsplan for å gjøre det som kreves for å imøtekomme dette målet (UiB, 2018, s.20).

Kapittelet om dagens situasjon avsluttes med en gjennomgang av finansieringsordningene for nye bygg og vedlikehold. Av eksterne finansieringsløsninger i UiBs plan trekkes det frem bevilgninger over statsbudsjettet hvor Statsbygg er byggherre og byggene blir overført til UiB etter de er ferdige. Det påpekes også at det er strenge krav til godkjenning og gjennomføring gjennom denne ordningen. De fleste store bygg som UiB forvalter er bygget etter denne modellen, men det finnes også unntak som for eksempel det nye bygget til Fakultet for kunst, musikk og design i Møllendal hvor UiB leier av Statsbygg, siden bygget ble oppført av Statsbygg før UiB og Kunsthøgskolen fusjonerte (KHiB). Siden KHiB hadde eiendom forvaltet av Statsbygg, fortsatte leieordningen, selv om KHiB hadde blitt en del av UiB. Statsbyggs kurantordning trekkes også frem, hvor man kan få finansiering til mindre prosjekter uten at saken må behandles av Stortinget og Statsbygg blir eier av bygget slik at institusjonene må leie.

Selv om dette er en mulighet har UiB ingen bygg som er finansiert på denne måten. (UiB, 2018, s.21).

Av finansieringsmuligheter UiB har, trekkes internhusleie og bevilgninger fra styret, samt UiBs eiendomsselskaper frem. Husleie må alle som benytter seg av UiBs bygg, interne aktører som fakulteter og avdelinger så vel som eksterne samarbeidsaktører betale (UiB, 2018, s.21). Dette genererer inntekter som kan investeres i eiendom etter ønske fra Kunnskapsdepartementet: *«Departementet ønsker at husleiesystemet er dokumentert bærekraftig slik at det vil finansiere fremtidig bygging, rehabilitering og etterslep av vedlikehold»* (UiB, 2018, s.21). tillegg til at styret kan bevilge tilgjengelige midler fra forsinkede prosjekter til andre prosjekter, såkalt likviditetslån. Om dette gjøres må man finne ny finansiering til de forsinkede prosjektene som midler har blitt flyttet fra. UiB kan også selge eiendom i tråd med avhendingsinstruksen. Likviditetslån og salg av eiendom er ikke en langsiktig løsning, og brukes derfor heller til finansiering av enkeltprosjekter, heller enn løpende vedlikeholdskostnader (UiB, 2018, s.21).

UiB har egne eiendomsselskaper som er skilt ut fra den ordinære organisasjonsstrukturen. UiB har tre forskjellige eiendomsselskaper som er skilt ut med forskjellige formål om å henholdsvis imøtekomme Stortingets krav til sikkerhet for statens leieinnbetaling i forbindelse med fisjon fra Høyteknologisenteret, oppkjøp av Nygårdsgaten 5 og generell eiendomsutvikling og for å fungere i samarbeidsprosjekter med eksterne aktører. Når bygg kjøpes eller bygges gjennom eiendomsselskapene overføres de vederlagsfritt til UiB når gjelden for byggene er nedbetalt (UiB, 2018, s.22). UiB opplever at eiendomsselskapene gjør det lettere å finne finansieringsløsninger som også bidrar til oppgraderinger og bedre vedlikehold av bygningsmassen. Selv om UiB eier eiendomsselskapene må UiB rapportere til Kunnskapsdepartementet, og kjøp, salg og inngåelse av leieavtaler mellom UiB og selskapene må godkjennes av departementet (UiB, 2018, s.21-22).

I tillegg til dette leier også UiB inn arealer fra eksterne aktører når det er behov for dette, og dette er en viktig mulighet å ha slik at man alltid kan sørge for at det er tilgjengelige arealer når behovene endrer seg. I en ønskesituasjon skulle UiB forvaltet all bygningsmasse som benyttes selv, men dette har vist seg vanskelig i praksis. UiB har relativt høy autonomi til å inngå leieavtaler, men det må avklares med Kunnskapsdepartementet dersom leieavtaler på over 10 år skal inngås (UiB, 2018, s.22).

Det er en rekke aktører som presenteres i dette kapittelet. Kommunen kommer indirekte frem som en viktig aktør når UiB presenterer det de anser som et viktig ansvar i bybildet i Bergen og

at dette må hensyntas når eiendommer videreutvikles. Stortinget, Kunnskapsdepartementet og Statsbygg trekkes frem som viktige statlige aktører som påvirker eiendomsforvaltningen ved UiB. I tillegg er Helse-Bergen og samskipnaden aktører som nevnes. Av ikke-statlige aktører pekes det ikke på spesifikke utleiery, men det vises til at UiB også forholder seg til disse.

Det kan være tegn på at det er et fokus på å styrke den regulative pilaren i dette kapittelet. Det legges for eksempel vekt på hvordan UiB kan imøtekomme de ønsker og forventninger som er knyttet til vedlikehold av eiendomsporteføljen, og hvordan UiB skal jobbe for å skape en så god internhusleieordning som mulig. Universell utformingen og kravene som myndighetene setter til dette er også nevnt eksplisitt som et viktig område. For den normative pilaren kan vi se at det er et fokus på områder som er knyttet til kjernevirksomhet i dette kapittelet, for eksempel hvordan man skal jobbe for å imøtekomme behovet for nye læreformer og hvordan man må betale det det koster fordi man trenger laboratoriene. Dette er viktige områder for universitetets verdier og kan derfor ses på som en viktig del av den normative pilaren.

Finansiering kommer frem i dette kapittelet, og det presenteres flere forskjellige måter UiB kan skaffe finansiering til eiendommer. Det som tyder på større grad av formalisering og økt grad av fleksibilitet er UiBs mulighet til å forvalte eiendom gjennom internhusleie, bevilgninger fra styret og universitetets egne eiendomsselskaper. På denne måten er det fleksibilitet og muligheter knyttet til eiendomsforvaltningen, samtidig som det er mulig å utarbeide egne rutiner for forvaltningen. Eiendomsselskapene er noe som er trukket frem som viktige og i planen skriver UiB at de gir muligheter og handlingsrom knyttet til finansiering av eiendom. Dette er tegn på høyere grad av autonomi siden UiB har mulighet til å selv stå for finansiering på denne måten. Store utbygginger derimot må gå over statsbudsjettet og dette trekkes frem som en ordning som har strenge krav. Dette vil være noe som kan kunne skape mindre formalisering på grunn av disse kravene, i tillegg til at UiB er avhengig av politisk støtte for at disse midlene blir bevilget. Dette kan tyde på at det er mindre autonomi knyttet til de store prosjektene. Leieavtalene trekkes frem som et område som gir UiB fleksibilitet til å imøtekomme de behovene som er selv, om det er et ønske fra UiB å forvalte den mest kritiske eiendomsmassen selv. Det er også begrensinger fra Kunnskapsdepartementet når det kommer til friheten for å inngå lange leieavtaler. På grunn av friheten til å leie inn etter behov kan det være et tegn på en større grad av fleksibilitet, men grunnet ønsket om å helst eie, kan dette igjen tyde på lavere grad av sentralisering, da UiB har mulighet til å leie, men ikke har mulighet per dags dato til å fatte de avgjørelsene som kreves for å eie all bygningsmassen som benyttes.

Planens kapittel 4 «Visjon og mål for eiendomsutvikling og forvaltning ved UiB»

Det fjerde kapittelet i planen omhandler mål og visjoner knyttet til eiendomsforvaltningen ved UiB. Det første delkapittelet handler om at UiB skal ha et åpent og levende campus.

«Det er en økende konkurranse mellom universiteter og høyskoler om å tiltrekke seg flere og gode studenter, og studentene oppgir at egenskaper ved campus er en av flere faktorer som påvirker valg av studiested» (UiB, 2018, s.25).

Det at UiB ligger i sentrum av Bergen er ansett som viktig i et konkurranseperspektiv og derfor er det viktig at man får integrert campus i byen på en så god måte som mulig. Dette skal gjøres i samarbeid med kommunen, næringslivet og andre relevante aktører, for å sørge for at campus utvikles som en sentral del av Bergens bybilde (UiB, 2018, s.25).

Studentsamskipnaden tilbyr mange tjenester til studentene og det vil være viktig å ha god dialog med samskipnaden og Studentparlamentet for å videreutvikle studentenes behov. Det er ønskelig å tiltrekke næringslivet, men på grunn av dagens restriksjoner knyttet til reklame på campus er dette vanskelig. Dette må vurderes oppmykt for å tiltrekke seg næringslivet (UiB, 2018, s.26).

Videre i kapitelet er det skrevet om arbeidsmiljøet for læring og forskning. På grunn av rask endring i teknologi, undervisning og organisasjon er det nødvendig med stor grad av fleksibilitet, og eiendomsforvaltningen må derfor legge til rette for flere formål og finne ut av hvordan arealet skal disponeres (UiB, 2018, s.26). Som det også kom frem tidligere i planen er det endringer i hvordan studentene jobber som legger føringer for utvikling av byggene, fra gamle leseplasser til mer dynamiske vrimlearealer og læringssentre. Dette gjelder også i undervisningssammenheng når man ikke lenger kun har den «klassiske» undervisningsarealet med et auditorium, men nå trenger arealer som i større grad legger til rette for samarbeid og interaksjon studenter imellom i læringssammenheng. Universitetsbiblioteket er viktige i denne sammenheng og man legger om virksomhet og arealer for å imøtekomme de nye behovene. Dette muliggjøres også gjennom frigjort areal som et resultat av digitalisering av samlingene. Et annet eksempel på moderne undervisning er samarbeid med private aktører innenfor teknologi og media ved å dele bygninger med disse, for å legge til rette for digitalisering av undervisning og moderne infrastruktur (UiB, 2018, s.26-28). For å få til dette vil det være nødvendig å se på dagens ordning med at spesifikke fagmiljøer har egne arealer, og gå over til en ordning hvor man kan utnytte arealene bedre ved å ikke reservere dem til enkelte grupper (UiB, 2018, s.28).

Flere av de samme prinsippene gjelder også arbeidsplasser. Teknologisk utvikling har funnet sted, mens bygningene i stor grad er slik de var da de ble bygget, med blant annet cellekontorer og avgrensede møterom. På grunn av ønske om samarbeid på tvers av disipliner er det behov for nye arbeidslokaler for å legge til rette dette, i tillegg til at studenter og vitenskapelige ansatte i større grad kunne møtes. Dette må kombineres med at man fremdeles skal ha mulighet til å jobbe stille, og møtes i lukkede rom. I tillegg er det nødvendig med fleksible arealer som raskt kan tilpasses tildelinger av forskningsmidler som for eksempel SFFer. Denne utviklingen skal foregå i tett dialog med brukerne, men også vise til en fornuftig bruk av offentlige midler (UiB, 2018, s.28-29).

Behovet for spesialarealer og laboratorier vil også i fremtiden være viktig for å kunne gi forskningsbasert undervisning og utvikle UiB videre som et anerkjent forskningsuniversitet. Flere av UiBs laboratorier og spesialrom er i dag modne for oppgradering og oppgradering av disse er kostbart. Det er derfor viktig med stor grad av arealutnyttelse, og fleksibel bruk for å få mest mulig ut av investeringene. Dette henger også sammen med UiBs plan for infrastruktur, som blant annet innebærer gjenbruk og samarbeid med eksterne aktører (UiB, 2018, s.29-30).

Avslutningsvis i delkapittelet skrives det om digitalisering og behovet for økt digitalisering i fremtiden. UiB har egen strategi angående digitalisering. Gjennom økt digitalisering er tanken at UiBs arealer kan bli mer fleksible og at tjenester som tidligere var bundet til spesifikke arealer nå kan brukes på hele campus. Digitalisering vil kunne realisere smartere bygg som igjen kan bidra til å spare midler, mer miljøvennlig drift og bedre brukervennlighet (UiB, 2018, s.30-31).

For formidling stilles det også krav til utviklingen av eiendomsmassen. I planen er det lagt spesielt stor vekt på rollen til UiBs museer, men også på universitetsbiblioteket, og universitetets aula som viktige møtesteder mellom fag og samfunn (UiB, 2018, s.31-32).

Innovasjon er også noe som UiB gjennom sin plan ønsker å legge til rette for. Gjennom blant annet bygg og infrastruktur skal det legges til rette for dette. For å bli så gode på innovasjon som mulig trengs det samarbeid med offentlige- og private aktører og næringsliv, i tillegg til økonomiske muskler for å tiltrekke seg de nødvendige aktørene. For å tiltrekke seg de ressursene som kreves vil det også være viktig å med gode arealer og infrastruktur som kan løse de utfordringene som man skal løse (UiB, 2018, s.32).

Miljø og bærekraft omtales i strategien som et område hvor UiB har et viktig samfunnsansvar for å drive på en måte som ikke påvirker miljøet på en negativt. UiB har satt mål om når de skal være klimanøytrale, alle nye transportløsninger skal være miljøvennlige, all oljefyring skal

fases ut, det skal innføres løsninger som kontrollerer energibruken i bygningene, og det skal ses på løsninger som miljøvennlige materialer og solceller på takene. UiB vil også fortsette å satse på kildesortering og bedre mulighetene for å sykle til jobben, blant annet gjennom et samarbeid med kommunen om bysykler på campus. Dette vil også være i tråd med at myndighetskrav om få eller ingen parkeringsplasser ved nybygg (UiB, 2018, s.33-34).

I kapittelet om dagens situasjon er allerede deler av fokuset på arealeffektivitet omtalt, men UiB vil i fremtiden jobbe for å redusere arealbruken, men at «[...] en slik arealreduksjon ikke forutsetter redusert aktivitet ved UiB, men at virksomheten skal skje innenfor mer arealeffektive og moderne løsninger» (UiB, 2018, s.34).

For å oppnå de målene som UiB har satt i sin strategi vil opprettelsen av kunnskapsklynger være svært viktig. Alle klyngene som skal opprettes skal målet være at man gjennom samarbeid skal løse utfordrende problemer. Ved å opprette disse klyngene vil UiB kunne øke samarbeidet med eksterne aktører, både offentlige, private, innenfor næring kultur, fra andre utdanningsinstitusjoner også videre. Det er til sammen planlagt å opprette fem klynger som alle vil påvirke eiendomsforvaltningen i årene fremover for UiB (UiB, 2018, s.34).

Når eiendom fornyes eller oppgraderes, er det et mål at alle bygninger skal ha tilstandsgrad på 1 eller bedre. Dette skal oppnås gjennom å oppgradere bygg, samt selge bygg som har dårlig tilstandsgrad, eller har dårlig tilpasningsevne. Oppgradering kan være kostbart og det må derfor legges til rette for at større prosjekter skal finansieres på andre måter enn over UiBs eget budsjett (UiB, 2018, s.35).

Før kapittelet om mål og visjoner oppsummeres, handler det siste delkapittelet i dette kapittelet om UiBs vekst og ekspansjonsmuligheter. Det er planlagt at det i fremtiden både vil være befolkningsvekst og vekst i forskningsmidlene. Om dette skulle stemme vil det kunne bli nødvendig å finansiere økt arealbruk. Det diskuteres også mulige tomter for ekspansjon, og her nevnes det at det foregår endringer i reguleringsplanene i nærheten av UiBs campus av kommunen, i tillegg til at området ved Dokken skal omreguleres, noe som også kan gi muligheter for UiB (UiB, 2018, s.36).

I dette kapittelet presenteres mye av det som er UiBs mål og tanker knyttet til den fremtidige eiendomsforvaltningen. Med dette kan det tyde på at det er den normative pilaren som ønskes styrket, gjennom at UiB vil utvikle kvaliteten og mulighetene knyttet til sin kjernevirksomhet. Eksempler på dette er hvordan arealene til forskning skal styrkes, fokuset på SFFer, hvordan læringsmiljøet skal bedre og hvordan UiB ønsker å opprette kunnskapsklynger for å

imøtekomme sine mål. I tillegg kan vi også lese at det er planer om å øke fokuset på miljø og bærekraft i UiBs eiendomsmasse. I dette kapittelet er det få indikatorer på de to andre pilarene, med unntak av at det legges planer for hvordan tilstandsgraden på eiendommene kan bedres, noe som kan knyttes til institusjonens regulative pilar, og at det kan være mulig at det er noen mål som vil styrke den kognitive pilaren som kan ses når UiO og UiB sammenlignes.

Kommunen trekkes direkte og indirekte frem i form av at UiB skal bidra i byutviklingen, at bysykkelordningen skal videreutvikles og at UiB er en viktig aktør når den nye bydelen i Bergen, Dokken skal utvikles. Studentparlamentet som studentenes tillitsvalgts organ skal inkluderes i tillegg til Studentsamskipnaden i diskusjoner rundt fremtidig arealutvikling. Ellers så kommer generelt med samarbeid med næringslivet og andre relevante eksterne aktører frem som noe som UiB ønsker å se på mulighetene til å gjennomføre.

I dette kapittelet kommer UiBs autonomi til uttrykk gjennom indikatoren fleksibilitet. Det er et stort fokus på hvilke muligheter som eksisterer og hvordan UiB skal oppnå dette, heller enn fokuset på hvilke begrensninger som finnes. Derfor kan dette tyde på at kapittelet fremviser områder hvor formaliseringen er høy, fleksibiliteten er høy og standardiseringen er høy ettersom institusjonen har egne tanker, planer og løsninger på hvordan dette skal gjøres på en så god måte som mulig.

Universitetene og deres eiendommer

I dette kapittelet skal UiO og UiBs autonomi og omgivelser i eiendomsforvaltningen diskuteres og sammenlignes. Hensikten med dette kapittelet er å sammenligne og diskutere det teoretiske rammeverket knyttet til autonomi og omgivelser, opp mot empirien som omhandler de historiske utbyggingene til UiO og UiB, og dagens strategiske planer for eiendom. På denne måten skal dette kapittelet være med på å legge grunnlag for å kunne konkludere på de to forskningsspørsmålene knyttet til UiO og UiB sin eiendomsforvaltning.

Autonomi knyttet til universitetenes store utbyggingsprosjekter

Før de store plangjennomføringene og ekspansjonene på 1960 tallet som både UiB og UiO gikk igjennom, var begge institusjonene preget av at de vitenskapelige miljøene styrte institusjonene gjennom akademiske kollegier, bestående av vitenskapsfolk som hadde akademia i fokus. Sånn sett er det et skille på 1960 tallet med Kleppe-komiteens utredning hvor institusjonene tar en ny retning med tanke på at utdanning skulle bli mer tilgjengelig med de ekspansjoner og krav dette stilte til institusjonene, både med tanke på innføringen av strengere krav til langtidsplanlegging, og større krav til hva universitetene måtte tilby med tanke på omfanget på utdanning som skulle tilbys samfunnet. Dette kan kanskje også ses på som et skille angående autonomi og hvordan den skulle utvikle seg videre. Tidligere kan man se at både UiO og UiB hadde større planer knyttet til sin utbygging og ekspansjon, men anbefalingene som Kleppe-komiteen kom med kan kanskje ha vært med på å endre de konkrete kravene som ble stilt til institusjonenes langtidsplanlegging. Siden det nå hadde blitt anbefalt å stille strengere krav til langtidsplanlegging enn det som hadde vært tidligere, kan dette være indikatorer på lav grad av standardisering og formalisering, og høy grad av fleksibilitet og legitimering på grunn av at det var enklere for universitetene og endre retning, i tillegg til at man styrte gjennom et kollegium der avgjørelsene skulle være kollegiale og basert på enighet rundt hva som var det beste vedtaket basert på den rollen kollegiet mente at universitetet skulle spille, og at andre aktører i mindre grad kunne fatte vedtak på institusjonenes vegne. En utfordring som kan ha oppstått knyttet til disse store utbyggingene er knyttet til institusjonenes fleksibilitet siden en slik utbygging ville bli kostbart. Dette kan ha gjort at institusjonene i større grad var avhengig av andre aktører for å klare å finansiere prosjektene. Likevel henger de større utbyggingen sammen med støtte fra politisk hold, som gjør at Stortinget kan være mer velvillige til å bevilge de midlene som behøves.

Man kan også se eksempler på at private aktører bidro med økonomisk støtte da det var behov for midler til å bygge ut institusjonene. Etter at det ble utredet at det var større behov for «masseutdanning» i samfunnet kan man kanskje se tegn på at det var mer midler tilgjengelige for universitetene, enn det hadde vært tidligere. Dette kan også tyde på at Staten før og rett etter krigen var fattig, og på den måten måtte prioritere sine midler med omhu. Sånn sett er det kanskje mulig å si at den økonomiske fleksibiliteten tidligere var lavere, men den akademiske fleksibiliteten høyere. De store utbyggingene ble i hovedsak igangsatt grunnet behovet for mer plass og kapasitet for å imøtekomme økende studenttall, i tillegg til utdaterte lokaler som ikke lenger var i stand til å levere den forskningen og undervisningen som det var forventet at UiO og UiB skulle levere. Som en følge av dette kom det også større finansielle bevilgninger til institusjonene, som kan bidra til styrket autonomi gjennom økt grad av fleksibilitet økonomisk sett, og høyere grad av standardisering og formalisering, og lavere grad av sentralisering grunnet kravet om planer for videre utvikling av universitetenes eiendom.

Et interessant aspekt som kommer frem i empirien knyttet til utbyggingen av både UiO og UiB er «drakampen» mellom fagmiljøene og politikerne når det kommer til de avgjørelsene som skulle tas knyttet til utbyggingen av universitetenes eiendom. For eksempel i sammensettingen av komiteer som skulle utarbeide forslag til utbygging var det helt andre forventninger fra UiO om hvem som skulle sitte i denne komiteen, enn det politikerne hadde. På grunn av at disse avgjørelsene i større grad fattes av politikere over universitetenes styrende kollegier, og at kollegiene i mindre grad har ansvaret for å styre implementeringsprosessene og bestemme hvordan informasjon og saksgang skulle være. Dette kan være en indikator på mindre autonomi i form av redusert grad av sentralisering og formalisering. Det kan også tyde på at man tidligere ikke hadde den samme forståelsen for hvilke verdier universitetene hadde og som de ønsket å forsvare. Det samme kan kanskje sies om UiBs rolle som interessent da Nygårdshøyden skulle reguleres. Selv om dette nok i praksis resulterer i lavere autonomi, kan det være at reduksjonen blir begrenset på grunn av den legitimeringen som kommer frem i at institusjonen forsvare sine normer og verdier, og har mulighet til å gjøre dette opp mot myndighetene. På grunn av dette kan det se ut som at institusjonene tidligere i større grad måtte bruke den autonomien de hadde tilgjengelig for å forsvare universitetenes verdier opp mot andre aktører når det kom til spørsmål knyttet til den konkrete utviklingen.

Empirien som er presentert tyder på at finansiering har vært et viktig, om ikke avgjørende aspekt helt fra opprettelsen av UiO og UiB frem til i dag. I de historiske utbyggingsprosessene kan det se ut som at finansieringsløsningene var mange av de samme som løsningene UiO og UiB

benytter i dag med tanke på at legater og fond var gjeldende når det kom til finansiering og spesielt at store prosjekter som hovedregel var avhengige av finansiering fra staten. På grunn av en svakere norsk økonomi i de store utbyggingsfasene enn i dag, kan det kanskje være at det i dag er mer midler tilgjengelig, og på den måten at fleksibiliteten er større, men akkurat dette må tolkes med varsomhet da midler tilgjengelig ikke konkret er tatt høyde for i denne oppgaven. Det er også interessant å se hvordan gaver, donasjoner og bruk av midler fra for eksempel avgifter har vært viktige, og i større grad har vært avgjørende tidligere i forhold til i dag. Dette kommer også frem i lovverket som konkret tar høyde for at gaver i form av eiendom gitt til UiO og UiB forvaltes av institusjonene selv. Dette kan være en indikator på at institusjonene har måttet bruke sin autonomi til å bygge legitime institusjoner som er i posisjon til å motta disse gavene ved at de også gir noe tilbake til samfunnet gjennom sin kjernevirksomhet, og på den måten fremstår som attraktive for filantroper og andre som har midler eller eiendom tilgjengelig som universitetene kunne få. Basert på dagens strategiske planer ser det ut som at dette i større grad var viktig tidligere, da de overordnede planene for finansiering i mindre grad baserer seg på å hente inn ressurser på denne måten, og sånn sett kan ses som et funn knyttet til hvordan bruken av autonomi og hva som prioriteres fra UiO og UiBs side har endret seg. Likevel kan det også diskuteres om gaver er et udelt gode eller ikke, da gaver i form av eiendom har en kostnad og binder opp ressurser til drift av eiendommene som blir gitt.

Autonomi i dagens strategiske planer for eiendom

De første kapitlene i institusjonenes egne strategiske planer for eiendom omhandler bakgrunnen for planen basert på eiendomsforvaltningen for UiO og UiB. I disse kapitlene legges det blant annet fokus på hvilke lover, forskrifter også videre institusjonene må forholde seg til. Dette gjelder for begge institusjoner. Disse rammene for institusjonene kan gjerne påvirke formaliseringen og standardiseringen ved at det vil komme direkte krav til hvordan institusjonene skal løse visse oppgaver, og på den måten begrense deres autonomi og mulighet til å løse de tilsvarende oppgavene på egenhånd. I så måte er de to kapitlene om dagens situasjon som finnes i planene i større grad en innledning som definerer hvilke handlingsrom institusjonene i dag operer innenfor, heller enn en forklaring og fremvisning av hvordan institusjonene bruker sin autonomi, spesielt for UiB hvor dette kapitlet er relativt kort. UiO derimot har i større grad presentert utarbeidelsen av planen og hvilke aktører som har vært med på å utarbeide den. Her kommer det frem det som kan ligne på et strategisk utvalg fra UiO har vært med på å komme med innspill til planen. Dette kan være en indikator på hvordan UiO bruker autonomien sin til å bygge organisasjon, og også en mulig indikator på legitimering,

siden UiO, selv om de er pålagt å ha denne planen, utnytter muligheten til å skaffe innspill og involvere lokale aktører på en måte som gjør at de kan føle tilhørighet. På denne måten er det mulig at implementeringen av planen vil gå lettere. UiB har ikke de samme detaljene knyttet til hvem som har vært med på å komme med innspill til planen. Det er nærliggende å tro at prosessen kan minne om UiOs basert på at det vil være nødvendig å ha med innspill fra organisasjonen når en såpas omfattende plan skal lages, men dette vil være vanskelig å vurdere uten at informasjonen er tilgjengelig.

I kapitlene for dagens situasjon presenterer UiO og UiB hvordan eiendomsforvaltningen er i dag, med utgangspunkt i situasjonen da planene ble utarbeidet. Et av de viktigste aspektene som trekkes frem i dagens situasjon er behovet for å bedre tilstandsgraden til eiendommene. Dette er noe som gjelder for begge institusjoner, og som blir viet mye oppmerksomhet. Dette henger også sammen med statens fokus på tilstanden til eiendommene i den statlige styringen av eiendomsutviklingen, og sånn sett en nødvendighet sett fra institusjonenes side, siden de tydelig gir uttrykk for at de jobber for å imøtekomme kravene om bedre tilstandsgrad. Behovet for å investere i utbedring av eiendom kan nok på mange måter ses på som en torn i siden på UiO og UiB. Institusjonene vet at de er helt avhengige av å vedlikeholde eiendommen sin, både på grunn av at de selv skal tilby lokaler som kan brukes for å utføre kjernevirksomheten, samtidig som at dette koster mye penger. Derfor kan måten behovet for vedlikehold kommuniseres i planene være en indikator på at institusjonene ser at behovet for utbedringer er så prekært at det kan gå utover annen drift. Dette vil kunne redusere autonomien i form av mindre fleksibilitet, men også gi mer standardisering og formalisering siden det legger krav til at institusjonen må ha klare planer og løsninger på forvaltningen. På den andre siden kan det store fokuset på nettopp tilstand være et tegn på at det er viktig for institusjonene å bedre tilstandsgraden, og på den måten kan det også ses på som et område hvor UiO og UiB bruker sin autonomi, da kanskje spesielt gjennom finansielle løsninger.

Tilstandsgraden er også et gjennomgående tema i planene som helhet, og det er kanskje ikke så rart gitt statens ønske om at denne skal bedres, slik som det kommer frem i de politiske prosessene som tidligere i kapitlet er analysert. På mange måter kan tilstanden til eiendommene nok ses på som en torn i siden på institusjonene. De har fått et stort ansvar som de ikke mener de har nok ressurser til å håndtere, noe som spesielt UiO gir uttrykk for i sin plan. Forventningene fra staten kan ses på som autonomibegrensende gjennom flere indikatorer. Den kan begrense universitetenes fleksibilitet siden den tar opp ressurser, den kan redusere formaliseringen siden universitetene har blitt underlagt et strengere regime for kontroll og

forventninger knyttet til eiendom, slik som det for eksempel kommer frem i rapporten fra Riksrevisjonen. Dette kan også påvirke sentraliseringen siden avgjørelsene om at tilstandsgraden er så dårlig at det må gjøres grep også kommer fra andre aktører enn universitetene selv. På den andre siden så er det klart at institusjonene hadde måttet vedlikeholde et minimum av eiendom helt uavhengig av autonomispørsmålet for å kunne opprettholde egen drift. Det som også kommer frem, kanskje spesielt i rapporten som ble utarbeidet av Multiconsult i forbindelse med områdegjennomgangen, er at eiendomsforvaltningen og eiendommene fungerer som verktøy for at universitetene skal nå sine mål, og å utføre sin kjernevirksomhet. Dette kommer også frem i institusjonens planer. I tillegg har UiO og UiB et relativt stort handlingsrom når det kommer til å håndtere eiendom med lav tilstandsgrad, så det er klart at selv om de nevnte indikatorene for begrenset økonomi kanskje er tilstede i noe større grad på dette området enn andre, så har fremdeles institusjonene et handlingsrom. Dette kan vi se spesielt når UiO og UiB gjør prioriteringer på hvilke eiendom de skal beholde og hvilken de skal avhende. Her vurderes det å fatte strategiske avgjørelser basert på blant annet tilstandsgraden og hvordan byggene på best mulig måte kan benyttes i fremtiden til de formål som institusjonene måtte ønske. Dette kan kanskje også ses i sammenheng med institusjonenes ønske om å eie egen eiendom, heller enn å leie. Oppsummert kan man altså se at det ligger noen verdier rundt dette å forvalte egen eiendomsmasse, og at dette er langt mer enn kun en oppgave institusjonene gjør på vegne av staten. Universitetene skal utføre sin kjernevirksomhet på en så god måte som mulig, og imøtekomme de mål som er satt. Da kan dette indikere at det gjøres best selv, selv om institusjonene har en krevende tilstandssituasjon. På denne måten kan man se at det institusjonene ønsker å oppnå med å ha en større grad av autonomi i den rene forvaltningen av eiendom, er å bruke denne autonomien på å imøtekomme sine mål og sin kjernevirksomhet på en så god måte som mulig.

I sammenheng med institusjonenes fokus på eiendommenes tilstandsgrad, vil det være relevant å diskutere hvordan UiO og UiB ser på finansieringsmulighetene og de fremtidige mulighetene knyttet til dette, da det har viser seg at finansiering er viktig for at institusjonene skal imøtekomme de mål og krav som settes til deres eiendomsforvaltning. I institusjonenes planer er finansieringsløsningene plassert i forskjellige kapitler. Der UiB forklarer det finansielle handlingsrommet i sitt kapittel for den gjeldende situasjonen, har UiO, utover å nevne eksisterende finansieringsløsninger, presentert mulige og ønskede løsninger i kapittelet for prioriterte prosjekter, kompetanse og finansieringsløsninger. Derfor kan det allerede her tenkes at det er forskjellige syn på finansieringsløsningene på UiO og UiB. Rent finansielt sett er begge

institusjoner opptatt av at de i prinsippet har mulighet til å finansiere alle eiendomsprosjekter over sitt eget budsjett. I dette kan det derfor tolkes at det her ligger en grunnleggende autonomi i form av fleksibilitet, men lavere grad av standardisering og formalisering siden dette er en mulighet de mener eksisterer, men som de i praksis ikke har mulighet til å benytte seg av og dermed ikke har konkrete planer for hvordan dette skal gjøres. Slik som det kommer frem i begge institusjoners planer er denne selvfinansieringen i praksis relativt begrenset, i og med at det ikke finnes nok midler til å gjennomføre de største prosjektene over eget budsjett. Dette gjør at institusjonene må jobbe for å skaffe midler gjennom politiske prosesser, hvor prosessene gjerne tar lang tid, og det blir satt klare krav til hvordan utviklingen skal skje dersom de får tilskudd. Dette kan gjøre at det oppstår en del naturlige begrensninger på hvilke prosjekter som kan gjennomføres for institusjonene, og dermed redusere deres autonomi. Derfor er de avhengige av å finne andre løsninger for å finansiere prosjektene sine på. Dette kan tyde på at formaliseringen er relativt lav på dette området for begge institusjoner, da det er tydelige avklaringer som må gjøres og regler som må følges dersom penger skal tildeles over statsbudsjettet.

For UiB trekkes spesielt eiendomsselskapene frem som gode løsninger for å skape fleksibilitet. Basert på måten eiendomsselskapene presenteres i planen virker det som at UiB har funnet en måte å bruke den autonomien de har på en måte de er godt fornøye med, ved at de får et større finansielt handlingsrom til å utvikle eiendomsporteføljen. Sånn sett kan det være en mulig løsning som UiO også kan se på å utnytte, da dette tyder på at UiB på en positiv måte utnytter en større del av den autonomien de har som institusjon på dette området enn det UiO gjør. Selv om UiB kanskje kan sies å utnytte sin autonomi på en annen måte enn det UiO gjør med sine eiendomsselskaper, fremstilles kanskje disse noe unyansert i UiBs plan, da man gjennom å finansiere eiendom gjennom eiendomsselskapene, gjør at man uansett må hente inn igjen disse midlene på andre måter, for eksempel gjennom økt internhusleie. Dette gjør at man kan dekke større enkeltkostnader, men at kostnadene over tid fremdeles kan være store.

Med unntak av eiendomsselskapene er det mange indikatorer i empirien som tyder på at UiO og UiB ellers har mange av de tilsvarende tankene og fokuset til den faktiske finansieringen. Eksempelvis internhusleieordningen som begge trekker frem som en god løsning for å kunne finansiere eiendom, muligheten til å inngå leieavtaler dersom det skulle bli behov for mer areal, at begge institusjoner har egne midler plassert i finansielle strukturer som ikke er direkte knyttet til institusjonenes egne budsjetter og ikke minst muligheten til å avhende eiendom. Å avhende eiendom setter en rekke krav og det er potensielt en tidkrevende prosess, men dette er noe som

begge institusjoner trekker frem som viktige aspekter i deres eiendomsforvaltning, og noe som tyder på at institusjonenes autonomi på dette området er stor, og noe de også velger å benytte seg av for å imøtekomme de mål som er satt. På denne måten kan man kanskje si at institusjonene har relativt høy autonomi til å skaffe egne midler til mindre prosjekter da de har en rekke egne finansieringsløsninger som øker graden fleksibiliteten og egne rutiner for å løse dette gjennom formalisering, mens i større prosjekter som institusjonene ikke klarer selv er det mindre fleksibilitet og mindre formaliseringer.

I de politiske prosessene knyttet til finansiering er det et interessant hvordan UiO i langt større grad enn UiB benytter planen som et politisk virkemiddel. UiB fokuserer i større grad på å forklare dagens situasjon og de faktiske finansieringsordningene. UiO kommer med tydelige utspill om at dagens finansieringsordninger ikke er gode nok for formålet i deres eiendomsforvaltning, og at det er behov for nye finansieringsløsninger dersom institusjonen skal imøtekomme de mål og krav som er satt av departementet. Det at UiO bruker sin autonomi på å mene dette opp mot de organene som egentlig er overordnede, mens UiB ikke gjør det i sin plan, kan muligens dette være en indikasjon på at UiB alt i alt er mer tilfredse med finansieringsløsningene enn UiO, og derfor ikke benytter seg av mulighetene de har til å kritisere dagens finansieringsordninger i planen. Gjennom dette er det mulig at UiO kan styrke sin legitimering ved at det blir større støtte internt på institusjonen gjennom et felles fokus for å skaffe gode finansielle løsninger, og på den måten øke sin autonomi selv om man uavhengig av utfall vil være underlagt lover, regler og fullmakter som institusjonen må forholde seg til.

Det kommer altså frem en rekke faktorer som kan begrense universitetenes autonomi og handlingsrom. Derfor skal jeg videre diskutere hvilke muligheter universitetene selv presenter, og hva de ønsker å oppnå med sin eiendomsforvaltning i planenes perioder. I de to planenes mål og visjoner er det klart at fokuset på deres kjernevirksomhet er noe som går igjen, da spesielt med fokus på undervisning og forskning. Formidling er også nevnt i forbindelse med institusjonenes museer, men får ikke like mye oppmerksomhet som de områdene som i større grad er direkte tilknyttet forskning og utdanning. Digitalisering og mulighetene dette åpner er noe som både UiB og UiO presenterer i sine planer. På grunn av utvikling knyttet til digitalisering vil dette være viktige aspekter for institusjonene for utvikling av fremtidige læringsarealer og hvordan bibliotekenes arealer kan utnyttes på bedre måter. Dette kan tyde på at fleksibiliteten øker i takt med nye muligheter gjennom blant annet digitalisering, og at institusjonene ønsker å utnytte denne fleksibiliteten til å lage bedre læringsarealer. Begge institusjoner er opptatt av at man skal skape moderne læringsarealer som tilfredsstillende

moderne studentens behov. Antageligvis vil begge institusjoner stå foran en stor omveltning når de skal utvikle bygg som er strukturert for den mer klassiske undervisningen og studeringen med avgrensede lesesalsplasser og klassiske auditorier, til bygg som imøtekommer mer studentaktiv læring, og muliggjør større grad av sosial kontakt mellom studentene på campus. Dette er noe som kommer til å være kostbart, men siden det er noe som er prioritert i planene til institusjonene, kan dette være en indikator på at å utvikle undervisnings- og læringsmulighetene er en verdi som er så viktig at man ønsker å bruke deler av den fleksibiliteten man har tilgjengelig til dette formålet. Det er mulig at fokuset på læringsarealer kan resultere i høyere grad av legitimering som vil øke autonomien, siden det vil kunne skape støtte blant studenter og ansatte til å gjennomføre andre prosjekter, selv om man på kostbare prosjekter vil bruke en del fleksibilitet i form av økonomiske ressurser.

Man kan også se tendenser til de samme tingene som læringsmiljø innenfor forskningen. Både UiO og UiB ønsker å utvikle forskningsarealene, og dette er et område som får mye oppmerksomhet i planene. Begge institusjoner har et mål om å utvikle arealene til forskning for å imøtekomme fremtidens forskningsaktivitet, men både UiO og UiB har erfart at å oppgradere forskningsarealer er kostbart og at det derfor kreves ekstra mye ressurser for å imøtekomme målene innenfor dette området. SFFer er også noe som trekkes frem knyttet til forskning som viktige ordninger som skal prioriteres i fremtiden. På samme måte som undervisningen kommer det frem at forskningen kan ses på som en viktig verdi i begge institusjoners kjernevirksomhet, og noe som de derfor ønsker å prioritere. Gjennom måten det kommuniseres i planene viser begge institusjoner til at utvikling av forskningsarealer er kostbart, og på den måten kan man se at de bruker sin stilling til å formidle at det er behov for større økonomisk handlingsrom for å faktisk få utviklet disse arealene på den måten som kreves. På denne måten kan forskningsarealene hos begge institusjoner ses på som områder som ønskes å prioritere og på denne måten brukes sin fleksibilitet på.

Overordnet for de spesifikke arealene knyttet til forskning og utdanning kommer det frem at disse områdene er viktige for begge institusjoner når de planlegger utvikling av sine eiendommer. Planene er ellers relativt generelle med spesielt fokus på tilstandsgrad, men akkurat innenfor forskning, utdanning og også til en viss grad formidling trekker både UiO og UiB frem spesifikke behov. Dette kan også knyttes sammen til det som kommer frem i rapporten utarbeidet av Multiconsult i forbindelse med områdegjennomgangen, der institusjonene er opptatt av viktigheten av egen eiendom for å nå egne mål, og hvor avansert det er å forvalte undervisnings- og forskningsbygg. Alt i alt kan dette tyde på at UiO og UiB

har en spesiell tanke rundt autonomien, og egen myndighet til å nettopp forvalte bygg og arealer som er tilknyttet kjernevirksomheten, og at dette er et område hvor de ønsker å prioritere og bruke den autonomien de har til å utvikle disse arealene, og forvalte dem gjennom de verdier, tradisjoner og normer som kanskje kun universitetet selv har mulighet til å gjøre. På bakgrunn av dette vil man kunne se fleksibiliteten som den viktigste autonomiindikatoren på dette området, siden dette er et viktig område hvor institusjonene prioriterer å bruke sine ressurser, uten at det egentlig kommer frem andre indikatorer som begrenser, utover de finansielle begrensningene som finnes. Det kan også tyde på en sterk grad av sentralisering siden kjernevirksomheten er et område hvor universitetene har myndighet til å utføre og planlegge mye av arbeidet på egenhånd. Dette vil derfor være et område universitetene vil prioritere for å klare å oppnå sine mål.

Et annet område som blir viet oppmerksomhet i begge planene er bærekraft og miljø. I planen har UiO har større fokus på dette enn UiB, og har i tillegg «grønt universitet» som en del av planens navn. I utgangspunktet kan kanskje miljøatsingen ses på som et interessant aspekt i lys av at begge institusjoner er tydelige på at ressursene ikke strekker til alt de ønsker gjennomføre, men fremdeles ønsker å prioritere bærekraft og miljø som kan være mer kostbart. Dette kan tyde på økt fleksibilitet på dette området da universitetene har mulighet til å prioritere på denne måten, men også at det er en viss grad av støtte til disse tiltakene blant styringsmakter og innad i egen institusjon. Dette kan være treffende for autonomiindikatoren legitimering, siden de kan gjennomføre disse prosjektene, selv om det er nærliggende å tenke at ressursbruk på dette området, kan gå på bekostning av andre prosjekter. Det er interessant at ting kan tyde på at UiO har større ambisjoner enn UiB på dette området, selv om UiOs plan ble vedtatt før UiB sin. Dette kan tyde på at det forskjeller blant de to institusjonene på hvorvidt de ønsker å prioritere og benytte det handlingsrommet de har til miljø- og bærekraft.

Omgivelser

Autonomien til institusjonene vil til enhver tid være påvirket av handlingsrommet som omgivelsene tillater at institusjonene har. Derfor vil autonomi og omgivelser bli satt i sammenheng i dette delkapittelet. Det er Scotts pilarer som er utgangspunktet for diskusjonen knyttet til omgivelsene, og hvordan institusjonene bruker sin autonomi på tiltak som styrker eller bygger ned pilarene. Dette vil i dette kapittelet være vesentlig for å forstå hvordan institusjonene bruker sin autonomi i eiendomsforvaltningen. Siden pilarene fungerer som institusjonenes egne byggesteiner vil man ved å studere pilarene, kunne danne et bilde av hvordan UiO og UiBs pilarer formes etter det handlingsrommet de får fra omgivelsene. På

denne måten vil det være mulig å studere hvordan institusjonene bruker sin autonomi, ved å se pilarene i sammenheng med områdene hvor institusjonene har mer eller mindre autonomi. Dette kan igjen knyttes opp til de forskjellige aktørene, for å danne et bilde av hvilke aktører fra omgivelsene UiO og UiB forholder seg til, og hvordan dette påvirker deres pilarer.

Sett i lys av utviklingen av lovverket er det indikatorer som kan tyde på at det var strengere regulativ styring av sektoren tidligere enn det som det senere utviklet seg til. Likevel kommer ikke dette tydelig frem i de historiske dokumentene om UiO og UiB, kanskje fordi finansiering var et større hinder. For både UiO og UiB var det økonomien som var en av de største utfordringene i de større utbyggingene deres. Dette kan ikke direkte knyttes opp til en av pilarene, men vil heller være en indikator på autonomi. Likevel så kan det tyde på at det var tanker rundt å bygge opp institusjonenes normative pilar ved å representere institusjonenes og deres verdier på en så god måte som mulig, og kanskje på denne måten stå sterkere når midler skulle fordeles. Styrkingen av den regulative pilaren kan nok ses som nødvendig etter Kleppekomiteens forslag som la større krav til planlegging på universitetene, og kanskje også gjennom den kognitive pilaren ved at institusjonene blir likere hverandre når det settes konkrete og like krav til langtidsplanleggingen. Likevel gir empirien som presenteres et inntrykk av at institusjonene historisk har forholdt seg til omgivelsene på en mer instrumentell måte, der man tok grep og arbeidet dersom man trengte midler, tomter eller kunnskap for utbyggingene, heller enn strategisk langtidsplanlegging av hvordan man skulle oppnå de forskjellige målene over tid. Kanskje kan dette henge sammen med et tettere avhengighetsforhold til omgivelsene innenfor de nevnte områdene.

I de historiske utbyggingsprosessene kan vi se at spesielt Stortinget er en viktig aktør for finansiell støtte og gjennom politiske vedtak som støttet utbyggingene. Kommunen var også svært sentral i form av tomtereguleringer. Uten Stortinget og kommunenes arbeid er det mye som kan tyde på at utviklingen til UiO og UiB ikke hadde gått på den måten som den hadde, gitt deres viktige bidrag. Arkitektene spiller også en viktig rolle for å planlegge utbyggingen, samtidig som det var en rekke komiteer, både lokale byggesakskomiteer og statsnedsatte komiteer som var inne i arbeidet. Når det kommer til komiteene kan vi se at både UiO og UiBs lokalt nedfelte komiteer til en viss grad ble overkjørt av departementsnedsatte komiteer dersom departementet ikke hadde tiltro til at en lokal komité kunne utføre arbeidet, eller at arbeidet var i en skala som de mente trengte statlig kontroll i større grad. I dag ville det nok vært vanskelig å se for seg at man ved flere anledninger skulle satt ned flere komiteer som skulle gjøre lignende eller tilsvarende arbeid på et universitets vegne. Dette kan indikere et større

avhengighetsforhold til omgivelsene, og på denne måten henger det også tett sammen med autonomi i form av at omgivelsene går inn og tar kommando over områder som universitetene nok mente de selv burde styre. Likevel ser man at universitetenes egne ønsker tas høyde for på flere områder, og dette kan være en indikasjon på at staten og de offentlige aktørene som er nevnt hadde respekt for institusjonenes normative pilar og på den måten ikke ønsket å gripe for langt inn i områder som kan anses som viktige for universitetenes verdier.

I de større utbyggingene til UiO kan vi også se eksempler på private donasjoner, og også gjennom lovverket og utviklingen der kan man se at eiendom som er gitt som gaver og lignende skal forbli forvaltet av universitetene. Dette kan tyde på at private aktører har vært relevante tidligere, men også på en måte som gjør at man fikk støtte når det var behov for det i utbyggingsprosesser og lignende, heller enn et kontinuerlig forhold mellom private aktører og universitetene. Det kommer også frem at samskipnadene har spilt en viktigere og viktigere rolle for universitetene, også som en aktør som bidrar til å styrke tanken om hva universitetet skal være og dannelsesprosessen en universitetsutdanning skal være en del av. På denne måten vil institusjonene gjennom samarbeid med samskipnadene kunne styrke den normative pilaren ved å inkludere studentene i de verdier som universitetene legger vekt på.

Både UiO og UiB har et stort fokus på sine omgivelser i dagens planer for deres eiendomsforvaltning. Allerede fra de første kapitlene blir det presentert hva som er bakgrunnen for planene, og hvordan de må bygge opp sin regulative pilar for å imøtekomme alle de lover og regler som eksisterer knyttet til deres eiendomsforvaltning. Sett i lys av legitimitet vil dette til enhver tid være nødvendig for å vise til omgivelsene nettopp hvordan de tar høyde for de reguleringer som er gjeldende for dem. Dette vil på mange måter også legge en del rammer, slik det er diskutert i autonomikapitlet. I forlengelse av dette kan det være mulig å se en sammenheng mellom innskrenkninger i autonomi og styrking av den regulative pilaren. Dette henger også sammen med økonomisk midler hvor staten har tydelige krav og forventninger til hvordan midlene skal benyttes i eiendomsforvaltning og vedlikehold av eiendomsmassen. Dette er ikke direkte knyttet til lover eller regler, men slik som det kommer frem i de politiske prosessene så kan dårlig vedlikehold lede til endrede styringsmodeller, noe som institusjonene nok vil se på som en sanksjon heller enn en forvaltningsmessig endring grunnet at det er en direkte konsekvens av deres handlinger og prioriteringer knyttet til vedlikehold av eiendom. Kravene og reglene knyttet til vernede bygg er også et område hvor institusjonene må styrke sin regulative pilar, siden det er strenge regler til hvordan de skal håndtere vernet eiendom. Dette kan også være en innskrenkende faktor på autonomien.

Likevel vil ikke alltid skillet mellom den normative pilaren og den regulative pilaren være veldig tydelig. Ser man for eksempel Riksrevisjonens rapport kommer det frem at institusjonene må ta grep for å bedre tilstandsgraden på eiendomsmassen, noe som de tilsynelatende også gjør gjennom å legge stort fokus på dette området i planene deres. Å vedlikeholde eiendom er uansett noe de hadde måttet gjøre for å opprettholde sin egen legitimitet, både med tanke på hvordan institusjonene fremstår rent estetisk i bybildet, men også for å levere utdanning og forskning av høy kvalitet. Derfor kan det kanskje tenkes at dette nå fremstår som en styrking av den regulative pilaren på grunn av at det har gått så langt at staten har tatt grep. Derimot om institusjonene hadde prioritert dette selv kunne det ha blitt tolket som noe som var viktig for at UiO og UiB skulle klart å ivareta sine verdier og kjernevirksomhet på en så god måte som mulig. Likevel fremstår det i planene, spesielt i UiOs at de ikke har nok ressurser til å gjennomføre de rehabiliteringstiltakene som kreves. På grunn av dette kan det tyde på at institusjonene er pålagt å gjøre mer enn det de på egenhånd kan klare, og derfor vil det også være mulig å definere tiltak og fokus på bedre tilstandsgrad innenfor den regulative pilaren.

Utover lover og regler som presenteres og krav og forventninger knyttet til hvordan deler av universitetenes midler skal benyttes, samt at det er egne krav til vernet eiendomsmasse, er det ikke tydelig at den regulative pilaren styrkes på andre områder. Ønske om nedbygging av den regulative pilaren kan man kanskje se klart hos UiO som tydelig tar til motmæle mot dagens finansieringsordninger og skriver at de med dagens ordninger ikke er rustet til å håndtere de kravene som stilles når det kommer til eiendomsforvaltning, selv om UiB også ser på alternative og mulige finansieringsløsninger er de ikke like direkte på at det er behov for endring som det UiO er.

Aktørene som setter premissene for hvordan UiO må styrke sin regulative pilar er derfor i hovedsak staten, siden det er den som bestemmer lover, regler og sanksjoner dersom det er nødvendig, men det kan også være kommunen siden institusjonene må forholde seg til lokale reguleringer og andre myndighetsområder som kommunen har ansvar for. Dog kommer kommunen i hovedsak frem som en samarbeidspartner i begge institusjoners planer, men kanskje i noe større grad i UiOs plan enn i UiBs plan.

Basert på empirien er det mye som kan tyde på at den normative pilaren er den som institusjonene selv ønsker å styrke. Sett opp mot den regulative pilaren kan dette kanskje forklares ved at institusjonene ønsker å følge de lover og regler som finnes, men at når man har oppfylt de krav som eksisterer er dette heller ikke noe man jobber for å styrke ytterligere. Dette baserer seg på at analysen om den regulative pilaren peker i retning av at lover, regler og andre

krav er noe man følger, men institusjonenes planer sier ikke noe om at man skal gjøre mer enn å faktisk etterleve de lover, regler og andre føringer som eksisterer. Det som institusjonene derimot ønsker å styrke er virksomheten knyttet til den normative pilaren, og for denne formuleres tiltak, visjoner og ønsker på en måte som kan tyde på at dette aldri kan bli godt nok for institusjonene og at dette er et område som de ønsker å prioritere og jobbe for at skal bli så solid som mulig. Dette kan kanskje henge sammen med at det er en begrensning på hvor mye legitimitet man kan skape gjennom å styrke den regulative pilaren. Når man først har imøtekommet lover, regler og krav vil det kunne være dårlig bruk av ressurser på å gjøre mer enn det staten faktisk forventer.

Når man ser empirien, analysen og diskusjonen knyttet til institusjonenes autonomi, er det mulig å se en sammenheng mellom økt grad av autonomi på områder hvor institusjonene kan styrke sin normative pilar. I all hovedsak kan dette nok knyttes inn på et hovedområde, nemlig kjernevirksomheten. I begge institusjoners planer er det tydelig at det de ønsker å prioritere og utvikle de områdene som er knyttet til kjernevirksomheten, da spesielt læringsmiljø og forskning, og formidling er også nevnt. Dette kan henge sammen med hva omgivelsene faktisk forventer fra universitetene. De aller færreste vil nok tenke på universitetene som store eiendomsforvaltere, men derimot som utdanning- og forskningsinstitusjoner. Derfor vil det være viktig for institusjonene og også prioritere midler og ressurser til det området. Det kan også henge sammen med de normer og verdier som ansatte og andre interessenter knyttet til universitetene har. De har en klar oppfatning om hva et universitet er, og hva det må gjøre. Når større deler av institusjonen drar i samme retning vil også eiendomsforvaltningen dras i samme retning, og styret må også planlegge slik at eiendommen blir et verktøy for å utføre kjernevirksomheten på en så god måte som mulig. På denne måten kan man kanskje se konturer av at eiendommene er langt mer enn bare fysiske bygg. De er også helt nødvendige for at institusjonene skal klare å utføre sine oppgaver, og da kan planene til både UiO og UiB vise at det er kjernevirksomheten som er områdene de selv ønsker å satse på, og dermed også bruke sin autonomi på å utvikle. Siden dette handler om normer og verdier, er dette en indikator på den normative pilaren. Derfor kan det se ut som at institusjonene i hovedsak ønsker å bruke sin autonomi på å styrke kjernevirksomheten og dermed også den normative pilaren.

Strategiene om miljø og bærekraft i institusjonenes planer vil kunne være tiltak for å styrke enten den normative eller den kognitive pilaren basert på indikatorene som presenteres i Scotts tabell. Grunnen til at dette ikke er avklart er at satsingen på miljø og bærekraft i eiendomsområdet ikke nødvendigvis er det som omgivelsene forventer at institusjonene skal

gjøre, men det er heller ikke gitt at dette er noe som internt på institusjonen eller i UH-sektoren er noe som er forventet. Basert på empirien så er dette heller ikke noe som institusjonene satser på grunnet lover eller regler. På den andre siden så finnes det krav som stilles av det offentlige til institusjonene angående hva de skal gjøre for å imøtekomme statens klimamål. Likevel vil jeg argumentere for at miljø og bærekraft er et område som i hovedsak vil styrke den normative pilaren, på grunn av de forventninger og ønsker som finnes i samfunnet i dag. Derfor vil dette området i mindre grad kunne knyttes til de kollektive verdiene som finnes på et universitet, men i større grad til større grupper i hele samfunnet. På grunn av dette vil også utfallet være at miljø og bærekraft faller under den normative pilaren, da den knyttes til de sosiale forventningene fra samfunnet. Dette må også sees i lys av økt fokus på klima og miljøsatsing i staten de siste årene, noe som gjør at staten kan være en aktør som er med på å legge til rette for at institusjonene kan ha dette fokuset.

Slik det kommer frem er den normative pilaren en pilar hvor det er en felles forståelse blant omgivelsene og universitetene om hva som må gjøres innenfor eiendomsforvaltningen. På grunn av dette er det institusjonens egne normer og verdier som definerer dette området, og som også ble diskutert i autonomidelen er dette et av områdene hvor institusjonene nyter aller størst autonomi. Dette kan være et resultat av at institusjonene selv har legitimitet knyttet til å utføre sin kjernevirksomhet, og derfor vil aktører fra omgivelsene i mindre grad stille spørsmål eller føle behov for å styre institusjonene innenfor dette området, sammenlignet med andre styringsområder. Slik kan man se en sammenheng med hvordan UiO og UiB har større autonomi knyttet til saker som styrker den normative pilaren, sammenlignet med den regulative pilaren hvor styrking av den i større grad handler om å etterkomme de krav som staten setter overfor institusjonene. Det som derimot kommer frem er en rekke samarbeidsaktører som trekkes frem i planene, som institusjonene ser på som viktige for at de skal utføre sitt samfunnsoppdrag. Kommunen er en viktig aktør i både UiO og UiBs planer angående videre utvikling. Universitetssykehusene har en spesielt viktig rolle som en av de spesifikke aktørene som blir nevnt som viktige samarbeidspartnere, fordi et viktig samfunnsoppdrag, og dermed en viktig del av kjernevirksomheten til UiO og UiB, er medisinstudium og medisinsk forskning. Arkitektene er også nevnt som aktører som er viktige for å gjennomføre planene. Videre blir også studentdemokratiet og studentsamskipnaden nevnt som aktører som må inkluderes for å skape den utviklingen som man måtte ønske. Felles for alle disse aktørene er at de enten spiller på oppdrag, eller spiller på lag med institusjonene innenfor de områdene som den normative pilaren kan omfatte.

Den kognitive pilaren har ikke vært diskutert tidligere, og heller ikke vist til i særlig stor grad i empirien, utover at statens påvirkning og regelverk ved noen anledninger kan skape tvungen isomorfi. Utover at det er noen foreslåtte endringer som kan resultere i dette, og at det er en mulighet for at mye av likhetene mellom UiO og UiB kan knyttes til isomorfi gjennom statens styring, er det relativt få indikatorer på den kognitive pilaren i UiO og UiBs planer. Grunnen til at de regulative endringene er vurdert til å være under den regulative pilaren og ikke ses på som tvungen isomorfi av noe slag er at institusjonene tilsynelatende har mye frihet til å bestemme hvordan de skal imøtekomme lovene og reglene, og dermed kommer det heller ikke tydelig frem i planene det nøyaktige utfallet, eller like indikatorer som kan være styrkende for den kognitive pilaren innenfor dette området. Basert på at UiO og UiB har samarbeid og er tilknyttet forskjellige områder, kan det nok være at den praktiske implementeringen av planene i større grad er preget av at den kognitive pilaren styrkes, og at man da får felles oppfatninger og tanker om hvordan utfordringene skal løses. Derfor er det mulig at også den kognitive pilaren kommer sterkere til uttrykk dersom man studerer hvordan institusjonene i praksis jobber med planene.

Et funn som kan knyttes til aktører og den kognitive pilaren er hvordan institusjonene diskuterer muligheter for å få næringslivet i større grad inn på campus. Dette vil kanskje være noe som de færreste i samfunnet som helhet har tenkt på eller har noen mening rundt, men noe som både UiO har funnet ut at er noe de må utvikle i dagens strategier. Dette kan altså tyde på at det er en felles oppfatning om hva som er riktig, og dermed en indikator for den kognitive pilaren. Det at dette også skjer i den samme generasjonen med planer for både UiO og UiB, og at det ikke har kommet tidligere kan også styrke denne antagelsen, da det nå har oppstått en tanke om at dette er en type aktører som i større grad må inkluderes på campus.

En oppsummering av denne diskusjonen og analysen om institusjonenes omgivelser kan ses i tabell 3. Som det kommer frem er det en rekke likheter med hvordan UiO og UiB forholder seg til sine omgivelser, og hvilke aktører som er aktuelle for deres respektive pilarer.

	UiO		UiB	
	Uttrykk i planen	Aktører	Uttrykk i planen	Aktører
Regulativ pilar	Imøtekommer lover, regler og krav som kan bli sanksjonert, bla. eiendommenes tilstandsgrad, forskrifter knyttet til bygg og universell utforming. Setter på agendaen at gjeldende finansiering ikke er tilstrekkelige	Staten som bestemmer lover, regler og sanksjoner ved bla. Departement, Riksrevisjonen og Stortinget	Imøtekommer lover, regler og krav som kan bli sanksjonert, bla. eiendommenes tilstandsgrad, forskrifter knyttet til bygg og universell utforming.	Staten som bestemmer lover, regler og sanksjoner ved bla. Departement, Riksrevisjonen og Stortinget
Normativ pilar	Kjernevirksomhet ved forskning, utdanning og formidling. Miljø- og bærekraft	Samarbeid, bla. kommune, uni.sykehus, samskipnaden og interne aktører	Kjernevirksomhet ved forskning, utdanning og formidling. Miljø- og bærekraft	Samarbeid, bla. kommune, uni.sykehus, samskipnaden og interne aktører
Kognitiv pilar	Engasjement av private aktører på campus	Aktuelle private aktører	Engasjement av private aktører på campus	Aktuelle private aktører

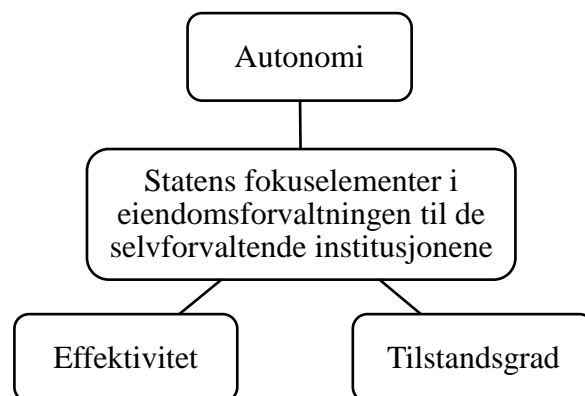
Tabell 3 som oppsummerer analysen og diskusjonen om institusjonenes omgivelser

Konklusjon

De tre forskningsspørsmålene i oppgaven baserer seg på problemstillingen *hvordan bruker UiO og UiB sin autonomi som eiendomsforvaltere, hvordan er statens rolle som aktør og hvordan forholder institusjonene seg til omgivelsene i denne forvaltningen*. I konklusjonen besvares problemstillingen gjennom de tre forskningsspørsmålene.

Hvordan har utviklingen av den statlige styringen i institusjonenes eiendomsforvaltning vært?

Basert på analysen knyttet til de to prosessene kommer det frem at det i hovedsak er tre forskjellige *fokuselementer* som er viktige for staten i utviklingen av den statlige styringen i eiendomsforvaltningen, til de selvforvaltende institusjonene. Det første fokuselementet er å se etter muligheter for å gi institusjonene mer *autonomi*, slik som det kommer frem i hvordan lovverket har utviklet seg og mulighetsstudien. Det andre elementet er å sørge for mer *effektiv styring* for å kunne spare midler, slik som det kommer frem i lovverket med tanke på at en mer autonom sektor vil spare departement og myndigheter for ressurser de ellers ville brukt på styring, i representantforslaget fra Høyre for å se på muligheter for å skape en mer effektiv eiendomsforvaltning, og i områdegjennomgangen der hensikten var å finne en mer effektiv måte å drive eiendomsforvaltning på. Det siste fokuselementet er *tilstandsgrad*. Med unntak av lovverket kommer det frem i alle de presenterte sakene, spesielt i rapporten fra riksrevisjonen at eiendommenes tilstand er viktige elementer for staten når det kommer til hva de forventer av institusjonene. Statens tre fokuselementer er forklart i figur 1.



Figur 1 som forklarer de tre fokusområdene til staten når det kommer til UiO og UiBs eiendomsforvaltning.

Det er interessant at representantforslaget, mulighetsstudien og områdegjennomgangen som alle hadde utfall som nok kan sies å stride imot institusjonenes ønsker ikke ble gjennomført,

selv om de i henhold til deres formål ville kunne resultere i at fokuselementene tilstandsgrad og effektivitet ble kraftig forbedret. Dette kan være et tegn på at institusjonenes autonomi som verdi står sterkt og derfor kan ses på som det fokuselementet som trumfer de to andre, selvsagt under de forutsetninger at institusjonene forholder seg til de fullmakter og forventninger som myndighetene setter til institusjonene.

I utviklingen av den statlige styringen tyder indikatorene i Scotts pilarer på at det er den regulative og den kognitive pilaren som er pilarene som styrkes, på bekostning av den normative pilaren. Institusjonene selv ønsker å gjøre tiltak som styrker den normative pilaren, og i mindre grad måtte prioritere ressurser for å imøtekomme regulative endringer og tvungen isomorfi. Dette er også noe som institusjonene argumenterer med når de diskuterer hvordan eventuelle endringer hadde påvirket dem. Siden forslagene ikke har blitt realisert kan det også tyde på at staten, som UiO og UiBs eiere også har sett viktigheten av at den normative pilaren står sterkt i universitetene som institusjoner.

På bakgrunn av dette er det mulig å konkludere med at utviklingen av den statlige styringen i eiendomsforvaltningen til institusjonene baserer seg på tre fokuselementer som er autonomi, effektivitet og tilstandsgrad som staten ønsker å oppnå i institusjonenes eiendomsforvaltning. Innenfor de rammer som institusjonene allerede har å jobbe innenfor kan det dog sies at autonomi er det viktigste fokuselementet, da utredelsene og forslagene som hadde resultert i de mest inngripende tiltakene i institusjonenes autonomi aldri ble realisert. Det er også mulig å se tegn på at staten selv anerkjenner institusjonenes ønske om en sterk normativ pilar, og derfor ikke ønsker å svekke denne på bekostning av en sterkere regulativ og kognitiv pilar.

Disse funnene kan ses på som i tråd med funnene som Christensen (2010) gjør i sin artikkel. På starten av 1990-tallet er det reformer og endringsprosesser som skal bidra til en mer effektiv styring, og dette kan være i tråd med NPM-reformer som kom gjerne kom på tilsvarende tid og hadde samme mål. Funnene i denne oppgaven viser at det legges opp til mer autonomi fra statens side henger sammen med indikatoren for levende autonomi, sentralisering, gjennom at institusjonene får mer autonomi formelt sett til å styre. Samtidig kan den økte autonomien resultere i at staten føler et sterkere kontrollbehov som gjør at autonomien igjen begrenses av at de factoautonomien begrenses. På den andre siden tyder funnene på at staten aktivt har lagt forslag som kunne resultert i mindre autonomi på is. Derfor er det helhetlige bildet angående autonomi i eiendomsforvaltningen kanskje mer nyansert enn innenfor autonomien knyttet til reformer slik Christensen skriver om. Hva som faktisk har vært det konkrete utfallet for

institusjonenes autonomi i eiendomsforvaltningen knyttet til reformer er derimot ikke vurdert i denne oppgaven.

Funnene som er gjort knyttet til den statlige styringen av eiendomsforvaltningen vil kunne være et relevant bidrag til den tidligere forskningen, da den vil kunne gi et innblikk i hvordan staten som aktør ønsker å styre institusjonenes eiendomsforvaltning, da eiendom i den tidligere forskningen som har blitt presentert ikke har tatt for seg eiendom som mer enn en variabel i mer helhetlige studier knyttet til institusjonenes totale autonomi.

Hvordan bruker UiO og UiB den autonomien de har i eiendomsforvaltningen?

Basert på analysen og diskusjonen som er gjennomført kan vi se at *autonomi og omgivelser henger tett sammen* at de må ses i sammenheng i konklusjonen. Etter det som er diskutert kan man se en sammenheng mellom begrensing i autonomi gjennom myndighetenes lover og regler som gjør at institusjonene må styrke sin regulative pilar, samtidig som det er flere indikatorer som kan tyde på at institusjonene ønsker å styrke sin normative pilar. Derfor vil pilarene og autonomien henge tett sammen, og på den måten være nyttig å kombinere de to forskjellige teoretiske rammeverkene for å forstå hva denne autonomien er i praksis, og hvordan institusjonene bruker den autonomien de har.

Diskusjonen og analysen knyttet til den historiske empirien tyder på at institusjonene tidligere har måttet bruke autonomien de har tilgjengelig for å skape mer formalisering, mer sentralisering, mer fleksibilitet og mer standardisering i et politisk landskap hvor det var viktig for staten å ha en finger med i spillet når det kom til utviklingen av eiendomsmassen til UiO og UiB. Dette kan tyde på at universitetene selv anså *viktigheten* av å ivareta sine verdier knyttet til kjernevirksomheten. Et eksempel på dette er universitetenes ønske om at vitenskapelige ansatte skulle spille en viktig rolle i hvordan universitetenes eiendomsportefølje ble utviklet. Videre kan man også se at den store utviklingen av planstyringen kan sies å ha resultert i mer standardisering, da universitetene måtte begynne å forholde seg til klare planer for hvordan man skulle løse oppgavene som ble antatt at man måtte få i fremtiden, og et behov for mer profesjonalisering. For å oppnå dette kan universitetenes autonomi gjennom legitimering ha vært en viktig indikator på hvordan universitetene har spilt på sine verdier for å oppnå de mål og ønsker de hadde knyttet til eiendomsutviklingen, og akkurat sikre høyere grad av autonomi gjennom legitimering, siden universitetene er institusjoner med spesielle normer og verdier som må ivaretas. På bakgrunn av dette kan det være mulig å konkludere med at det tidligere var

viktig for universitetene å *bruke sin autonomi* for å ivareta sine verdier på en så god måte som mulig i et landskap hvor politikerne ønsket å overta oppgaver som universitetene tidligere hadde løst selv ettersom behovet dukket opp.

Finansiering har også tidligere vært en utfordring knyttet til hvordan UiO og UiB skulle skaffe midler til å finansiere den utbyggingen som var nødvendig. På dette området kan diskusjonene og analysen tyde på at UiO og UiB i de større utbyggingene har vært avhengig av å bruke sin autonomi til å skape institusjoner som er attraktive å gi midler, slik at de fikk realisert sine ønsker og behov.

Dagens eiendomsforvaltning ved både UiO og UiB bærer preg av langt mer og jevnere politisk kontakt enn det som var tilfellet da institusjonene hadde sine store utbygginger. Når man ser analysen og diskusjonen av delen knyttet til omgivelsene og autonomi under ett, kommer det frem at institusjonene ønsker å *begrense*, eventuelt *bygge ned* den regulative pilaren, til *fordel* for å styrke den normative pilaren gjennom å skaffe seg større grad av sentralisering og formalisering. På dette grunnlaget kan det se ut som at institusjonene overordnet ønsker å *bruke sin autonomi* til å bygge opp den normative pilaren.

Vi kan se at både UiO og UiB ønsker å skaffe mer finansiering, og på den måten øke sin fleksibilitet. På dette området er det en *forskjell* mellom UiO og UiBs planer, hvor UiO er langt tydeligere enn UiB på at finansieringsordningene i dag ikke er tilstrekkelige. Samtidig har institusjonene gått inn for å stoppe foreslåtte endringer som kunne gått utover deres autonomi og myndighet til å forvalte institusjonens eiendom. Som desentraliserte institusjoner opp mot departement og statens styringslinjer er dette altså noe de har fått autonomi til å gjøre, og dermed bruker de autonomien til å forsvare denne når det er forslag på bordet som institusjonene mener kan true deres autonomi. Dette kommer spesielt godt til uttrykk gjennom mulighetene institusjonene får til å forvalte eiendommen på egenhånd, gjennom mulighetene de har til å avhende eiendom som både kan bedre tilstandsgraden og gi inntekter. Det samme kan sies om muligheten til å opprette eiendomsselskap, som kun UiB har gjort. Dette kan se ut som et trekk som gjør at UiB i *større grad utnytter* den autonomien som er tilgjengelig uten å svekke sin regulative pilar. Dette henger derfor sammen med alle indikatorene for levende autonomi både gjennom lover- og regler, forventninger, muligheter, begrensinger, også videre. Dette er likevel kun en del av hvordan de bruker den autonomien institusjonene har tilgjengelig.

Den andre måten institusjonene bruker autonomien på handler i større grad om hvordan de bruker denne til å *styrke sin kjernevirksomhet* og drive andre tiltak som er forventet i samfunnet,

som miljø- og bærekraft. For å ha mulighet til å oppfylle mål og forventninger knyttet til sin kjernevirksomhet mener institusjonene at de må ha autonomi over eiendomsmassen for å kunne utnytte denne så godt som mulig. Sånn sett kan man oppsummere med at institusjonene bruker sin autonomi til å forsvare denne, siden de er avhengige av autonomien til å styrke den normative pilaren, som er det institusjonene ønsker. Den normative pilaren og de indikatorene som er knyttet til denne i institusjonenes planer er også de områdene hvor det kan se ut til at institusjonene har mest frihet til å utøve sin egen virksomhet uten at de må forholde seg til omgivelsene i særlig stor grad. Dette kan tyde på at institusjonene har opparbeidet seg en stor grad av legitimitet, noe de ønsker å videreføre for å fortsette å kunne drive kjernevirksomheten uten påvirkning fra andre aktører. Slik kan det se ut som at autonomi for institusjonene er en overordnet *verdi i seg selv*, som de ønsker å ha fordi de mener de best når sine mål med en stor grad av selvstyring. Derfor er heller ikke eiendom kun fysiske objekter som brukes til undervisning og forskning. Eiendommene til UiO og UiB er viktige redskaper for å imøtekomme deres mål, og er derfor en del av UiO og UiBs felles verdier for selvråderett og måloppnåelse innenfor akademia, både i dag, og historisk. Denne konklusjonen ser ut til å i stor grad være felles for både UiO og UiB, selv om det er forskjeller som at UiO i større grad bruker autonomien sin politisk i planen, og at UiB har eiendomsselskaper.

Hvordan har UiO og UiB historisk og i dag forholdt seg til omgivelsene i eiendomsforvaltning?

Historisk sett kan funnene tyde på at UiO og UiB har hatt en *mer instrumentell tilnærming* til sine omgivelser, enn det de har i dag. Dette fordi de i større grad har vært i samhandling og forholdt seg til omgivelsene og aktørene etter behov, heller enn et planlagt og kontinuerlig samarbeid. Historisk har de *offentlige aktørene* vært viktige siden de har stått for tomter, politisk støtte og ikke minst finansiering som har vært essensielt for de større utbyggingsprosjektene. På disse områdene har spesielt kommunen og Stortinget spilt en viktig rolle på grunn av deres tildelinger, politiske vedtak og reguleringer- og oppkjøp av areal som universitetene kunne benytte i sin tidligere utvikling, noe som også henger igjen i dag i form av hvor UiO og UiB er lokalisert, og hvor de har fortsatt sin utvikling. Departementet har også nøye fulgt opp institusjonene og bidratt til utvikling som gjorde det nødvendig for institusjonene å styrke den regulative pilaren, kanskje spesielt gjennom kravene som ble satt for at universitetene skulle møte den økte studentmassen som etter hvert kom. Analysen og diskusjonen kan også tyde på at UiO har hatt et noe mer anstrengt forhold til staten og deres deltagelse i UiOs planer enn det UiB har. Dog kan dette skyldes at UiO har lenger historie, og som også i større grad enn for

UiB strekker seg tilbake til en tid hvor institusjonene hadde mindre handlingsrom og var mer styrt etter behov, og kanskje i større grad drev med sitt heller enn å være institusjoner for masseutdanning på vegne av staten. Alt i alt kan funnene tyde på at både Storting og kommune har vært viktige støttespillere for universitetene i deres tidligere utbyggingsprosesser. Dette kan bety at institusjonene allerede ved deres opprettelser hadde bygget opp solid legitimitet som ble anerkjent og sett på som noe som det var vilje til å støtte videre, og at de hadde et samfunnsbidrag som var viktig. Dette kan ses på som en indikator på viktigheten av institusjonenes normative pilar, da den sier noe om verdiene og hva institusjonen selv i større grad ønsker, heller enn hva omgivelsene pålegger dem å gjøre. Likevel kan det se ut som at samhandlingen mellom institusjoner og de viktigste aktørene blant omgivelsene først er opptatt når det har vært direkte behov, heller enn et løpende samarbeid og pleie dem imellom.

Av dagens aktører som institusjonene må forholde seg til kan det se ut som at det er et relativt kontinuerlig arbeid for institusjonene når de navigerer i omgivelsene, og at det i større grad enn tidligere er behov for *kontinuerlig samhandling* med omgivelsene. De politiske prosessene som er presentert viser at det i de siste årene har vært flere forslag og tiltak som kunne ha endret eiendomsforvaltningen til institusjonene betraktelig. Dette er det staten gjennom offentlige aktører som Stortinget, Riksrevisjonen og departementene som har stått for. Det kommer også frem i både UiO og UiBs planer hvordan de forholder seg til lover og regler, og det gjeldende finansieringssystemet. Basert på planen til UiO har de en tydeligere agenda om å endre denne enn det UiB har. Aktørene her er knyttet til den regulative pilaren, og derfor vil det være mulig å konkludere med at institusjonene forsøker å imøtekomme de aktørene de må for å ivareta sin regulative pilar, samtidig som de forsøker å navigere i det politiske landskapet for å finne løsninger som er enda bedre for institusjonene.

I den normative pilaren tyder funnene på at det er samarbeidsaktører som er de viktigste i omgivelsene, altså aktører som institusjonene vil kunne jobbe sammen med for å oppnå sine mål. Interne aktører vil være vesentlige i utarbeidelsen av planene, og kanskje også for å skaffe legitimitet til hele prosessen. Av de eksterne aktørene som presenteres er kommunen vesentlig. Begge institusjoner har kommunen som en viktig aktør i sine planer, spesielt i UiOs plan hvor de sammen med kommunen skal være med å utvikle fremtidens Oslo. Kommunen er også nevnt i UiBs planer som en aktør de skal samarbeide med, men det er ikke like tydelige som i UiOs plan. I både UiO og UiBs planer er det klart at universitetssykehusene er en viktig aktør og samarbeidspartner. Studentsamskipnadene er aktører som skal med for å legge til rette for utvikling videre og studentenes velvære på campus. Dette er tilsvarende som i UiOs historiske

utbygging hvor samskipnaden etter hvert spilte en viktig rolle for å være med å implementere universitetets verdier hos studentene. Selv om samskipnadene er lovregulert og at det stilles visse krav til at institusjonene skal legge til rette for samskipnadene, kan det likevel virke som at samskipnadene og samarbeid med dem har en større verdi enn kun de lovpålagte kravene. Arkitektene er også nevnt som aktører, en gruppe aktører som også historisk sett har vært svært viktige. Alt i alt kan man se at institusjonene forsøker å finne støttespillere og som vil styrke den normative pilaren.

Den kognitive pilaren kommer ikke tydelig til uttrykk i UiO og UiBs planer, da man nok må studere institusjonenes faktiske arbeid med planene for å se hvilke felles oppfatninger om hva som er riktig. Det er imidlertid et funn som knytter seg til den kognitive pilaren ved at private aktører i større grad skal inviteres inn på campus.

Historisk og frem til i dag er det altså mulig å konkludere med at det er mange av de *samme aktørene* som går igjen som institusjonene har måttet forholde seg til. En ny aktør som derimot introduseres i dagens planer er de *private aktørene* som skal vies mer oppmerksomhet enn tidligere. Funnene tyder også på at institusjonene i dag har en langt mer dynamisk tilnærming til omgivelsene for å finne de mulighetene de kan for å styrke sin autonomi, heller enn en mer instrumentell tilnærming som det kan tyde på at institusjonene hadde tidligere, hvor man forholdt seg til omgivelsene dersom det var behov for det i enkeltsaker, men ikke like flytende som i dag. Ellers tyder det meste, med enkelte unntak, på at omgivelsene UiO og UiB operer i er *relativt like*.

Bleiklie, Enders og Lepori (2015) skriver om universitetene som penetrerte hierarkier hvor eksterne aktører i større grad påvirker styringen til institusjonene. Sett i lys av funnene i denne oppgaven kan det tyde på at det samme gjelder i eiendomsforvaltningen, og at omgivelsene i dag spiller en større rolle for universitetene enn det de gjorde tidligere. Spesielt offentlig politikk og reguleringer spiller inn og legger føringer på hvordan UiO og UiB i skal drive sin eiendomsforvaltning. Dette skaper også konkurranse mellom UiO- og UiB og andre offentlige institusjoner som ønsker støtte over statsbudsjettet. Derimot tar ikke studien til Bleiklie, Enders og Lepori (2015) høyde for eiendom konkret, så selv om det er indikatorer i denne oppgaven som kan tyde på at utviklingen innenfor eiendomsforvaltningen kan ha likhetstrekk med teorien om penetrerte hierarkier, trengs det mer forskning på dette området for å kunne konkludere.

Jeg har ikke funnet tidligere forskning som tar for seg akkurat hvordan institusjonene faktisk bruker sin autonomi i sine strategiske eiendomsplaner, og heller ikke hvordan UiO og UiB bruker sin autonomi og hvilke omgivelser de må forholde seg til i eiendomsforvaltningen. Denne oppgaven vil kunne bidra med ny innsikt i eiendomsforvaltningen hos de to nevnte institusjonene, og også kunne bidra til en bredere forståelse av bygg og eiendom som verdi for utdanningsinstitusjoner. Gieryn (2002, s.35) skriver at det innenfor sosiologien⁹ tidligere har vært skrevet lite om eiendom, og denne studien vil kunne være et bidrag for å forstå verdien eiendom har for forskjellige institusjoner.

Styrker og svakheter i utvalget

Underveis i arbeidet med oppgaven har jeg funnet nye dokumenter ettersom det har kommet frem nye temaer som det har vært nødvendig å belyse. Dette er en styrke i utvalget siden at jeg gjennom utvelgelsen og bearbeidingen av datamaterialet har endret utvalget etter hvilke funn som dukker opp for å holde det så relevant som med hensyn til forskningsspørsmålene. Dokumentene som er hentet inn er også spesielt viktig knyttet til Scotts pilarer og viktigheten av legitimitet i de teoretiske rammeverket. Legitimitet skapes ved å kommunisere med omgivelsene, og da er det nødvendig at dokumentene er rettet mot det offentlige, og er offentlig tilgjengelige.

En svakhet i utvalget er at jeg ikke har studert høringsuttalelser fra UiO og UiB i de offentlige prosessene og heller ikke har undersøkt debattene i Stortinget som har vært knyttet til de forskjellige dokumentene. En annen mulig svakhet er at UiBs plan er utarbeidet etter UiO sin. Dersom UiB har hentet inspirasjon fra UiOs plan og planene på den måten sammenfaller eller har klare forskjeller vil det kunne gjøre at eventuelle funn vil være forårsaket av planene, heller enn faktiske forskjeller i strategien knyttet til eiendomsforvaltningen.

Videre undersøkelser og forskning

Basert på denne oppgaven og de funnene som er gjort kan det være interessant å undersøke hvordan det fysiske som eiendom representerer har en verdi for institusjonene, og hvilken betydning eiendom har for hvordan institusjonene utvikler seg. Pruvot og Estermann (2017 s.23) skriver at eiendomsforvaltningen åpner opp potensielle muligheter for institusjonene vedrørende institusjonenes strategi, samtidig som at eiendom er en potensiell byrde med hensyn til vedlikehold. På samme måte som forskning gjort av De Boer og Enders (2017) er

⁹ Organisasjonsteorien som blir benyttet i statsvitenskapen kan ofte være teori utviklet innenfor sosiologien. Derfor kan disse to fagområdene henge sammen innenfor organisasjonsteorisk forskning.

eiendomsforvaltning en variabel for å måle den totale autonomien til institusjoner, men det går ikke spesifikt på eiendomsforvaltning, eller hvordan institusjonene faktisk bruker den autonomien de har i eiendomsforvaltningen. Basert på funnene i denne oppgaven kan det derfor være interessant å forske videre på hvordan institusjonene bruker den autonomien de har, og også tilegne mer forskning konkret til eiendom, heller enn en helhetlig vurdering av autonomi slik som er gjort tidligere.

I denne oppgaven er det funn som viser at eksterne aktører er viktige for institusjonene i deres eiendomsforvaltning, og at samarbeid med eksterne aktører vektlegges i planleggingen av den strategiske utviklingen av eiendomsmassen hos universitetene. For å videreutvikle funnene som Bleiklie, Enders og Lepori (2015) gjør, kan det være interessant å vie større oppmerksomhet til eiendomsforvaltningen, og også studere hvordan de interne aktørene påvirker eiendomsforvaltningen til institusjonene, da denne oppgaven kun har studert de eksterne omgivelsene.

Angående levende autonomi skriver Maassen, Gornitzka og Fumasoli (2017, s.247) at det er behov for å forske mer på om høyere grad av fleksibilitet resulterer i lavere grad av sentralisering, formalisering og standardisering. Funnene i denne undersøkelsen tyder på at det nødvendigvis ikke er slik for eiendomsforvaltningen, da man blant annet kan se antydninger til at institusjonene bruker sin fleksibilitet til å utvikle formalisering og standardisering for å skape en så god eiendomsforvaltning som mulig, i tillegg til at sentralisering i eiendomsforvaltningen sett fra UiO og UiBs perspektiv på sine omgivelser, ikke nødvendigvis trenger å innebære redusert de facto autonomi. Derfor er dette et område som det kan bli forsket mer på for å finne ut hvorvidt de forskjellige indikatorene for levende autonomi påvirker hverandre og hvordan de henger sammen

Referanseliste

Litteratur og dokumenter

- Andersen, Svein S. (2013) *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaringer*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget
- Bang, Henning. (1995) *Organisasjonskultur*. 3. utg. Oslo: TANO
- Bergan, Sjur. mfl. (2016) *Academic freedom and institutional autonomy – what role in and for the EHEA?*. Tilgjengelig fra:
https://ehea.info/media.ehea.info/file/20161024_Podgorica/75/1/Board_SK_ME_51_5_FundamentalValues_642751.pdf (Hentet 28.01.2021)
- Bergen Museums Styre. (1917) *Bergens Universitet: En redegjørelse for arbeidet for dets reising*. Bergen: N. Nilssen & Søns Boktrykkeri.
- Bleiklie, Ivar. Enders, Jürgen. Lepori, Benedetto. (2015) Organizations as Penetrated Hierarchies: Environmental Pressures and Control in Professional Organizations, *Organization studies*, 36(7), s.873-896. doi: 10.1177/0170840615571960
- Bleiklie, Ivar. Enders, Jürgen. Lepori, Benedetto. (2017) Setting the Stage—Theory and Research, i Bleiklie, Ivar. Enders, Jürgen. Lepori, Benedetto (red.) *Managing Universities: Policy and Organizational Change from a Western European Comparative Perspective*. Cham: Springer International Publishing. s. 3-21.
- Bratberg, Øyvind. (2018) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. 2. utg. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Capgemini. (2018) *Områdegjennomgang: Bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor*. Capgemini Invent.
- Christensen, Tom. (2010) University governance reforms: potential problems of more autonomy?, *Higher Education*, 62 (2011), s.503-517. doi: 10.1007/s10734-010-9401-z
- Christensen, Tom. Mfl. (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Collet, John Peter. (1999) *Historien om universitetet i Oslo*. Oslo: Universitetsforlaget.
- De Boer, Harry. Enders, Jürgen. (2017) Working in the Shadow of Hierarchy: Organisational Autonomy and Venues of External Influence in European Universities, i Bleiklie, Ivar. Enders, Jürgen. Lepori, Benedetto. (red.) *Managing Universities: Policy and Organizational Change from a Western European Comparative Perspective*. Cham: Springer International Publishing. s.57-85.
- DiMaggio, Paul J.. Powell, Walter W.. (1991) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields, i Powell, Walter W.. DiMaggio, Paul J.. (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, s.63-82.
- Dimas, Panagiotis. (1991) Platons akademi i Athen, i Wyller, Egil A. (red.) *Universitetets idé gjennom tidene og i dag*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 25-32.
- Eckhoff, Torstein. (1983) *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: Tanum-Norli.

- Forland, Astrid. (1996) Universitetet i Bergens historie 1946-1996, *Universitetet i Bergens historie – Bind 1*. Bergen: Universitetet i Bergen, s. 190-546.
- Fure, Jorunn Sem. (2011) *1911-1940: inn i forskningsalderen*. Oslo: Unipub.
- Gerring, John. (2017) *Case Study Research: Principles and Practices*. 2. utg. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gieryn, Thomas F. (2002) What Buildings do, *Theory and Society*, 31(1), s. 35-74.
- Grønmo, Sigmund. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gunnes, Erik. (1991) Da universitetet ble til. Ca. 1000-1200, i Wyller, Egil A. (red.) *Universitetets idé gjennom tidene og i dag*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 40-50.
- Halvorsen, Arne. (1967) *Et Universitet i Vekst*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hofstede, Geert. (1980). Culture and Organizations. *International Studies of Management & Organization*, 10(4). s. 15-41.
- Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre. (2018) *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre*.
- Haaland, Anders. (1996) Universitetet i Bergens historie 1825-1945, *Universitetet i Bergens historie – Bind 1*. Bergen: Universitetet i Bergen, s. 10-188.
- Indrebø-komiteen. (1940) *Komiteen til utredning av spørsmålet om eventuell opprettelse av et universitetet i Bergen 1938-1939*. A.s John Griegs Boktrykkeri: Bergen. Tilgjengelig fra:
<https://www.nb.no/items/e3da3b6913cc606e63adcc1a974deca6?page=3&searchText=>
(Hentet 19.06.2021).
- Innst. S. nr. 157 (2007-2008) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Bent Høie, Elisabeth Aspaker og Ine Marie Eriksen Søreide om modernisering av statens bygge- og eiendomsvirksomhet*.
- Interdepartemental arbeidsgruppe. (2018) *Mulighetsstudie om tilknytningsformer for universiteter og høyskoler*.
- Interdepartementalt utvalg. (2005) *Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning*.
- Jacobsen, Dag Ingvar. Thorsvik, Jan. (2013) *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Knill, Cristoph. Tosun, Jale. (2012) *Public Policy: A New Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kunnskapsdepartementet. (2020 a) *Fullmakter 2021 statlige universiteter og høyskoler*. Vedlegg til tildelingsbrev for 2021. Tilgjengelig fra:
https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kd/anbud-konsesjoner-og-brev/brev/utvalgte_brev/2021/tildelingsbrev-til-universiteter-og-hoyskoler-2021/id2814544/ (Hentet 05.06.2021).
- Kunnskapsdepartementet. (2020 b) *Fullmakter 2021- Institusjoner som forvalter statlig eiendom*. Vedlegg til tildelingsbrev for 2021. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kd/anbud-konsesjoner-og->

- [brev/brev/utvalgte_brev/2021/tildelingsbrev-til-universiteter-og-hoyskoler-2021/id2814544/](#) (Hentet 05.06.2021).
- Kunnskapsdepartementet. (2020 c) *Tildelingsbrev 2021 for Universitetet i Oslo (UiO)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/72751a723c654b029d7c04f67e171275/tildelingsbrev-2021-for-universitetet-i-oslo-uio-.pdf> (Hentet 26.05.2021).
- Kunnskapsdepartementet. (2020 d) *Tildelingsbrev 2021 for Universitetet i Bergen (UiB)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/72751a723c654b029d7c04f67e171275/tildelingsbrev-2021-for-universitetet-i-bergen-uib-.pdf> (Hentet 26.05.2021).
- March, James G.. Olsen, Johan P.. (2009) *The logic of appropriateness*. University of Oslo: Arena Centre for European Studies. Tilgjengelig fra: https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_9.pdf (Hentet 14.04.2021).
- Maassen, Peter. Gornitzka, Åse. Fumasoli, Tatiana. (2017) University reform and institutional autonomy: A framework for analysing the living autonomy, *Higher education quarterly*, 71(3), s.239-250. doi: 10.1111/hequ.12129
- Meyer, John W.. Rowan, Brian. (1992) Institutionalized Organisations: Formal Structures as Myth and Ceremony, i Meyer, John. W. Scott, W. Richard. (red.) *Organizational Environments – Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage, s. 21-44.
- Meyer, John W.. Scott, W. Richard. (1992) Centralization and Legitimacy Problems of Local Government, i Meyer, John. W. Scott, W. Richard. (red.) *Organizational Environments – Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage, s. 199-216.
- Montgomery, Ingun. (1991) Universitetet finner sin form. Ca. 1200-1400, i Wyller, Egil A. (red.) *Universitetets idé gjennom tidene og i dag*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 51-68.
- Multiconsult. (2019) *Rapport til KD om de selvforvaltende universitet og høyskoleers eiendomsforvaltning ifm. Områdegjennomgangen*. Multiconsult.
- Musselin, Christine. (2007) Are Universities Specific Organisations?, i Krücken, Georg. Kosmützky, Anna. og Torca, Marc. (red.) *Towards a Multiversity?: Universities between Global Trends and National Traditions*. Bielefeld: Transcript Verlag, s.63-86.
- Myhre, Jan Eivind. (2018) The University of Oslo through 200 years: From national civil servant school to mass university, i Helsvig, Kim og Myhre, Jan Eivind. (red.) *Making a modern university – The University of Oslo 1811-2018*, s.11-40.
- NOU 1989: 5, *En bedre organisert stat*.
- NOU 1991: 5, *Modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen*.
- NOU 1993: 24, *Lov om universiteter og høyskoler*.
- NOU 2020: 3, *Ny lov om universiteter og høyskoler*.
- Olsen, Johan P. (2010) *Governing Through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Ot. Prp. Nr. 62 (1988-1989), *Lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler*.

- Pruvot, Enora B., Estermann, Thomas. (2017) *University Autonomy in Europe III. The Scorecard 2017*. European University Association.
- Reeve, Andrew. (2009) Autonomy, i McLean, Iain. McMillan, Alistair. (red.) *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. 3. utg. Oxford: Oxford University Press, s.31.
- Representantforslag nr. 8:18 (2007-2008) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Bent Høie, Elisabeth Aspaker og Ine Marie Eriksen Søreide om modernisering av statens bygge- og eiendomsvirksomhet*.
- Riksrevisjonen, (2012) *Dokument 3:4 (2012–2013) Riksrevisjonens undersøkelse om statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høgskolesektoren*.
- Røyrane, Eva. (2018) *Universitetet i Bergen: Freda og i full vigør*, i Tveitnes, Åse. (red.) Bergen: Universitetet i Bergen.
- Schneider, Anne. Ingram, Helen. (1990) Behavioural Assumptions of Policy Tools, *The Journal of Politics*, 52(2), s.510-529. doi: 10.2307/2131904
- Scott, W. Richard. (1992) Introduction: From Technology to Environment, i Meyer, John. W. Scott, Richard. W. *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage, s. 13-20.
- Scott, W. Richard. (2014) *Institutions and Organizations: Ideas, Interests and Identities*. 4. utg. Thousand Oaks: SAGE Publications Inc.
- Selznick, Philip. (2011) *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New Orleans: Quid Pro Books. Tilgjengelig fra: https://play.google.com/store/books/details?id=pP6ndnDdOBcC&pcampaignid=books_web_aboutlink (Hentet 23.03.2021).
- St. prp. nr. 63 (1990-1991), *Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen*.
- Studentsamskipnadsloven, *Lov 14. desember 2007 nr.116 om studentsamskipnader*.
- Studietilsynsforskriften, *Forskrift 2. juli 2017 nr. 137 om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning*.
- Suchman, Mark C. (1995) Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, *The Academy of Management Review*, 20(3), s.571-610. doi: 10.2307/258788
- Thue, Fredrik W. og Helsvig, Kim G. (2011) *1945-1975: den store transformasjonen*. Oslo: Unipub.
- UiB. Universitetsstyremøte ved UiB, 28.09.2017. Sak 103/17. *Masterplan for areal*. Tilgjengelig fra: https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/103-17_masterplan_for_areal_0.pdf (Hentet 18.03.2021).
- UiB. Universitetsstyremøte ved UiB, 30.11.2017. Sak 137/17. *Masterplan for areal*. Tilgjengelig fra: https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/s_137-17_masterplan_areal.pdf (Hentet 18.03.2021).
- UiB. (2018) *Masterplan for Areal 2018-2040*. Tilgjengelig fra: http://ekstern.filer.uib.no/eiendomsavdelingen/Areal/Masterplan_per2212.pdf (Hentet 16.03.2021).

UiO. D-sak 1, Universitetsstyremøte ved UiO nr. 7/2013. *Status masterplanarbeidet for eiendomsområdet*. Tilgjengelig fra: https://www.uio.no/om/organisasjon/styret/moter/kart_prot2013/11-26/d-sak1-masterplan.pdf (Hentet 03.03.2021).

UiO. V-sak 3, Universitetsstyremøte ved UiO nr. 4/2015. *Rom for et fremragende, grønt universitet – og for kunnskapsbyen Oslo. Masterplan for UiOs eiendommer*. Tilgjengelig fra: <https://www.uio.no/om/organisasjon/styret/moter/2015/4/v-sak-3-masterplan.pdf> (Hentet 03.03.2021).

UiO. (2015) *Rom for et fremragende, grønt universitet – og for kunnskapsbyen Oslo. Masterplan for UiOs eiendommer*. Tilgjengelig fra: <https://www.uio.no/om/strategi/dokumenter/uio-masterplan-2015.pdf> (Hentet 03.03.2021).

Universitets- og høyskoleloven, Lov 4. januar 2005, nr. 15 om universiteter og høyskoler.

Universitetsloven, Lov 6. juni 1989, nr.77 om universiteter og vitenskapelige høyskoler.

Universitetsloven, Lov 12. mai 1995, nr 22. om universiteter og høyskoler.

White, Patrick. (2008) *Developing Research Questions: A Guide for Social Scientists*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Yin, Robert K. (2018) *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 6. utg. Los Angeles: SAGE.

Nettsider

BREEAM. (2021) *What is BREEAM?* Tilgjengelig fra: <https://www.breeam.com/> (Hentet 10.03.2021).

EUA. European University Association. *Who we are*. Tilgjengelig fra: <https://eua.eu/about/who-we-are.html> (Hentet 26.06.2021).

Hystad, Joar. Tønnesen, Eva. (2019) *Regjeringen skrinlegger planer om å overta bygg*. Tilgjengelig fra: <https://khrono.no/regjeringen-skrinlegger-planer-om-a-overta-bygg/489643> (Hentet 17.09.2020).

Larsen, Hege (2018) *Vanskelig å finne tilhengere av foretakmodellen i akademia*. Tilgjengelig fra: <https://khrono.no/tilknytningsformer-ntnu-arendalsuka/vanskelig-a-finne-tilhengere-av-foretakmodellen-i-akademia/232946> (Hentet 15.02.2021).

NSD – Norsk senter for forskningsdata, (2014) Tilgjengelig fra: <https://nsd.no/polsys/data/forvaltning/enhet/55005/endringshistorie> (Hentet 16.10.2020).

Regjeringen. (2020) *Universitetene beholder ansvaret for forvaltning av bygg og eiendommer*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/universitetene-beholder-ansvaret-for-forvaltning-av-bygg-og-eiendommer/id2703028/> (Hentet 05.06.2021).

Regjeringen. (2019) *Områdegjennomgang av bygg- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/omradegjennomgang-av-bygg-og-eiendomspolitikken-i-statlig-sivil-sektor/id2641918/?expand=factbox2641920> (Hentet 08.10.2020).

- Reier, Øyvind Bakke. mfl. (2018) *Autonomi og Målstyring*. Tilgjengelig fra: <https://khrono.no/organisering-foretaksmodell-autonomi/autonomi-og-malstyring/215369> (Hentet 18.02.2021).
- Riksantikvaren. (2020) *Landsverneplaner*. Tilgjengelig fra: <https://www.riksantikvaren.no/prosjekter/landsverneplaner/> (Hentet 08.03.2021)
- Tønnesen, Eva. (2018) *Vil teste ut foretaksmodell for høyere utdanning*. Tilgjengelig fra: <https://khrono.no/isaksen-foretaksmodell-regeringsplattform/vil-teste-ut-foretaksmodell-for-hoyere-utdanning/207638> (Hentet 15.02.2021).
- Tønnesen, Eva. (2019) *Nybø konkluderer: Sier nei til utprøving av foretaksmodell*. Tilgjengelig fra: <https://khrono.no/foretak-foretaksmodell-mulighetsstudie/nybo-konkluderer-sier-nei-til-utproving-av-foretaksmodell/256152> (Hentet 15.02.2021).
- Tønnesen, Eva. Larsen, Hege. og Lie, Tove. (2019) *Forslag om at statsbygg skal overta alle universitetenes eiendommer skaper reaksjoner*. Tilgjengelig fra: <https://khrono.no/bygg-eiendom-omradegiennomgang/forslag-om-at-statsbygg-skal-overta-alle-universitetenes-eiendommer-skaper-reaksjoner/274896> (Hentet 14.08.2020).
- UiB. (2021 a) *Om Eiendomsavdelingen*. Tilgjengelig fra: <https://www.uib.no/eia/77839/om-eiendomsavdelingen> (Hentet 07.06.2021).
- UiB. (2021 b) *Universitetet i Bergens historie: Historiske milepæler*. Tilgjengelig fra: <https://www.uib.no/om/73878/universitetet-i-bergens-historie#historiske-milep-ler> (Hentet 19.06.2021).
- UiO. (2020) *Grønn eiendom*. Tilgjengelig fra: <https://www.uio.no/om/strategi/miljo/eiendom/> (Hentet 07.06.2021).
- UiO. (2021) *Velkommen til eiendomsavdelingen*. Tilgjengelig fra: <https://www.uio.no/for-ansatte/ansettelsesforhold/starte-og-slutte/ny/enheter/los/ea/> (Hentet 07.06.2021).
- Aaslestad, Petter. (2018) *Foretaksmodell betyr ikke nødvendigvis med frihet*. Tilgjengelig fra: <https://khrono.no/forskerforbundet-aaslestad-akademia/foretaksmodell-betyr-ikke-nodvendigvis-mer-frihet/212682> (Hentet 18.02.2021).