



Hanne Jahnsen er seniorrådgiver ved Lillegården kompetansesenter. Hun har hovedfag i pedagogikk og lang erfaring fra grunnskole, spesialskole og alternativ skole, både som lærer og leder. Jahnsen har hatt et særlig fokus på kvaliteten til opplæringen av elever som viser problematferd i skolen.



Svein Erik Nergaard er seniorrådgiver ved Lillegården kompetansesenter. Han har hovedfag i spesialpedagogikk og har arbeidet med skoleutvikling siden 1990-tallet. Som grunnutdanning er han faglærer i forming. Han har lang erfaring fra skoleprosjekter, grunnskole og spesialskole, og har i sitt arbeid hatt særlig søkelys på utfordringer i smågruppetiltak og skolenes generelle læringsmiljø.



Nina Grini er rådgiver ved Lillegården kompetansesenter. Hun har profesjonsstudiet i pedagogikk, Cand. Ed. Hun har erfaring fra grunnskolen og fra NAV der hun arbeidet med individ- og systemsaker og som prosjektleder. På Lillegården kompetansesenter har hun jobbet med skoleutvikling, først og fremst med fokus på læringsmiljø og utfordringer knyttet til smågrupper for elever som viser lav motivasjon for skole og problematferd.

Er alle med? er en rapport om hvordan grunnskolens barnetrinn (1.–7. årstrinn) organiserer tiltak for elever som viser problematferd og/eller lav motivasjon for skolearbeid. Inkludering betyr at alle barn og unge skal møtes i barnehage og skole (Meld.St. 18 (2010–2011)). I utgangspunktet er altså alle barn inkludert. Mangfoldet av elever er en stor utfordring for skolen. Skolens oppgave er å minimere ekskluderende prosesser og marginaliseringen av barn og unge.

Denne kartleggingen viser at 2000 elever på barnetrinnet får deler av eller hele sin opplæring i et smågruppetiltak. 2000 elever tilsvarer 4–6 barneskoler. Forskjellene i tetthet av tiltak mellom fylkene varierer. I det fylket som har flest slike tiltak finnes det ett smågruppetiltak for hver tredje skole (1:3). I de fylkene hvor det er færrest tiltak er forholdet 1:30.

Er alle med?

JAHNSEN, NERGAARD OG GRINI



Statped

Lillegården kompetansesenter

Bergsbygdaveien 8, 3949 Porsgrunn
Telefon 35 93 02 50
www.statped.no/lillegarden

Er alle med?

Smågruppetiltak for elever som viser problematferd og/eller lav skolemotivasjon. En kartlegging på 1.–7. trinn i grunnskolen

Rapporten kan bestilles fra Lillegården kompetansesenter: lillegarden@statped.no



Statped

Lillegården kompetansesenter

Forord

Statskonsult har evaluert omorganiseringer ved Høgskolen i Telemark (HiT) på delområdene organisering, styring, ledelse og vurdert administrasjonsordningens organisering og dimensjonering. Oppdraget er gitt av HiT selv.

Arbeidet er utført i perioden januar – mai 2006.

I tilknytning til evalueringen ble det opprettet en intern referansegruppe som har bestått av representanter for den øverste ledelsen ved høgskolen, alle avdelinger, studentene, Fellesadministrasjonen, Fellestjenestene og tjenestemannsorganisasjonene.

Statskonsult er ansvarlig for innhold, vurderinger og forslag i rapporten.

Prosjektgruppen har bestått av Gudrun Vik (prosjektleder), Mette Haarstad og Peter Bøgh.

Oslo, 1. juni 2006

Vivi Lassen
Avd. dir.

Innholdsfortegnelse

1 Sammenfatning og anbefalinger.....	3
2 Oppdraget.....	8
2.1 Bakgrunn for evalueringsoppdraget.....	8
2.2 Evalueringens formål og mandat.....	9
2.3 Statskonsults tilnærming, arbeidsform og metode.....	13
2.4 Referansegruppe og kontaktperson.....	17
2.5 Evalueringsgruppens sammensetning.....	18
2.6 Rapportens oppbygging.....	18
3 Organisering.....	19
3.1 En teoretisk tilnærming til tematikken.....	19
3.2 Dagens avdelings- og instituttindeling ved HiT.....	22
3.2.1 Resultater av tidligere endringer.....	23
3.2.2 Én samlet høyskole?	24
3.2.3 Synspunkter på dagens organisering	25
3.3 Utfordringer.....	27
3.4 Anbefalinger.....	29
4 Styring	30
4.1 Utviklingstrekk.....	30
4.2 Dagens styrings- og utvalgsstruktur ved HiT.....	31
4.2.1 Resultater av ny styringsstruktur	32
4.2.2 Om innflytelse og medbestemmelse.....	33
4.2.3 Om gjeninnføring av styrer.....	35
4.2.4 Delegeringspraksis.....	36
4.3 Utfordringer.....	36
4.4 Anbefalinger.....	38
5 Ledelse	39
5.1 Utviklingstrekk.....	39
5.2 Dagens ledelsesstruktur ved HiT.....	40
5.2.1 Resultater av endringene	40
5.2.2 Ledernes rammebetingelser.....	43
5.2.3 Hvordan ledelse utøves.....	45
5.2.4 Lederopplæring.....	48
5.3 Utfordringer.....	49
5.4 Anbefalinger.....	53
6 Administrasjonsordningen	54
6.1 Dagens administrasjonsordning.....	54
6.1.1 Organiseringen	54
6.1.2 Tjenestene.....	55
6.1.3 Ressurser.....	62
6.2 Utfordringer.....	64
6.3 Anbefalinger.....	70
7 Innspill til oppfølging av strategisk plan.....	71
7.1 Forslag fra studenter	71
7.2 Forslag fra ansatte.....	72

Vedlegg

1 Sammenfatning og anbefalinger

Denne evalueringen oppsummerer resultatene av omorganiseringene i HiT i 2003 knyttet til organisering, styring og ledelse og vurderer administrasjonsordningens organisering og dimensjonering.

Selv om meningene er delte, ser et flertall av de ansatte positivt på endringene fra 2003, og de opplever at endringene styrker mulighetene til å realisere høgskolens strategiske mål.

De fleste av høgskolens medarbeidere er engasjerte og bidrar positivt til å videreutvikle HiT til å bli én samlet høgskole hvor ulike organisasjonsenheter jobber i fellesskap mot samme mål. Over 30 % av de ansatte opplever imidlertid at uformelle sosiale strukturer virker hemmende på gjennomføringen av styrets og ledelsens beslutninger, og slik Statskonsult ser det, har høgskolen en utfordring i å få en del medarbeidere til å akseptere dagens rammebetingelser.

Både studenter og ansatte mener at det viktigste området for utvikling og forbedring er å styrke kompetansen til både faglig og administrativt personell.

Dette er Statskonsult langt på vei enig i, og i den sammenheng etterlyser vi også en mer systematisk innhenting og bruk av tilbakemeldinger, være seg gjennom interne brukerundersøkelser, lederevalueringer, medarbeiderundersøkelser eller gjennom bruk av ulike egevalueringer.

Organisering

Høgskolen i Telemark (HIT) ble etablert i 1994 og har siden 2000 hatt fire avdelinger, en lokalisert i Bø, en i Notodden/Rauland og to i Porsgrunn. I 2003 ble det foretatt instituttsammenslåinger i samtlige avdelinger bortsett fra i en avdeling i Porsgrunn (HS). Dette resulterte i 12 institutter mot tidligere 15.

Avdelings- og instituttinndelingens bidrag til realisering av mål

Rundt 50 % av de ansatte er godt fornøyd med dagens instituttinndeling og enda flere er fornøyd med avdelingsinndelingen. Omlag 10 % mener det er behov for store endringer.

Et flertall av de ansatte mener sammenslåingene har hatt liten betydning for realiseringen av høgskolens mål. Målet om å få etablert flere gradsstudier på tvers av avdelings- og instituttgrenser er imidlertid det målet hvor flest mener endringene har hatt en positiv effekt.

Svakheter ved inndelingen

Antall tilsatte ved avdelingene og instituttene varierer. Ett av instituttene er større enn den minste avdelingen. Om man slår de to minste avdelingene sammen til én avdeling, vil den nye avdelingen fortsatt være minst.

Ulikhetene mellom enhetene gjør at selv ledere på samme nivå i organisasjonen får ulike roller. Dekanene i de to største avdelingene har et mer overordnet lederansvar enn dekanene i Porsgrunn, mens lederansvaret for dekanene i

Porsgrunn mer blir å sammenligne med lederansvaret til instituttlederen for det største instituttet.

Noen oppfatter dagens organisasjonsstruktur med to avdelinger i Porsgrunn som et resultat av særinteressers seier over fellesinteressene, og mange oppfatter HiT som en konstruksjon av fire høyskoler, og ikke som én samlet høyskole.

Andre gir uttrykk for at både avdelingene i Porsgrunn og enkelte institutter faglig sett er for små.

Statskonsult er i tillegg opptatt av hva ledernes ulike roller har hatt, og vil ha å si, for mulighetene til å etablere og utvikle gode lederteam ved høyskolen, og vi mener ulikhetene har virket og kan komme til å virke hemmende.

Inndelingene har også en kostnadsside knyttet til det relativt høye antall lederstillinger.

Anbefalinger

For å legge bedre til rette for en styrking av både ledelse og organisasjonskultur og for å frigjøre ressurser til å løse andre utfordringer, anbefaler Statskonsult høyskolen å

- *slå sammen avdelingene i Porsgrunn*
- *vurdere sammenslåing av institutter*

Styring

I 2003 vedtok HiT

- nedleggelse av avdelings- og instituttstyrer
- nedleggelse av høyskoleråd, studie-, internasjonalsiserings- og forskningsutvalg (SIF-utvalg), IT-utvalg og bibliotekutvalg
- opprettelse av internasjonalt utvalg og det obligatoriske læringsmiljøet

Styringsstrukturens bidrag til realisering av mål

Et flertall av lederne og tilsatte i teknisk-administrative stillinger er fornøyd med utviklingen av styrer både på avdelings- og instituttnivå. Derimot ønsker et flertall av de faglig tilsatte styrene gjeninnført, og andelen som ønsker dette øker med alder. Samlet sett er det imidlertid ikke et flertall ved høyskolen for å gjeninnføre styrene.

Godt over halvparten av respondentene mener utviklingen av styrene har bidratt til en klarere ansvarsdeling, raskere beslutningsprosesser og til å styrke ledernes muligheter til å gjennomføre endringer. Noen mener ny styringsstruktur hemmer, mens flere mener den fremmer ledernes muligheter til å følge opp mål og strategier, effektiv ressursbruk og kvalitetssikring og – utvikling.

Når det gjelder endringer i råd- og utvalgsstrukturen, er det få som savner utvalgene som ble avviklet i 2003 og et flertall mener det nye internasjonale utvalget bidrar til å nå HiTs mål.

Svakheter ved styringsstrukturen

Avviklingen av styrer skjedde samtidig med sammenslåingen av institutter og innføringen av enhetlig ledelse. Høgskolestyret var klar over at dette skapte et behov for å etablere nye arenaer for innflytelse og medbestemmelse og utarbeidet retningslinjer for hvordan dette skulle gjøres. Likevel gir over 90 % uttrykk for at det bør legges bedre til rette for mer involvering av de ansatte i viktige beslutningsprosesser. Dette har ulike årsaker, men noe over halvparten av respondentene relaterer det til avviklingen av styrene.

Statskonsult er også av den oppfatning at HiT i for liten grad har klart å sikre medarbeiderne innflytelse og medbestemmelse. Vi mener imidlertid at hovedårsaken til dette først og fremst er knyttet til hvordan ledelse er utøvd ved høgskolen, jf. avsnittet nedenfor om ledelse.

Anbefalinger

Statskonsult mener det ikke vil være formålstjenlig å gjeninnføre styrer, verken på institutt- og avdelingsnivå. Når det gjelder innflytelse og medbestemmelse viser vi til anbefalinger i avsnittet om ledelse.

Ledelse

Da HiT ble etablert, krevde loven delt ledelse på alle nivåer, dvs. fast tilsatte administrative ledere og tidsavgrensede valgte, faglige ledere. I 2003 fikk høgskolestyrene anledning til selv å fastsette den interne lederstrukturen under institusjonsnivå. Som en følge av dette vedtok HiT i 2003 innføring av enhetlig ledelse tilsatt på åremål på avdelings- og instituttnivå.

Ny lederstrukturens bidrag til realisering av mål

På institutt- og avdelingsnivå er litt over 80 % i noen eller høy grad tilfreds med innføringen av enhetlig og tilsatt ledelse, og de er mer tilfreds med dette enn hva de er med den todelte lederstrukturen på institusjonsnivå.

Respondentenes syn på hva enhetlig ledelse har gitt av positive resultater er til en viss grad sammenfallende med hva de mener avviklingen av styrene har ført til. Statskonsult tolker dette som at tidligere omtalte resultater bekreftes, men at det blir vanskelig å ta stilling til hvorvidt resultatene kan tilskrives ny styringsstruktur eller ny lederstruktur.

Selv om synspunktene varierer noe, gis det stort sett uttrykk for at både ledere og medarbeidere er tilfreds med delegasjonsreglementet og hvordan fullmaktene iht. reglementet praktiseres.

Svakheter knyttet til ledelse

Over halvparten mener lederne ikke får utformet klare nok krav og resultatmål og at de sliter med for knappe ressurser. Overraskende mange, over 40 %, har ingen formening om ledernes opplæringstilbud er tilfredsstillende. De som er misfornøyd utgjør imidlertid en større gruppe enn de som er fornøyd. Det gis også uttrykk for at tilgangen på informasjon er blitt svekket, men dette relateres først og fremst til avviklingen av styrene og at sakspapirer ikke lenger er tilgjengelige.

Som vi allerede har vært inne på er den største utfordringen HiT står overfor knyttet til lederrollen og måten ledelse utøves på, både sentralt, på

avdelingsnivå og på instituttnivå. Kun i underkant av 10 % av de ansatte er fornøyd med sine muligheter til innflytelse og medbestemmelse i viktige beslutningsprosesser, og dette må høyskolen etter Statskonsults vurdering gjøre noe med.

Gjennom intervjuene ga også flere uttrykk for at den sentrale ledelsen i større grad må våge å ta upopulære avgjørelser. Den må tørre å ta stilling til ulike problemstillinger og ikke overlate både ansvar og utfordring til ledere på lavere nivå når det ville vært mer formålstjenlig med sentrale beslutninger.

Anbefalinger

For å få ytterligere positiv effekt av endringene fra 2003 og for å styrke mulighetene til å realisere høyskolens mål iht. strategisk plan, anbefaler Statskonsult høyskolen å

- *ta sterkere styring sentralt gjennom klare beslutninger og krav til rapportering og ved å tydeliggjøre hvilke konsekvenser det får hvis beslutningene ikke følges opp*
- *legge til rette for nye arbeidsformer som prosjektorganisering og matriseorganisering og sikre at dette arbeidet gjøres enhetlig*
- *iverksette team- og ledelsesutviklingsprogram for dekaner*
- *iverksette team- og utviklingsprogram for instituttledere, med særlig vekt på hvordan medarbeidere kan og bør involveres i ulike prosesser*
- *gjennomføre lederevalueringer*
- *utlyse både dekanstillinger og instituttlederstillinger eksternt ved neste åremålsperiode*
- *vurdere innføring av enhetlig ledelse sentralt*

Administrasjonsordningen

Administrasjonsordningen som departementet fastsatte for de statlige høyskolene ved etableringen, la opp til en tredeling i en fellesadministrasjon, avdelingsadministrasjoner og fellestjenester, vanligvis bibliotek, IT-tjeneste og driftstjeneste. Høgskoledirektøren leder fellesadministrasjonen og denne er samlet i Porsgrunn. Høgskoledirektøren leder også Fellestjenestene, selv om de ansatte her er spredt på hele høyskolesystemet. Tidligere var avdelingenes administrasjonssjefer sidestilte de valgte faglige lederne på avdelingsnivå, mens innføringen av enhetlig ledelse i 2003 medførte at administrasjonssjefene ble underlagt og rapporterer til tilsatt leder (dekan)

Administrasjonsordningens bidrag til realisering av mål

Det er mye som fungerer bra i administrasjonsordningen, og det er få som har innvendinger mot den organisatoriske tredelingen. Brukertilfredsheten er jevnt over tilfredsstillende, og på noen områder er den meget høy.

De ansatte gir gjennom spørreskjemaundersøkelsen uttrykk for å være mest fornøyd med Fellestjenestene, og de er mer fornøyd med avdelingsadministrasjonene enn med fellesadministrasjonen.

De aller fleste synes det fungerer greit og er fornøyd med at administrasjonssjefen nå er underlagt dekan.

Svakheter ved administrasjonsordningen

Spredningen av de administrative ressursene ved HiT utfordrer mulighetene til å bygge sterke administrative kompetansemiljøer. Kvalitetsreformen og høgskolens strategiplan setter begge store krav til høgsolen, og skal den lykkes i å oppfylle krav og nå sine mål, vil en god administrasjon være avgjørende.

Slik situasjonen er i dag, opplever mange Fellesadministrasjonen først og fremst som en kontrollinstans, og flere peker på behovet for en fellesadministrasjon som i større grad evner å opptre som en utviklingsaktør. Besøk fra Fellesadministrasjonen er ønsket ute på studiestedene, og etablering av møteplasser for utveksling av erfaringer, diskusjon og samhandling er det mange som etterspør.

Både gjennom spørreskjemaundersøkelsen og gjennom de oppfølgende intervjuene trekkes studiesaker frem som et område hvor det er behov for utvikling, samordning og forbedring.

Som pekt på foran, har også HiT et klart behov for å styrke tilbudet av kompetanse- og utviklingstiltak, og til sammen blir kravet og forventningene til fellesadministrasjonen stort. Det vil være en utfordring å løse oppgavene med dagens ressurser.

Anbefalinger

For å få mer ut av det administrative apparat, og gjennom det styrke mulighetene for å nå høgskolens strategiske mål, vil vi anbefale HiT å

- *foreta en omfordeling av ressursene slik at fellesadministrasjonen kan styrkes*
- *sette høye og relevante krav til kompetanse ved rekruttering til administrative stillinger*
- *styrke fellesadministrasjonens rolle som utviklingsaktør*
- *sikre at det etableres formålstjenlige møteplasser for de ulike administrative tjenestene på tvers av organisatoriske grenser*
- *definere kriterier som legges til grunn for fortløpende å kunne ta stilling til hvilke oppgaver som kan sentraliseres og hvilke som fortsatt bør løses på avdelingsnivå. De ulike tjenestenes møteplasser blir viktige fora for utveksling av synspunkter på dette, selv om beslutningsmyndigheten fortsatt tilligger den sentrale ledelsen*
- *identifisere og løpende forbedre de ulike kjerneprosessene innenfor de ulike tjenesteområdene*
- *utarbeide flere felles prosedyrer/retningslinjer for avdelingsadministrasjonenes oppgaver. Helhetsperspektivet må vektlegges mer enn hva som gjøres i dag. Også her blir de ulike tjenestenes møteplasser viktige fora for utveksling av synspunkter og forslag til løsninger*
- *gi prioritet til utvikling og forbedring av arbeidet med studiesaker*
- *legge til rette for en systematisk gjennomføring av brukerundersøkelser*

2 Oppdraget

2.1 Bakgrunn for evalueringsoppdraget

HiT ble, som et ledd i høgskolereformen, etablert i 1994 ved en sammenslåing av de tidligere regionale høgskolene: Telemark distriktshøgskole, Telemark lærerhøgskole, Telemark ingeniørhøgskole med sivilingeniørutdanningen og Telemark sjukepleierhøgskole. Høgskolen har således røtter i ulike faglige kulturer og tradisjoner.

Høgskolen i Telemark (HiT) er Norges femte største høgskole med ca. 5500 studenter og ca. 500 medarbeidere. HiT har over 120 studietilbud inkludert mer enn 40 bachelorgrads- og 8 mastergradsstudier.

Virksomheten er organisert i fire avdelinger, hvorav to i Porsgrunn, en i Bø og en i Notodden. Det er etablert fast undervisnings- og FoU-virksomhet i Bø, Notodden, Porsgrunn og Rauland, og høgskolen tilbyr i tillegg også studier i Buskerud, i Vestfold og flere steder i utlandet. Tilbudet av tradisjonell og nettbasert fjernundervisning er økende. Spredt lokalisering med til dels store geografiske avstander mellom enhetene har vært, og er fortsatt, en grunnleggende utfordring for Høgskolen i Telemark. Mellom de geografiske ytterpunktene Rauland og Porsgrunn er det ca 160 km.

I august 2003 ble det gjennomført endringer i styrings- og ledelsesstrukturen på avdelings- og instituttnivå. De viktigste endringene i 2003 ble primært initiert på bakgrunn av lovendringen i 2002 og omfattet:

- innføring av enhetlig ledelse –16 åremålstilsatte ledere på avdelings- og instituttnivå
- nedleggelse av avdelings- og instituttstyrer
- nedleggelse av høgskoleråd, SIF-utvalg, IT-utvalg og bibliotekutvalg
- opprettelse av læringsmiljøutvalg og internasjonalt utvalg
- sammenslåing av institutter ved tre avdelinger, slik at seks institutter ble til tre

Målene for endringene var: *å forenkle og effektivisere beslutningsprosessene i høgskolen og få klarere og sterkere lederfunksjoner*

Styret for Høgskolen i Telemark vedtok i 2005 en ny strategisk plan som skal gjelde til og med 2009 med en årlig rullering. Sentrale elementer i ny strategisk plan er:

- Høgskolen har som ambisjon å få universitetsstatus innen 2013, enten alene eller sammen med andre.
- Høgskolen skal i planperioden vokse fra sin nåværende dimensjon på 4 500 til 5000 studenter¹.
- Nåværende studiesteder skal opprettholdes, men Grenland skal i sterkere grad utnyttes som potensielt marked.

¹ I strategien benyttes antall helhetidsekvivalenter som er lavere enn antall personer

-
- Høgskolen skal styrkes som akademisk institusjon gjennom å få rett til å tildele doktorgrad, øke tilbudet av mastergradstudier og videreutvikle kompetanseprofilen på nærmere definerte områder, som:
 - *Spissingsområder* der høyere gradsutdanninger, FoU-virksomhet og -kompetanse skal økes i særlig grad.
 - *Vekstområder*, der studentantallet skal øke mest.
 - *Omstillingsområder*, som skal konsolideres gjennom faglig omstilling og konsentrasjon.
 - Områder der virksomheten skal *oppretholdes* gjennom fortsatt faglig utvikling og økt samarbeid på tvers av avdelinger.
 - FoU-produksjonen og kompetansen skal økes, og de nye områdene for doktorgrads- og mastergradsutdanninger skal prioriteres spesielt.
 - Høgskolen skal legge økt vekt på å være en sentral utviklingsaktør, særlig i egen region, og øke samarbeidet med samfunns- og næringsliv.
 - Læringsresultatene skal bli bedre, målt bl.a. i antallet studiepoeng hver student tar og ved antallet ferdige kandidater.
 - Studiekvaliteten og det totale læringsmiljøet skal forbedres, bl.a. ved utvikling av kvalitetssikringssystemet, styrking av pedagogisk kompetanse og arbeidsformer, økt samhandling mellom profesjonsutdanningene og yrkesfeltet samt samarbeid med samskipnaden for å utvikle læringsmiljø og utvikling av studentdemokratiet.
 - Internasjonaliseringsvirksomheten skal økes både gjennom økt studentutveksling og økt samarbeid om FoU og utdanning.
 - Likestillingen mellom kjønnene skal bedres, bl.a. ved at andelen kvinner i lederstillinger og i første - og toppstillinger økes.
 - Høgskolen skal styrke arbeidsmiljøet og fellesskapsfølelsen og økt forståelse på tvers av avdelingstilknytning og funksjoner.
 - Høgskolen skal gjennomføre en avdelingsgripende verdi- og kulturprosess.
 - Høgskolens ledelsesutvikling skal målrettes bedre.
 - Ressurser skal utnyttes bedre på tvers av avdelings- og instituttgrenser.
 - Høgskolen skal i sterkere grad utnytte IKT som verktøy i læreprosesser og for å effektivisere administrasjonen.
 - Høgskolen vil gjennomføre et systematisk arbeid med organisasjonsutvikling med spesiell vekt på områdene kultur, ledelse, kompetanse og struktur.

Ambisjoner, mål og strategier i den nye planen vil kunne innebære krevende prioriteringer og valg, som også kan kreve nye organisatoriske grep og løsninger. Spesielt vil ambisjonen om å oppnå universitetsstatus kreve betydelige ressurser, planmessige prioriteringer og tilførsel av eksterne midler. I tillegg vil det være behov for økt fleksibilitet, raskere omstilling, et stimulerende arbeidsmiljø og en utviklingsorientert organisasjonskultur².

2.2 Evalueringens formål og mandat

Endringene i 2003 foregikk på institutt- og avdelingsnivå. Innen august 2007 skal HiT ha foretatt nødvendige avklaringer om styresammensetning og valg av

² Kilde Årsrapport HiT, 2004

ledelsesmodell på institusjonsnivå. Som en start på denne prosessen ønsket høgsolen en ekstern evaluering av omorganiseringene på delområdene styring, organisering og ledelse fra 2003. I tillegg ønsket HiT en gjennomgang av administrasjonsordningen hvor formålet var å vurdere i hvilken grad administrasjonen er hensiktsmessig organisert og dimensjonert. Føringerne i strategisk plan skulle legges til grunn for evalueringen ved vurdering av endringsbehov og løsninger.

Evalueringens mandat ble etter en forutgående prosess vedtatt av Høgskolestyret og var som følger:

”Organisering - avgrensning og problemstillinger

Evalueringen avgrenses til avdelings- og instituttinndelingen. Oppdragsgiver ber om at følgende spørsmål søkes besvart:

- *I hvilken grad har endringene i avdelings- og instituttinndelingen fremmet eller hindret høgsolens mål om å få etablert gradsstudier på tvers av avdelings- og instituttgrenser?*
- *I hvilken grad har endringene fremmet eller hindret øvrig måloppnåelse (økt studiepoengs- og forskningsproduksjon og økt samhandling med samfunns- og næringsliv)?*
- *I hvilken grad finnes det uformelle, sosiale strukturer ved siden av de formelle, og hvordan påvirker disse i så fall høgsolens utvikling ?*

Styring - avgrensning og problemstillinger

Evalueringen avgrenses til styrings- og utvalgsstruktur på avdelings- og instituttnivå. Oppdragsgiver ber om at følgende spørsmål søkes besvart:

- *I hvilken grad har endringene i styringsordningene medvirket til forenkling og tydeliggjøring av styringsstrukturen med redusert overlapping, dobbeltarbeid og forsinkende beslutningsprosesser?*
- *I hvilken grad har endringene resultert i mer kostnadseffektiv drift?*
- *Hvordan har studenters og ansattes medinnflytelse og medbestemmelse blitt ivare tatt etter nedleggelse av avdelings- og instituttstyrer?*
- *I hvilken grad har denne nedleggingen fremmet eller hindret måloppnåelse for lederne (mest mulig effektiv og samlet ressursbruk, god kvalitetssikring og kvalitetsutvikling, omstilling til nye behov og krav, og gjennomføring av høgsolens strategier)?*
- *Hvilken delegeringspraksis er etablert ved de ulike avdelinger og i hvilken grad har valgt praksis fremmet eller hindret høgsolen i å nå sine mål?*

Ledelse - avgrensning og problemstillinger

Evalueringen skal avgrenses til ordningen med åremålstilsatte, enhetlige ledere på avdelings- og instituttnivå. Oppdragsgiver ber om at følgende spørsmål søkes besvart:

- *I hvilken grad har beslutningen om å innføre en ordning med enhetlig ledelse på avdelings- og instituttnivå, og med åremålstilsatte ledere på disse nivåene, bidratt til bedre ressursdisponering og kvalitetssikring av undervisning og forskning?*
- *I hvilken grad har lederne blitt utstyrt med formålstjenlig, formell myndighet til å kunne lede endringsprosesser?*

-
- *I hvilken grad har lederne fått utformet klare resultatmål og blitt sikret effektive styringsvirkemidler?*
 - *I hvilken grad har lederne hatt tilstrekkelig faglig legitimitet?*
 - *I hvilken grad har det blitt bedre rapporteringslinjer internt og kommunikasjonslinjer eksternt?*
 - *I hvilken grad har det blitt etablert tilfredsstillende opplærings- og utviklingsprogrammer for ledere (person- og systemnivå)?*

Felles krav til organisering, styring og ledelse

For områdene organisering, styring og ledelse bør evalueringen:

- *avklare om valgte organisatoriske ordninger er egnet til å realisere fastsatte mål*
- *avdekke eventuelle svakheter med eller utilsiktede virkninger av valgte ordninger*
- *anbefale hvilke endringer som bør iverksettes for å skape forbedring i organisasjonen samt mulige oppfølgingstiltak.*

I forhold til spørsmålsformuleringene ovenfor forutsettes det også at det først undersøkes om det har skjedd en endring før graden av endringen omtales.

Administrasjonsordningen - problemstillinger

Evalueringen skal omfatte fellesadministrasjonen i Porsgrunn, avdelingsadministrasjonene og høyskolens administrative tjenester, herunder fellestjenestene biblioteket, driftstjenesten og IT-tjenesten. Oppdragsgiver ber om at følgende spørsmål søkes besvart:

- *Hvilke viktige styrker og svakheter mht. service, kvalitet og kostnadseffektivitet kan identifiseres når det gjelder høyskolens administrative tjenester, herunder fellestjenestene (bibliotek, drift og IT)?*
- *I hvilken grad kan dette relateres til:*
 - *Hovedorganiseringen av administrasjonen og fellestjenestene?*
 - *Ansvars- og arbeidsfordelingen mellom fellesadministrasjonen og avdelingsadministrasjonene?*
 - *Fordelingen av personalressurser og kompetanse mellom de ulike administrative enhetene?*
 - *Den interne organiseringen av fellesadministrasjonen?*

Følgende spørsmål bør vurderes særskilt i tilknytning til administrasjonsordningen:

- *Bør ansvar og oppgaver som ikke krever fysisk tilstedeværelse på en avdeling/et studiested sentraliseres for å oppnå økt service, kvalitet og kostnadseffektivitet, og i tilfelle på hvilken måte?*
- *Er det ansvar og oppgaver som i dag ligger sentralt som med fordel kan desentraliseres ut fra de samme formål?*
- *Har overgangen til enhetlig ledelse på avdelings- og instituttnivå påvirket kvaliteten på de administrative tjenestene, og i tilfelle på hvilken måte?*

Evalueringen av administrasjonsordningen bør

- *avklare om dagens ordning er egnet til å realisere fastsatte mål, herunder vurdere om ordningen fremmer kostnadseffektiv drift og god støtte og tjenesteytelse til studenter, tilsatte, styringsorganer og andre interessenter,*
- *avdekke eventuelle svakheter med eller utilsiktede virkninger av dagens ordning,*
- *anbefale hvilke endringer som bør iverksettes for å skape forbedring i organisasjonen samt mulige oppfølgingstiltak.*

Krav til evalueringsgrunnlag, sluttrapport og gjennomføring

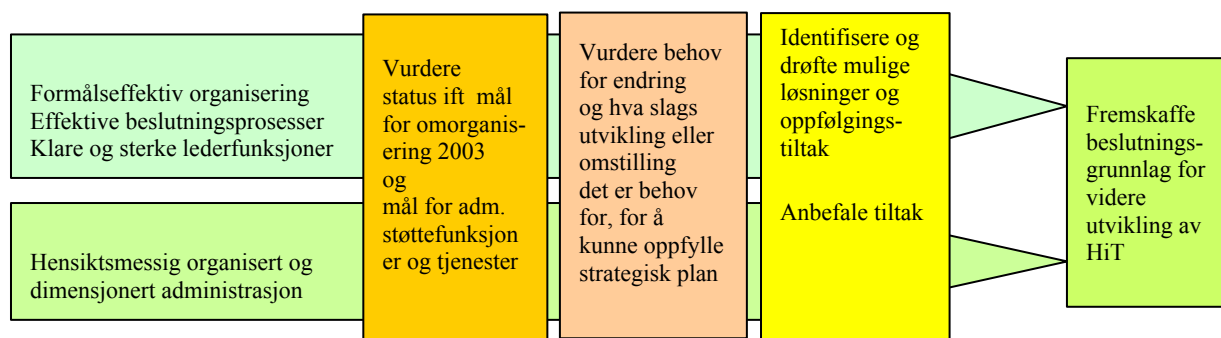
Evalueringen skal resultere i en sluttrapport som har følgende evalueringsgrunnlag

- *Strategisk plan for Høgskolen i Telemark 2005-2009*
- *måloppnåelse i forhold til hensikt med ny organisering i 2003*
- *krav og forventninger fra studenter*
- *krav og forventninger fra faglig virksomhet*
- *krav og forventninger fra administrativ virksomhet*
- *krav og forventninger fra ledelse, styre og departement*

For alle evaluerte delområder bør det spesifiseres om

- *det kun er behov for lokalt forbedringsarbeid (liten omstilling),*
- *det er behov for utvikling av avdelingene/instituttene og/eller HiT (middels omstilling),*
- *det er behov for omstilling av HiT (større omstilling).*

Oppdragsgiver stiller også krav om at den arbeidsform og metodikk som er tenkt benyttet, skal bidra til at de råd og forslag som evalueringen munner ut i, er forankret i og har legitimitet i organisasjonen. Evalueringen skal gjennomføres innen utgangen av mai 2006 med oppstart i januar”.



Figur 1: Evalueringens formål

2.3 Statskonsults tilnærming, arbeidsform og metode

I konkurransegrunnlaget ble det stilt krav om at forslag og løsninger skal være mest mulig forankret i og ha legitimitet i organisasjonen. Dette kravet tar, slik Statskonsult tolker det, utgangspunkt i Høgskolens utviklingskontekst.

Ved lovendringen i 2005 fikk høgskolenes styre fullmakt til å fastsette den interne organiseringen på alle nivåer. Dette gir et større handlingsrom enn tidligere, men kan også innebære håndtering av krevende dilemmaer og mer konfliktfylte prosesser. Mens det tidligere, særlig ved oppstarten, var overordnet departement som skar igjennom i vanskelige spørsmål som avdelingsinndeling og lokalisering, må høgskolens styre heretter fatte vanskelige og kanskje upopulære beslutninger på eget grunnlag.

Konkurransen om studenter, personale og penger kan også bidra til at avgjørelser må fattes raskere enn før, og høgskolenes beslutningsorganer må være i stand til å fatte beslutninger, som til dels kan innebære dramatiske endringer for fagmiljøer og ansatte³.

Erfaringsmessig er det å bygge legitimitet i forhold til endringsprosesser en spesielt krevende utfordring i akademiske miljøer⁴. Elementer som har bidratt til dette er kombinasjonen av sterke fag- og profesjonsinteresser, en høy utviklet bedriftsdemokratisk tradisjon med vekt på konsensus og utstrakt bruk av kollegiale organer. Ved HiT kommer i tillegg en potensielt konfliktfylt lokaliseringsdimensjon hvor lokalsamfunn og politikere kan ha investert sterke egeninteresser.

Arbeidet med Kvalitetsreformen har krevd betydelige ressurser i form av omstilling og utvikling de siste årene. HiT er derfor i en situasjon hvor det er fare for at en viss endringstretthet kan bre seg i organisasjonen og det kan være en utfordring å motivere ansatte og studenter til ny innsats og ikke minst skape aksept for nye og større endringer.

Det var derfor en viktig premiss at evalueringsopplegget skulle gi rom for medvirkning og innspill fra ansatte og studenter. Et viktig krav til arbeidsmetodikken ble således at ansatte og studenter skulle involveres i en slik grad at resultatene av evalueringen kunne bli et godt utgangspunkt for etterfølgende beslutnings- og utviklingsprosesser, og dette innebar som et minimum at krav og forventninger fra ulike personalgrupper og studenter skulle innhentes.

Evalueringen skulle omfatte områdene organisering, styring og ledelse på avdelings- og instituttnivå og høgskolens administrasjonsordning. Oppdragsgiver la vekt på at det skulle gjennomføres én evaluering, men Statskonsult fant det likevel hensiktsmessig med en tilnærming hvor evalueringen ble betraktet som to delprosjekter, hvorav det ene var administrasjonsordningen. Det andre delprosjektet bestod igjen av tre underprosjekter: styring, organisering og ledelse.

³ NIFU Skriftserie 18/2004, Frode Berglund (red), *Høyere utdanning i "Vestviken". Status for høyskolene i Buskerud, Vestfold og Telemark*

⁴ Ibid

Begrunnelsen var at de to delområdene ville ha noe ulikt fokus, innfallsvinkler, problemstillinger og interesser/målgrupper, og dette ville kreve noe ulike metodikk, arbeidsformer samt kompetanse og arbeidsdeling i evalueringsgruppen.

Statskonsult vil likevel understreke at vi betrakter de to delprosjektene som integrerte deler i én og samme evaluering, og sammenhengene mellom dem er vektlagt i rapporten, jf. figur 1.

Slik Statskonsult oppfatter det er en av hovedproblemstillingene i evalueringen knyttet til berøringsflatene mellom de ulike avdelingene i ulike spørsmål. For begge delprosjektene og de områdene som inngår, er det spørsmål om avgrensning og fordeling av oppgaver, behov og mekanismer for koordinering og muligheter for en mest mulig effektiv oppgaveløsning

En evaluering kan ha ulikt fokus og også innholde flere typer analyser. Sammenhengen mellom noen typiske evalueringsspørsmål og ulike analysetyper kan skjematisk fremstilles slik:⁵

Evalueringsfokus og -spørsmål	Analysetype
Hvilke tiltak ble iverksatt for å nå målet?	Tiltaksanalyse
Hva ble resultatet av disse tiltakene?	Effektanalyse
Hvilke andre faktorer enn tiltakene medvirket til det registrerte resultatet?	Årsaksanalyse
På hvilken måte førte tiltakene til resultatet?	Prosessanalyse
Samsvarer resultatet med målet?	Måloppfyllelsesanalyse
Var tiltakene effektive for å nå målene?	Effektivitetsanalyse

Tabell 1: Evalueringsfokus og analysetyper

Det er ofte ønskelig at evalueringer omfatter flere evalueringsspørsmål og flere typer analyser. I dette oppdraget er det først og fremst effektene av gjennomførte endringer ved HiT som evalueres, men avgrenset slik at høgskolens styre og øverste ledelsesstruktur ikke inngår. Formålet er både å fremskaffe kunnskap om iverksatte endringer og tiltak, og å gi grunnlag for videre utvikling.

Evalueringsfokuset er dels rettet bakover mot omorganiseringen i 2003 og effekter og virkninger av denne i dag, men det primære fokuset er likevel fremtidsrettet. Hensikten har vært å fremskaffe kunnskap om erfaringene med tidligere iverksatte tiltak som grunnlag for valg av fremtidig styreordning og ledelsesstruktur på institusjonsnivå og for å dokumentere endringsbehov og utforme organiseringsløsninger tilpasset høgskolens nye strategi frem mot 2013.

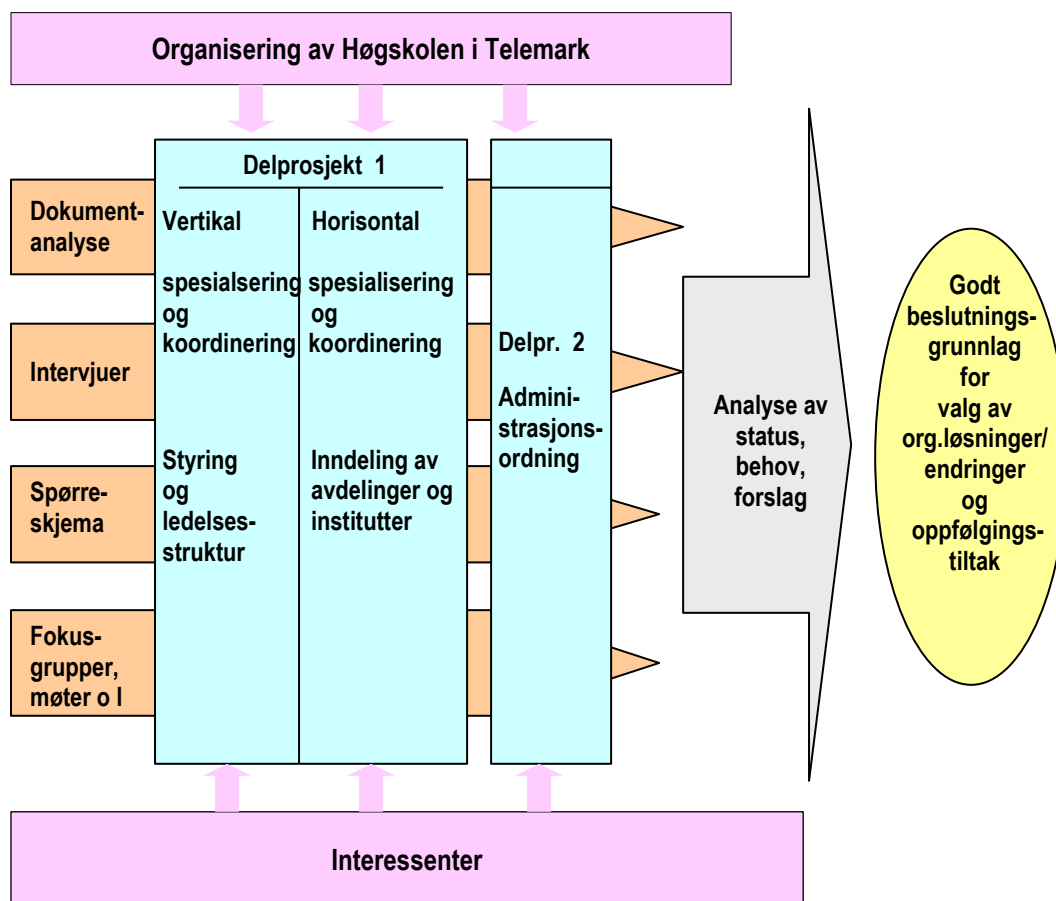
Under utformingen av evalueringsopplegget har Statskonsult lagt vekt på at metodebruk skal være tilpasset de problemstillingene som skal belyses.

⁵ Brofoss, Karl Erik og Bjørn Stensaker (2002): Initiering og gjennomføring av evalueringer - noen praktiske råd. s 172-180 i Bjørn Stensaker (red) *Kunnskaps- og teknologivurdering. Perspektiver, metoder og refleksjoner*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag.

Evalueringen baseres dels på gjennomgang av foreliggende materiale, dels på egen datainnsamling med bruk av både kvalitative og kvantitative metoder.

Som figur 2 viser, benyttet vi følgende metoder i datainnsamlingen:

- dokumentanalyse
- idividuelle intervjuer
- spørreskjemaundersøkelser
- gruppeintervjuer



Figur 2: Skisse av evalueringsopplegget

Dokumentanalyse

En oversikt over dokumenter, rapporter og litteratur som er brukt i evalueringsarbeidet følger som vedlegg til rapporten.

Personlige intervjuer

Det er gjennomført individuelle intervjuer med følgende:

- noen utvalgte tilsatte i undervisnings- og forskningsstillinger (også omtalt som faglige stillinger) og teknisk- og administrative stillinger (også omtalt som administrative stillinger) i den innledende fasen
- rektor
- prorektor
- direktør
- samtlige dekaner

-
- lederne for avdelingenes største institutter
 - personal- og organisasjonsdirektør
 - økonomidirektør
 - studiedirektør
 - de sentrale lederne for fellestjenestene (Drift og innkjøp, IT og Bibliotek).
 - samtlige administrasjonssjefer
 - ekspedisjonssjefen for Universitets- og høyskoleavdelingen i Kunnskapsdepartementet

Til sammen ble det gjennomført 28 individuelle intervjuer, de fleste av dem telefonisk.

Spørreskjemaundersøkelser

Ved hjelp av verktøyet Refleks ble det gjennomført to elektroniske spørreskjemaundersøkelser:

- én til de ansatte og
- én til studentene

Ut fra oppdragets kompleksitet ble det valgt å la spørreskjemaet omfatte mange spørsmål, til sammen 91, hvorav 13 åpne. Vel vitende om at et stort antall spørsmål ville redusere svarprosenten, kunne dette gjøres fordi vi samtidig valgte å invitere samtlige ansatte (med unntak av rengjøringspersonalet) til å delta. Vi mottok svar fra 309 ansatte, hvilket utgjør en svarprosent på 56 % av hele populasjonen. Litt over 10 % av dem som har svart er ledere, mens lederne utgjør rundt 5 % av de tilsatte, og hvis respondentene har krysset av for riktig bakgrunnsvariabler, har samtlige ledere besvart undersøkelsen. Svarene fra ansatte i undervisnings- og forskningsstillinger utgjør litt i overkant av 60 %, hvilket tilsvarer den faktiske prosentandelen denne gruppen utgjør blant de tilsatte. Andelen tilsatte i administrative stillinger som har svart er 28 %, mens de utgjør 35 %. Ingen avdelinger er over- eller underrepresentert i nevneverdig grad.

Det var ikke behov å gjøre spørreskjemaet til studentene like omfattende. Det besto av til sammen 41 spørsmål, hvorav 9 åpne, resten lukkede. Her valgte vi i første omgang å sende invitasjonen til et utvalg på ca. ti prosent av studentene. Grunnet meget lav svarprosent utvidet vi imidlertid undersøkelsen underveis slik at spørreskjemaet ble sendt samtlige studenter. Vi mottok til slutt svar fra 411 studenter, hvilket utgjør en svarprosent på 10 % av populasjonen. Respondentenes kjønnsfordeling tilsvarer den faktiske kjønnsfordelingen blant studentene på HiT.

I vedlegg 1 og 2 gis en samlet presentasjon av samtlige spørsmål og svarfordelingene på de lukkede spørsmålene i hhv. ansatte - og studentundersøkelsen. I begge undersøkelsene var det kun obligatorisk å besvare spørsmål om respondentenes bakgrunnsvariabler. Hvor mange som har besvart det enkelte spørsmål fremgår av vedleggene.

Gruppeintervjuer

Til å utdype funn fra spørreskjemaundersøkelsen blant de ansatte, ble det gjennomført gruppeintervjuer med tilsatte i faglige stillinger i Bø, Notodden og Porsgrunn. På de samme stedene ble det også gjennomført gruppeintervjuer med administrative tilsatte på avdelingene og fra fellesadministrasjonen. I tillegg møtte ansatte fra fellesadministrasjonen til et gruppeintervju i Porsgrunn. Til sammen ble det således gjennomført syv gruppeintervjuer. Til hvert gruppeintervju møtte det inntil ti personer, valgt av avdelingslederne, sentrale ledere i Fellestjenestene eller direktøren, men alltid i samarbeid med de tillitsvalgte organisasjoner.

Analysen

Oppdragsgiver ønsket å få spesifisert om det er behov for liten, middels eller stor omstilling for hhv. styring, organisering, ledelse og administrasjonsordningen, jf. kap.2.2. Dette ivaretas i rapporten ved at Statskonsult oppsummerer vurderingene i helt konkrete anbefalinger under behandlingen av det enkelte delområde.

2.4 Referansegruppe og kontaktperson

Høgskolestyret oppnevnte en referansegruppe for evalueringen og sammensetningen fremgår av tabell 2 nedenunder.

Det ble avholdt to møter i Referansegruppen. På det første møtet den 9. mars i Notodden ble utkast til spørreskjemaer for ansatte - og studentundersøkelsene behandlet. På det andre møtet den 21.04, også det i Notodden, ble en oppsummering av funnene fra ansatte - spørreskjemaundersøkelsen presentert, og det ble redegjort nærmere for status for studentundersøkelsen, telefonintervjuene med lederne og gruppeintervjuene med ansatte, før medlemmene ga innspill det videre evalueringsarbeidet.

Stilling	Navn
Rektor	Dag K. Bjerketvedt
Prorektor	Knut Duesund
Høgskoledirektør	Nils Røttingen
Dekan (Bø)	Arild Hovland
Dekan (Notodden/Rauland)	Knut P. Hanevik
Dekan (Porsgrunn: Helse- og sosialfag)	Elisabeth Aase
Dekan (Porsgrunn: Teknologiske fag)	Ole Ringdal
Studiedirektør	Bjørn Goksøyr
Personal- og organisasjonsdirektør	Marianne Thorsdal
Økonomidirektør	Mette Fjulsrud
Tjenestemannsrepresentant	Ragnhild Elster
Tjenestemannsrepresentant	Ellen Schruppf
Student	Elisabeth. B. Ø. Johansen
Student	Iselin Saltvig

Tabell 2: Evalueringens referansegruppe

Magne Hegna fra fellesadministrasjonen har vært Statskonsults kontaktperson og gode hjelper under hele evalueringsarbeidet.

2.5 Evalueringsgruppens sammensetning

Evalueringen er utført av følgende seniorrådgivere i Statskonsult:

- Gudrun Vik, prosjektleder
- Mette Haarstad
- Peter Bøgh

Prosjektansvarlig har vært avdelingsdirektør Vivi Lassen. I tillegg har seniorrådgiverne Tone Ibenholt, Lisbeth Udland Hansen og Dag Solumsmoen vært involvert i deler av evalueringsarbeidet.

Evalueringsarbeidet ble påbegynt i januar og avsluttet i mai 2006.

2.6 Rapportens oppbygging

Rapporten vier ett kapittel til hvert av evalueringens hovedtemaer. Kapitlene har hovedsakelig en lik oppbygging, og de innledes med en teoretisk eller generell betraktning av tematikken, før vi redegjør nærmere for hvilke endringer som ble foretatt i 2003 og hva det har gitt av resultater. Deretter ser vi på utfordringene HiT står overfor, og avslutter med å foreslå tiltak Statskonsult anbefaler høgsolen å gjennomføre.

Noen utfordringer, og dermed også anbefalinger, kan relateres til flere av hovedtemaene for evalueringen. Vi har imidlertid valgt å liste anbefalingene kun et sted, og heller lagt vekt på å synliggjøre sammenhenger tekstlig.

I det siste kapittelet gir vi en oppsummering av respondentenes innspill til tiltak de mener vil være viktig å iverksette for at målene i høgsolens strategiske plan skal nås.

Som vedlegg følger

- en samlet presentasjon av samtlige spørsmål og svarfordelingene på de lukkede spørsmålene i hhv. student- og ansatteundersøkelsen
- organisasjonskart
- referanseliste

3 Organisering

I dette kapitlet vil vi se nærmere på dagens avdelings- og instituttinndeling, hva 2003-endringene medførte og om dagens inndeling er egnet til å realisere strategisk plan, jf. kap. 2.2. om ”Evalueringens formål og mandat”. Vi starter med en teoretisk tilnærming til de organisasjonsteoretiske problemstillingene som behandles i dette og de tre påfølgende kapitlene og avslutter med å foreslå tiltak vi mener vil kunne styrke og underbygge arbeidet med å nå høskolens mål som nedfelt i strategisk plan.

3.1 En teoretisk tilnærming til tematikken

Formell organisasjonsstruktur

Med begrepet formell ”organisasjonsstruktur” mener vi hvordan oppgaver og myndighet er fordelt horisontalt og vertikalt i organisasjonen og hvilke koordineringsmekanismer som er virksomme for å holde organisasjonen sammen og få den til å opptre enhetlig og dra i samme retning. Kort sagt handler organisasjonsstruktur om to grunnleggende forhold, *spesialisering* (i betydning arbeidsdeling) og *koordinering*.

Strukturens utforming avhenger av hvordan spesialisering og koordinering skjer både *horisontalt* og *vertikalt*. Vertikal spesialiseringsgrad avgjør om organisasjonspyramiden er spiss eller lav. Horisontal spesialiseringsgrad avgjør hvor bred strukturen er (antall enheter) og valget av *spesialiseringsprinsipp* står sentralt i denne sammenheng.

Mer konkret består en struktur som regel av

- *en avdelingsstruktur*
som vanligvis består av ulike nivåer, avdelinger og arbeidsenheter inndelt etter ulike *spesialiseringsprinsipper*
- *en ledelsesstruktur*
antall og plassering av ledere med formelt lederansvar
- *staber*
rene støttefunksjoner eller faglige staber med stor innflytelse på primær-oppgavene
- *supplerende strukturer som bidrar til koordinering og ressursutnyttelse på tvers*: faste tverrgående grupper (matriseorganisering), nettverks- eller teamorganisering og prosjektorganisering (på ad hoc - basis)

I tillegg kan det være behov for å vurdere forekomsten av andre koordinerende mekanismer *utenfor strukturen* for å avgjøre hvor sterk koordinering det er behov for å bygge inn i den formelle strukturen. Slike koordineringsmekanismer er for eksempel innslag av standardisering av adferd og oppgaveløsning via regelverk, felles normer og kultur – særlig profesjonelle verdier og standarder innbakt i personalets formalkompetanse og utdanningsbakgrunn, og styringssystemer, særlig mål- og resultatstyring, -avhengig av hvor sterke incentiver som er bygget inn i resultatindikatorer og hva som er hovedfokuset i styringen.

Horisontal spesialisering: inndeling i enheter

Grunnlaget for enhver vurdering av organisasjonsløsning er de funksjoner og oppgaver som skal ivaretas. I vurderinger av hvordan oppgaver best kan fordeles på ulike avdelinger eller enheter, er det foreliggende behovet for *samordning* mellom oppgavene og på hvilket nivå i organisasjonen de bør samordnes, et hensyn å ta.⁶ Et annet hensyn er *størrelsen* på enheter eller kontrollspennet til den enkelte leder. I vurdering av samorganisering eller særorganisering legger vi også til grunn at det kan være ønskelig å organisere noen oppgaver atskilt av prinsipielle grunner, for eksempel for å unngå uklarhet i roller⁷.

Samspill på tvers av enheter

Et annet gjennomgående spørsmål ved HiT som i de fleste andre organisasjoner, er behovet for å få til nødvendig samspill på tvers av organisasjonens ulike deler. Det vil ofte være en utfordring å få til en god avveining mellom på den ene side hensynet til klart resultatansvar, og på den annen behovet for samarbeid og felles utnyttelse av kompetanse mellom ulike resultatenheter eller avdelinger. En annen utfordring er samhandling eller samorganisering på tvers av geografiske avstander. IKT åpner for nye muligheter for ”virtuell organisering” og elektronisk baserte kunnskapsnettverk, men vel så viktig er holdninger, motivasjon og gode incentiver.

Fag og administrasjon – linje og stab

Forholdet mellom staber og mellom linje og stab er et sentralt tema i denne evalueringen. En fruktbar teoretisk tilnærming til slike problemstillinger kan være et skille mellom to typer staber basert på hvilken rolle de spiller i forhold til primærfunksjonene⁸: *støttestaber* (support staff), som ivaretar rene servicefunksjoner, og *fagstaber* (technostructure), som ved hjelp av planlegging, analyser, metodeutvikling eller kontrollfunksjoner har direkte påvirkning på eller setter rammer for oppgaveløsningen i linjeavdelingene. Etter vår erfaring er dette et fruktbart analytisk skille fordi stabers rolle, organisering og potensialet for konflikter med linjen kan variere etter hva slags type stab det er snakk om.

Tilnærming til analyse av formell organisasjonsstruktur

I Statskonsults arbeid med organisasjonsstrukturer er vårt utgangspunkt at den formelle strukturen bare er en av flere variabler som påvirker hvordan en organisasjon fungerer. Den formelle strukturen består av posisjoner og regler for hvem som skal og bør gjøre hva, og hvordan ulike oppgaver bør eller skal utføres. Strukturen setter rammene for ulike typer beslutnings- og arbeidsprosesser som pågår i organisasjonen og påvirker aktørenes adferd. Studier har vist at for eksempel valg av spesialiseringsprinsipp påvirker hvordan organisasjonsmedlemmene definerer hva en sak gjelder, og hvilke sider ved den som er relevant og hvem som er aktuelle deltakere⁹.

⁶ James D. Thompson, *Organizations in Action*, (1967) og 2003

⁷ Se bl.a. Statskonsult rapport 2002:12, *(Be)Grep om tilsyn*

⁸ Se Mintzberg 1983

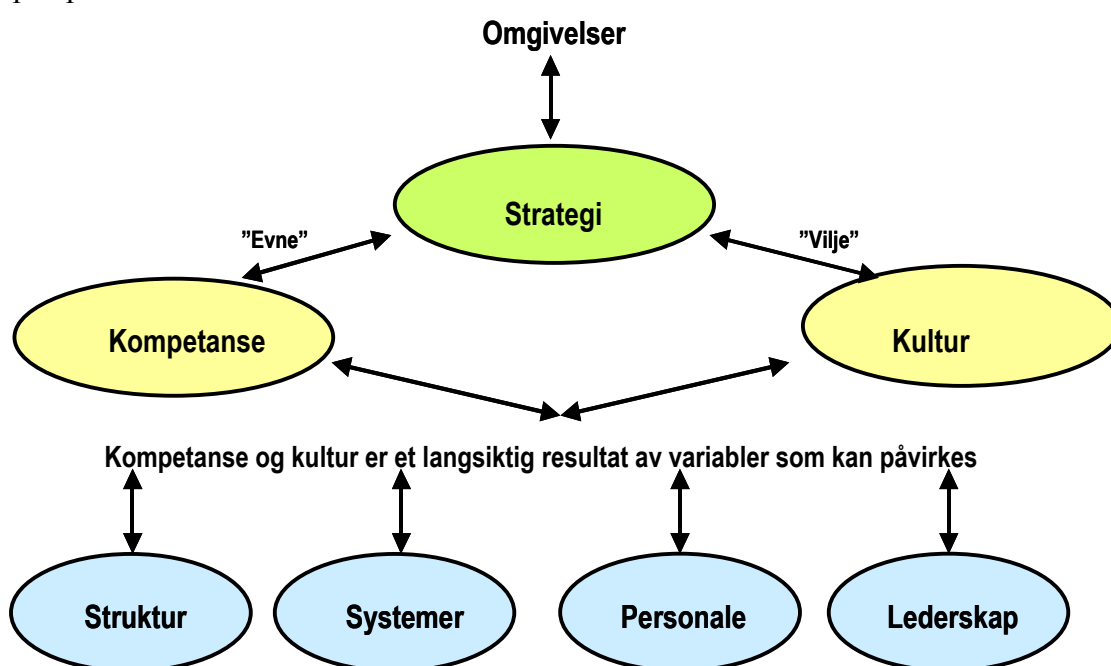
⁹ Paul G. Roness, *Statsvitarfaget og organisasjonsutforming* i Erik Døving og Åge Johnsen (red), *Organisasjonsteori på norsk*, 2005.

Strukturen er derfor en vesentlig del av organisasjonen, men adferd og prestasjoner kan også i stor grad påvirkes av forhold som kultur, ansattes profesjonsbakgrunn og kompetanse, ledelse samt ulike systemer, arbeidsprosesser og teknologi. En annen problemstilling er om det er et stort sprik mellom den vedtatte formelle strukturen, som er nedfelt bl.a. i organisasjonskart, og en uformell struktur som vokser frem spontant i alle organisasjoner i større eller mindre grad og som kan være et positivt supplement, men også bli dysfunksjonell.

Etter Statskonsults erfaring er organisasjonsendringer ofte et nødvendig, men ikke tilstrekkelig tiltak i forhold til de utfordringer en virksomhet har. Noen ganger skjer det også feildiagnoser: Man griper til omorganiseringer, mens det grunnleggende problemet består av helt andre forhold i organisasjonen eller i dens omgivelser. Denne erkjennelsen har også bred støtte i særlig nyere organisasjonslitteratur som i større grad vektlegger de organiske og dynamiske sidene ved organisasjoner.

Dette er begrunnelsen for at vi legger vekt på ikke å analysere organisasjonsstrukturen isolert, men vurdere den i lys av virksomhetens utfordringer generelt og sette den i sammenheng med andre viktige delsystemer/fenomener i organisasjonen. Spesielt viktig vil det være å vurdere sammenhengene mellom realiseringen av strategisk plan og den formelle strukturen.

Denne tilnærmingen innebærer imidlertid ikke at vi har lagt opp til en omfattende datainnsamling og analyse av alle forhold. Vi har spisset datainnsamling og analysen i forhold til organisasjonsstruktur og de spørsmålene oppdragsgiver ønsket belyst, men vi har gjort dette i et helhetlig perspektiv.



Figur 3: Modell for integrert organisasjonsutvikling

For å illustrere en slik helhetlig tilnærming til spørsmål om organisering kan vi her bruke en enkel modell¹⁰ for *Integrert organisasjonsutvikling*, som vist i figuren foran.

Det finnes mange ulike modeller for systematisk inndeling og kategorisering av organisasjonens deler. I denne modellen er organisasjonen inndelt i sju delsystemer og disse er, for å illustrere et hovedpoeng, ordnet hierarkisk i tre ulike nivåer: Når en virksomhet skal iverksette en bestemt **strategi** – særlig når dette innebærer en større endring av organisasjonens roller og oppgaver – er det to faktorer som erfaringsvis kan bli særlig kritiske for omstillingen, nemlig **organisasjonskultur** ("vilje til endring") og **kompetanse** ("evne til endring"). Med kompetanse tenker vi her på organisasjonens samlede kompetanse (særpregede kompetanse eller kjernekompetanse), dvs det organisasjonen *samlet sett* er /eller skal være spesielt dyktig til.

Både kultur og kompetanse endres som regel langsomt over tid, og kan være vanskelige å påvirke og endre direkte. Begge delsystemene er resultater av og påvirkes kontinuerlig av de mer konkrete og "synlige" delsystemene **struktur, systemer, personale og lederskap**, som er enklere å gjøre noe med. Det er særlig på dette laveste nivået i figuren en kan iverksette ulike målrettede tiltak for å endre organisasjonen i ønsket retning.

3.2 Dagens avdelings- og instituttinndeling ved HiT

I perioden siden opprettelsen av HiT i 1994 har organisering stadig vært et sentralt tema, men høgskolens hovedstruktur med avdelinger og institutter under avdelingsnivået (fra 1996) har i hovedsak ligget fast i hele perioden. Det overordnede prinsipp for avdelingsinndeling har vært studieprogrammer fremfor fag, men i praksis har disse prinsippene i noen grad vært kombinert i blandingsmodeller. I diskusjonene om organisering har det også vært lagt til grunn at den geografiske avstanden mellom studiestedene er for stor til at sammenslåinger av avdelinger på tvers av studiesteder kan betraktes som en hensiktsmessig løsning.

Det har likevel vært en utvikling i retning av færre og større avdelinger (fra 6 til 4) og institutter (fra 14 i 1996, senere 15, til 12 i dag). En opprinnelig organisering med to avdelinger på hvert studiested er avløst av én avdeling i Bø (fra 1996), to avdelinger i Porsgrunn og én avdeling på Notodden inkludert Rauland (fra 2000). Høgskolen har dermed etter hvert opparbeidet noe erfaring med én og samme avdeling lokalisert på flere steder.

De statlige høgskolene valgte ulike løsninger under avdelingsnivået (som var lovfestet). Ved dannelsen i 1994 etablerte HiT institutter med unntak av ved avdeling for lærerutdanning i Notodden. Der ble en opprinnelig ordning med studieledere beholdt. Ved en sammenslåing av to til en avdeling samme sted i 2000 gikk høgskolen over til institutt som organisatorisk enhet under avdelingsnivå også her.

¹⁰ Opprinnelig lansert i en litt annen versjon av konsulentselskapet McKinsey som 7S-modellen, se bl.a Robert H. Waterman, Thomas J. Peters og Julien R. Philips, *Structure is Not Organization* (1980)- se også Torgeir Reve, *Strategi og organisasjon* (1989)

Dagens 4 avdelinger med underliggende 12 institutter er som følger:

- AF: **Avdeling for allmenne fag**, lokalisert i Bø
 - Institutt for kultur og humanistiske fag (IKH)
 - Institutt for idretts- og friluftslivsfag (IFiF)
 - Institutt for natur-, helse- og miljøvern (INMH)
 - Institutt for økonomi og informatikk (IØI)

- EFL: **Avdeling for estetiske fag, folkekultur og lærerutdanning**,
 lokalisert i Notodden og Rauland
 - Institutt for folkekultur (IF)
 - Institutt for lærerutdanningsfag (ILF)
 - Institutt for forming og formgivning (IFF)
 - Institutt for pedagogikk (IP)

- HS: **Avdeling for helse- og sosialfag**, lokalisert i Porsgrunn
 - Institutt for helsefag (HF)
 - Institutt for sosialfag (IP)

- TF: **Avdeling for teknologiske fag**, lokalisert i Porsgrunn
 - Institutt for elektro, IT og kybernetikk (EIK)
 - Institutt for prosess-, energi- og miljøteknologi (PEM)

To organisasjonskart er presentert i vedlegg 3 og 4.

3.2.1 Resultater av tidligere endringer

Oppdragsgiver ønsket å få belyst i hvilken grad endringer i organisasjonsstrukturen har fremmet eller hindret øvrig måloppnåelse som etablering av gradsstudier på tvers av avdelings- og instituttgrensene, økt studiepoengsproduksjon, økt FoU-virksomhet og økt ekstern samhandling.

Ser vi på hva respondentene har svart, jf. tabell 3 på neste side, er det gjennomgående et flertall som mener at de foretatte organisasjonsendringene ikke har betydning for mulighetene til å nå disse målene. Av den andre knappe halvdelten mener de fleste at ny styringsstruktur har fremmet etableringen av gradsstudier på tvers, mens for de øvrige målene, særlig det om økt FoU og det om økt ekstern samhandling, så mener de ny styringsstruktur har virket hemmende.

Vi kan konstatere at meningene her er meget delte. Hvorvidt det oppfattes å være noen årsak – virkningsammenhenger og hva virkningene i så fall er, bygger derfor trolig i stor grad på personlige og individuelle tolkninger. Vi ser alle verden fra vårt eget ståsted og tolker det vi ser ut fra våre egne holdninger og verdier. Det fremkommer ganske tydelig at spørsmålene om resultater av

endringene vanskelig lar seg besvare gjennom spørsmålene alene. Her vil det være nødvendig med en mer omfattende effektanalyse enn hva det er lagt opp til i denne evalueringen.

Resultater av ny avdelings- og instituttinndeling				
	Etablering av¹¹ gradsstudier på tvers av grenser	Økt studiepoeng-produksjon	Økt FoU	Økt ekstern samhandling
Fremmet	31,55 %	17,71 %	12,81 %	16,42 %
Hemmet	7,12 %	18,06 %	35,59 %	32,85 %
Ingen betydning	61,33 %	64,24 %	51,6 %	50,73 %

Tabell 3: Resultater av ny avdelings- og instituttinndeling

Et viktig resultat av å ha stilt disse spørsmålene er imidlertid at svarene viser at de ansatte ved HiT ser ulikt på organiseringens betydning. Det kan bidra til å sikre at aktuelle organisatoriske problemstillinger i HiT vil bli belyst ut fra ulike perspektiv, men det betyr også at arbeidet med å sikre oppslutning om vedtak ikke må undervurderes.

3.2.2 Én samlet høgskole?

Oppdragsgiver ønsket å få belyst i hvilken grad det finnes uformelle, sosiale strukturer på høgskolen ved siden av de formelle og hvordan disse i så fall påvirker høgskolens utvikling. I spørreskjemaundersøkelsen ble de ansatte derfor spurt om dette, og ikke uventet opplevde et flertall av de ansatte at uformelle, sosiale strukturer eksisterer.

Omfang av uformelle, sosiale strukturer ved HiT		
	på egen arbeidsplass	på andre steder i HiT
I liten eller ingen grad	11,99 %	10,57 %
I noen grad	58,22 %	62,64 %
I høy grad	29,79 %	26,79 %

Tabell 4: Omfang av uformelle, sosiale strukturer

På et oppfølgingsspørsmål om hvordan de uformelle, sosiale strukturene påvirker gjennomføring og iverksettelse av styrets og ledelsens beslutninger, mente drøye 40 % at disse hadde liten betydning for iverksettelsen. Noe over 25 % mente de fremmet iverksettelsen, mens godt over 30 % mente de hemmet iverksettelsen.

At uformelle, sosiale strukturer eller subkulturer delvis virker hemmende, var også noe lederne ga uttrykk for i intervjuene. Særlig mente de dette gikk utover gjennomføringen av endringsprosesser.

¹¹ Skårprosenten er et snitt av spørsmål 10 om resultater av endringer i avdelingsinndelingen og spørsmål 11 om resultater av instituttinndelingen, se vedlegg 2.

En annen og beslektet utfordring som ble trukket frem i intervjuene, var det faktum at mange fagtilsatte må forholde seg til eksterne fagmiljøer. I den forbindelse er det noen, og kanskje særlig blant dem som arbeider med profesjonsstudier, som føler like sterk, om ikke sterkere, samhörighet med sitt eksterne fagmiljø enn med HiT. I slike situasjoner hvor de ansatte ikke ser seg selv først og fremst som aktør i HiT, vil det lett kunne bli vanskelig å få oppslutning om fellesmål der disse går på tvers av egeninteressen.

På et spørsmål om på hvilket område de ansatte mente det var viktigst med utvikling og forbedring for å klare å nå høgskolens mål om faglig kvalitetsheving med sikte på å nå universitetsstatus i 2013, fikk kultur forstått som ledere og ansattes atferd og holdninger, nest høyest skår, ca. 30 %. Dette bekreftes av både ledere og ansatte som i intervjuene ga uttrykk for at det fortsatt er en del ugjort før HiT er én samlet høgskole.

50 % mente utvikling og forbedring av kompetansen hos de ansatte var viktigst med tanke på å nå universitetsstatus, mens ca. 20 % mente det ville gi størst effekt å utvikle og forbedre styringssystemer og lederskap. Kun 3 % mente utvikling og forbedring av avdelings- og instituttinndelingen var viktigst.

Det samme spørsmålet ble stilt til studentene. Selv om deres vekting var litt ulik, rangerte de områdene på samme måte som de ansatte.

3.2.3 Synspunkter på dagens organisering

For å få en målestokk på de ansattes tilfredshet med dagens inndeling i avdelinger og institutter, spurte vi om de så behov for endringer i organisasjonsinndelingen. Svarene fremgår av neste tabell, og vi tolker dem slik at ca. 50 % er godt fornøyd med dagens instituttinndeling og enda flere, ca. 65 %, er fornøyd med avdelingsinndelingen. Henholdsvis 50 % og 35 % ser behov for endringer, hvorav pluss / minus 10 % mener behovet for endringer er stort.

Behov for endringer		
	i instituttinndeling	i avdelingsinndeling
I liten grad	49,83 %	65,53 %
I noen grad	37,37 %	29,94 %
I høy grad	12,8 %	8,53 %

Tabell 5: Endringsbehov i avdelings- og instituttinndelingen

I de oppfølgende intervjuene spurte vi både ledere og ansatte om hva som ikke fungerte optimalt ved den organisatoriske inndelingen.

At tilfredsheten med avdelingsinndelingen synes å være noe større enn instituttinndelingen, forklares bl.a. med at det står høyt på dagsorden å beholde studiesteder som inndelingsprinsipp, og at dette er et tydelig og klart inndelingsprinsipp, selv om prinsippet delvis brytes ved at flere avdelinger nå tilbyr desentraliserte studier.

Når det gjelder prinsippene for inndeling i institutter, så oppfattes disse å være mer utydelige, og noen oppfatter inndelingen som kunstige skillelinjer. Inndelingen etter fag er også mer fremmed for noen, slik som for Notodden, hvor de tidligere hadde studier som inndelingsprinsipp.

Felles for et flertall av lederne var at de var like, om ikke mer, opptatt av utfordringen med å balansere resultatansvaret for egen enhet med behovet for felles utnyttelse av kompetanse mellom de ulike resultatenheter, enn av organisasjonsinndelingen.

Samtlige ledere ga uttrykk for at det var viktig for høgsolen å lykkes med å utnytte ressursene bedre på tvers av de organisatoriske grensene for å klare å realisere de øvrige strategiske målene. I den forbindelse opplevde flere den horisontale spesialiseringen som en barriere for samarbeid, og at den førte til at noen lot seg friste til å forfølge egne interesser fremfor å ivareta tverrgående behov. Dette kunne, ifølge informantene, delvis spores tilbake til etableringen av HiT, hvor regionale høgsoler med ulik kultur og historie ble sammenslått, og det gjorde at utfordringen kanskje var større enn hva den normalt ville vært i en virksomhet som ikke var fusjonert.

Lederne hadde noe ulike syn på hva slags tiltak som kunne bidra til en mer formålstjenlig organisasjonsstruktur. Ikke alle mente det ville være hensiktsmessig å beholde studiested som inndelingsprinsipp for avdelingene, men flertallet mente det ville være mer hensiktsmessig å arbeide for å få maksimalt ut av dagens inndeling, fremfor å vedta store endringer som ville kunne medføre høye gjennomføringskostnader.

Gjennom intervjuene fremkom det at flere ledere sysler med tanken eller planlegger mer konkret innføring av nye supplerende strukturer som vil kunne bidra til koordinering og ressursutnyttelse på tvers uten å endre på linjeorganisasjonen.

Synspunktene som kom frem under intervjuene med det faglige personalet var til dels sammenfallende med lederne, og de delte oppfatningen om at det var kritisk for høgsolen å lykkes med å utnytte ressursene bedre på tvers i høgsolensystemet.

Som lederne var de også meget opptatte av, og hadde til dels mange forslag til supplerende strukturer i dagens enheter slik at de fikk en mer matriselignende utforming.

De hadde, også som lederne, klart ulike syn på hvilke tiltak som ville være mest hensiktsmessige, men i større grad enn lederne ga de uttrykk for å ønske strukturelle endringer i linjeorganisasjonen. Flere stilte spørsmål ved hvorfor det var to avdelinger i Porsgrunn, når det til sammen var færre studenter der enn ved de to andre avdelingene, jf. tabellen på neste side. Flere mente også at noen institutter var for små ut fra et faglig perspektiv, mens andre var for store ut fra et ledelsesperspektiv.

Bø	Notodden	Porsgrunn
----	----------	-----------

AF		EFL		HS		TF	
S	A	S	A	S	A	S	A
	IKH 31,60		IF 9,75		HF 24,70		EIK 18,50
	IFiF 18,65		ILF 48,85		IS 22,00		PEM 30,50
	INMH 18,00		IFF 30,60	967	46,70	589	49,00
	IØI 29,50		IP 23,70				
1850	97,75	2156	112,9				

Tabell 6: Antall registrerte studenter fordelt på avdeling (S) og antall årsverk til undervisning og forskning (A) på avdelinger og institutter pr. 22.02.06 (Kilde HiT)

3.3 utfordringer

For å kunne realisere strategisk plan vil organisasjonskulturen ved HiT og virksomhetens samlede kompetanse spille en avgjørende rolle. I beste fall vil de, teoretisk sett, kunne bidra maksimalt til måloppnåelsen og i verste fall, vil de kunne forhindre den. Ut fra datainnsamlingen konkluderer vi med at høgsolen reelt sett har et forbedringspotensial både mht. til å få etablert en enhetlig kultur hvor medarbeiderne er lojale til sentrale vedtak og trekker i samme retning, og mht. til å utvikle kompetansen i tråd med strategiske mål. Å endre kultur og kompetanse går imidlertid langsomt.

Både kultur og kompetanse påvirkes av strukturer, systemer, personale og lederskap, og disse faktorene er lettere å gjøre noe med. Spørsmålet vi derfor stiller oss i dette kapitlet er om det finnes noen strukturendringer vi tror vil kunne bidra positivt til å hente ut forbedringspotensialet i kultur- og kompetansekomponenten.

Ut fra numeriske data kombinert med informantenes innspill under intervjuene finner vi det aktuelt å stille spørsmålet om avdelingene i Porsgrunn bør slås sammen.

Vi ser flere argumenter som taler for at dette ville være formålstjenlig, og flere av disse knytter seg til lederrollen. Dagens inndeling medfører at det i praksis er store forskjeller i dekanenes rolle. To av dem er ledere av store og sammensatte virksomheter, mens to er ledere av langt mindre virksomheter, både i antall ansatte og i horisontal spesialisering. Dette medfører ulike utfordringer. Når de opptrer som del av den sentrale ledelsen, vil deres ulike oppgaveansvar og erfaringsbakgrunn fort kunne resultere i at de verken har like stor interesse av eller evne til å innta et like overordnet helhetsperspektiv i behandlingen av saker. Deres fokus vil være forskjellig.

I utfordringene HiT står overfor blir det også viktig at de som innehar like roller samarbeider på tvers av grensene og støtter hverandre når det røyner på. For dekanene vil dette også kunne vanskeliggjøres dersom det er mer i navnet enn i gavnet at de innehar samme rolle. Da vil de ikke ha felles behov å samarbeide om, utfra oppgavene vil de også ha ulike kompetansebehov og i sum vil dette kunne stå som et hinder for utviklingen av et godt team.

Når det gjelder hvilke konsekvenser to avdelinger i Porsgrunn har for de administrative systemene, viser vi til kapittel 6 som omhandler administrasjonsordningen. I denne sammenheng vil vi bare nevne at to avdelingsadministrasjoner, hvilket også medfører to studieadministrasjoner på samme studiested, synes lite hensiktsmessig.

At forslaget om å slå avdelingene sammen kom fra de ansatte, både fra administrativt personell og undervisnings-/forskningspersonell, viser også at denne ulikheten i HiTs organisering opptar personalet. Og ikke bare ansatte i Notodden og Bø, men i like stor grad de ansatte i Porsgrunn. Det ble fremført mange påstander om hvorfor inndelingen var blitt som den er, og om disse var myter eller realiteter vites ikke. Vi oppfattet det imidlertid slik at vedtaket om å slå sammen avdelinger i Bø og Notodden, men ikke i Porsgrunn, betraktes av flere som et resultat av at særinteresser har vunnet frem, og at beslutningen ikke bidrar til opplevelsen av å tilhøre én og samme høyskole, hvor fellesinteressene gis forrang.

Statskonsult vil anta at et argument for å beholde HS og TF som to avdelinger var ulikhet i fag. Fagporteføljen i Bø er imidlertid også heterogen, og her ble resultatet et annet.

Også instituttlederne i HiT har til dels ulik roller. Nå er det ikke slik at enhetlige strukturer kan viske bort ulikheter i oppgaver, men i Notodden har ett institutt flere ansatte enn avdelingene i Porsgrunn. På dette instituttet blir har lederen personalansvaret for rundt 50 tilsatte. Når fagporteføljen i tillegg er heterogen, er kontrollspennet så stort at det kan være utfordrende å ivareta lederansvaret på en tilfredsstillende måte.

Hvordan instituttene etablerer ulike fag- og kompetansemiljøer internt blir, uansett størrelse, en viktig suksessfaktor for hvorvidt den valgte inndelingen ved HiT skal fungere. Selv om disse møtearenaene ikke gis status som formelle linjeenheter, blir disse viktige for utøvelsen av ledelse og for medarbeidernes mulighet for innflytelse og involvering, og vi drøfter derfor dette nærmere i kapittelet om ledelse.

Det faktum at flere ledere sysler med tanken om å innføre nye supplerende strukturer gjennom å etablere koordinatorroller på tvers av instituttene, viser at dekanene leter etter nye grep som kan bidra til å realisere avdelingens og høyskolens mål.

Ved å innføre en matriseorganisering ville det være mulig å både organisere etter prinsippet om fag og etter prinsippet om studier. HiT bør kunne videreutvikle og dra nytte av denne tenkningen, men her utfordres den sentrale ledelsen til å balansere mellom å støtte lokale initiativ samtidig som den styrer virksomheten slik at den ikke utvikler seg i unødvendig ulike retninger, jf. kap. 5.

Flere av instituttene synes relativt små, og trolig vil det kunne vise seg formålstjenlig å slå noen av disse sammen.

3.4 Anbefalinger

For å få en hensiktsmessig organisering som i størst mulig grad legger forholdene til rette for å kunne styrke ledelsen, organisasjonskulturen og kompetansen og realisere de strategiske målene, vil vi anbefale HiT å

- slå sammen avdelingene i Porsgrunn
- vurdere sammenslåing av institutter

4 Styling

I dette kapitlet rettes oppmerksomheten mot HiTs styringsstrukturer. Vi vil se nærmere på hva de ansatte mener om avviklingen av styrer som ble gjennomført i 2003, og hvordan den nye styringsstrukturen har påvirket høgskolens resultater, jf. kap. 2.2 om ”Evaluerings formål og mandat”. Deretter vil vi drøfte hvorvidt dagens styringsstruktur er formålstjenlig for arbeidet med å realisere strategisk plan, før vi til slutt tar stilling til hvorvidt det er tiltak vi mener høgskolen bør vurdere å iverksette. Vi starter imidlertid kapitlet med å redegjøre kort for utviklingstrekk knyttet til styring og ledelse ved universiteter og høgskoler i Norge den senere tid.

4.1 Utviklingstrekk

I en periode på 1990-tallet ble det lagt vekt på standardisering av styringssystemer ved utdanningsinstitusjonene gjennom felles lovverk, færre og større høyskoler, pålegg om virksomhetsplanlegging mv. Siden har tendensen snudd i retning av større valgfrihet og variasjon.

En del av de nye prinsippene ble introdusert i forbindelse med gjennomføringen av Kvalitetsreformen og innarbeidet i lovverket allerede i 2002. Dette videreføres og utvides i ny lov om universiteter og høyskoler, som trådte i kraft i august 2005. Det slås da fast at styret er institusjonens øverste organ, med ansvar for faglig virksomhet og administrativ drift. Institusjonen er videre pålagt å ha rektor, men det kan velges mellom to alternativer:

- a) Valgt rektor, som også er styrets leder. Det må i tillegg være en ansatt direktør som leder den samlede administrative virksomheten.
- b) Rektor ansatt på åremål, som både faglig og administrativ ansvarlig. Rektor er styrets sekretær, mens styret ledes av en ekstern representant.

For øvrig står institusjonen nå fritt til å innrette sin organisering på lavere nivåer. I det følgende gis noen indikasjoner på i hvilken grad denne valgfriheten blir benyttet.¹²

På institusjonsnivå er det fortsatt lovpålagt å ha styre. Sammensettingen har imidlertid endret seg ved et økt antall eksterne representanter. Dessuten er institusjonenes råd (universitets- og høyskolerådene) avviklet, og i 2003 ble det obligatorisk å etablere et Læringsmiljøutvalg.

På mellomnivå har alle universitetene foreløpig valgt å beholde fakultetsstyrene, mens det er 10 av høyskolene som har valgt å avvikle sine avdelingsstyrer.

På grunnivå har universitetene som hovedregel valgt å beholde instituttstyrene, men her er det noen variasjoner ved UiO og UiB. De fleste høyskolene har ikke styrer på dette nivået.

¹² Dataene er hentet fra rapport om styring og ledelse av høyere utdanningsinstitusjoner (NIFU/STEP 2004:20) og et kapittel i en delrapport fra evalueringen av Kvalitetsreformen (Bleiklie, Tjomsland og Østergren 2006)

Skillet mellom grunn- og mellomnivå kan være problematisk i de tilfellene der det formelt bare er to nivåer. Dette gjelder fem høyskoler (Gjøvik, Narvik, Harstad, Ålesund, Agder) samt NHH, NLH, BI og NMH. Disse opererer likevel ofte med et uformelt grunnnivå, gjerne kalt seksjoner.

I Bleiklie, Tjomsland og Østergrens evaluering av Kvalitetsreformen er det en mer generell omtale av mulige hovedtrekk i utviklingen. Der skriver de bl.a. at det er en generell tendens blant de statlige høyskolene til å etablere enklere organisasjonsstrukturer ved å fjerne instituttnivået som beslutningsnivå, og at dette kan forstås som at institusjonene fører ut mer myndighet i organisasjonene samtidig som de ønsker å ha større enheter med tydeligere ledelse.

4.2 Dagens styrings- og utvalgsstruktur ved HiT

I 2003 vedtok HiT

- nedleggelse av avdelings- og instituttstyrer
- nedleggelse av høyskoleråd, SIF-utvalg, IT-utvalg og bibliotekutvalg
- opprettelse av internasjonalt utvalg og det obligatoriske læringsmiljøutvalg

Høyskolenes styringsorganer og ledelsesstruktur har i stor grad vært lovbestemt, særlig når det gjelder institusjonsnivået. På avdelingsnivået og underliggende enheter, som er avgrensningen for denne evalueringen, er det etter hvert blitt større valgfrihet.

Fra starten av var det fastsatt i loven at valgt avdelingsråd skulle være styringsorgan. Disse fikk i loven av 1995 betegnelsen avdelingsstyrer. Sammensetningen skulle fastsettes av høyskolens styre, men loven satte rammer for representasjon fra ulike grupper: fast tilsatte i faglig stilling (flertall), midlertidig ansatte, teknisk-administrativt personale og studenter. Det var også åpnet for eksterne representanter bl.a fra praksisfeltet.

Tilsvarende skulle eventuelle enheter på nivået under bli ledet av instituttstyrer. Kravet om valgte styringsorgan på avdelings- og instituttnivå ble fjernet ved lovrevisjonen i 2002. Ved HiT medførte dette at avdelings- og instituttstyrene ble nedlagt i 2003, og myndigheten disse organene hadde hatt, ble overført til nye åremålstilsatte ledere.

Også utvalgsstrukturen ved høyskolene har i noen grad vært lovbestemt. I loven fra 1995 var det eneste faste utvalget styrets klagenemnd¹³. Ved lovrevisjonen i 2003 ble det også stilt krav om et læringsmiljøutvalg. Ved HiT er utvalgsstrukturen blitt endret flere ganger. Den største endringen skjedde også her i 2003, da høyskolerådet, SIF-utvalget (studie-, internasjonaliserings-, og forskningsutvalget), IT-utvalget og bibliotekutvalget ble avviklet. Samtidig ble det nye obligatoriske læringsmiljøutvalget og et internasjonalt utvalg opprettet.

¹³ Andre utvalg er lovfestet i andre lover: likestillingsutvalg (Likestillingsloven), arbeidsmiljøutvalg (Arbeidsmiljøloven) og tilsettingsutvalg (Tjenestemannsloven).

4.2.1 Resultater av ny styringsstruktur

Oppdragsgiver ønsket å få belyst i hvilken grad avviklingen av styrer på avdelings- og instituttnivå har påvirket beslutningsprosessene, og i spørreskjemaundersøkelsen ga et flertall av de ansatte uttrykk for at det både hadde bidratt til raskere beslutningsprosesser og til en tydeligere og klarere ansvarsdeling i HiT, jf. tabellen nedenfor.

I hvilken grad ny styringsstruktur bidrar til		
	raskere beslutningsprosesser	klarere ansvarsdeling
I liten grad	25,5 %	29,14 %
I noen grad	43,05 %	42,38 %
I høy grad	18,21 %	15,89 %
Har ingen formening	13,25 %	12,58 %

Tabell 7: Ny styringsstrukturens virkning på beslutningsprosesser og ansvarsdeling

Videre ønsket oppdragsgiver å få belyst i hvilken grad avviklingen av styrene hadde fremmet eller hemmet ledernes muligheter til å realisere mål. I spørreskjemaundersøkelsen var det ganske mange ansatte som ga uttrykk for at det ikke hadde noen betydning, men av dem som mente ny styringsstruktur hadde en effekt, var det et flertall som mente at den hadde fremmet ledernes muligheter til å nå ulike mål, jf. tabellen nedenfor.

Hvordan ny styringsstruktur påvirker ledernes muligheter til				
	effektiv ressursbruk	kvalitets-sikring og -utvikling	å gjennomføre endringer	å følge opp mål og strategier
Fremmer	38,46 %	22,78 %	50,88 %	42,46 %
Hemmer	13,99 %	19,93 %	13,07 %	13,33 %
Ingen betydning	47,55 %	57,3 %	36,04 %	44,21 %

Tabell 8: Ny styringsstrukturens virkning på ulike mål

Av de fire handlingsalternativene i tabell 8, er det ”ledernes muligheter til å gjennomføre endringer” og ”til å følge opp mål og strategier” hvor de ansatte mener den positive effekten av ny styringsstruktur har vært størst. Minst effekt mener de det har hatt på ”ledernes muligheter til kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av høgskolens undervisning og forskning”.

Den nye styringsstrukturen innebar også endringer i bruk av utvalg, og vi ser av resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen at de ansatte i enda større grad enn ved nedleggelsen av styrer, gir uttrykk for at endringene ikke har hatt betydning for HiTs evne til å realisere mål. Av tabell 9 på neste side kan man oppsummere at de ansatte mener at avviklingen av utvalgene som fant sted i 2003 ikke har hemmet HiTs arbeid.

Hvordan utvalgsendringer påvirker evnen til å nå HiTs mål			
	Avvikling av div. utvalg 2003	Obligatorisk læringsmiljøutvalg	Internasjonalt utvalg
Fremmer	26,84 %	17,25 %	51,49 %
Hemmer	23,16 %	4,31 %	2,61 %
Ingen betydning	50 %	78,43 %	45,9 %

Tabell 9: Utvalgsendringenes virkning på HiTs måloppnåelse

Et stort flertall mener også at etableringen av Læringsmiljøutvalget heller ikke har noen effekt på evnen til å nå HiTs mål. Derimot mener et flertall at etableringen av Internasjonalt utvalg fremmer denne evnen.

4.2.2 Om innflytelse og medbestemmelse

I dette underkapittelet vil vi se nærmere på hvordan nedleggelsen av styrene påvirket studentenes og de ansattes muligheter for innflytelse og medbestemmelse. Hvordan de ansattes behov for innflytelse og medbestemmelse blir ivaretatt i dag, blir belyst i kapittel 5 om Ledelse.

I spørreskjemaundersøkelsen ga 56,46 % av de ansatte uttrykk for at deres egen mulighet for innflytelse og medbestemmelse ble hemmet av ny styringsstruktur, jf. tabellen nedenfor, og andelen respondenter som mente dette er omvendt proporsjonal med alder. Langt færre mente den nye styringsstruktur hemmet studentenes muligheter for innflytelse og medbestemmelse, jf. 4. avsnitt på neste side.

Hvordan ny styringsstruktur påvirker muligheten for innflytelse og medbestemmelse		
	for de ansatte	for studentene
Fremmer	10,2 %	12,54 %
Hemmer	56,46 %	37,63 %
Ingen betydning	33,33 %	49,83 %

Tabell 10: Ny styringsstrukturens virkning på innflytelse og medbestemmelse

I de oppfølgende intervjuene ba vi informantene redegjøre nærmere for på hvilken måte de gamle styrene ivaretok de ansattes behov for innflytelse og medbestemmelse. Det var som ventelig ulike synspunkter på dette, men det var mer individuelle holdningsforskjeller enn det var forskjeller i holdninger mellom ledere, ulike grupper ansatte og avdelinger.

Hvordan respondentene mente styrene bidro positivt kan oppsummeres på følgende måte:

- De valgte representantene hadde direkte innflytelse, mens de øvrige ansatte hadde en indirekte innflytelse ved at de kunne påvirke de valgte.
- Saksforberedelsen med dagsorden og tilgang til sakspapirer ga innsikt og sikret engasjement og debatt.
- Styret kunne kompensere for en svak leder.
- Ordningen ga de ansatte eierskapsfølelse og beslutningene legitimitet.

Både ledere og ansatte pekte også på negative sider ved den tidligere styreordningen, og disse kan oppsummeres i følgende punkter:

- De valgte hadde ikke noe mandat og hvorvidt de ansattes interesser ble ivaretatt, var derfor meget personavhengig.
- Ordningen var tidkrevende, medførte mye byråkrati og var lite effektiv.
- Den åpnet for benkeforslag og manipulering.
- Hvis man ikke var enig med leder kunne man gå til styret og forsøke å få endret leders beslutninger.

I forbindelse med avviklingen av styrene ble det, slik Statskonsult har fått det referert, argumentert med at de ansattes behov for medbestemmelse kunne sikres gjennom fagforeningenes rolle og deres lovfestede rettigheter.

Av resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen fremgår det imidlertid at kun et fåtall av de ansatte mener at fagforeningene utnytter maksimalt mulighetene de har til innflytelse og medvirkning, jf. tabell 11.

I hvilken grad fagforeningene utnytter mulighetene til innflytelse og medvirkning			
	på instituttnivå	på avdelingsnivå	på institusjonsnivå
I liten grad	36,36 %	24,3 %	27,05 %
I noen grad	52,1 %	61,62 %	55,52 %
I høy grad	11,54 %	14,08 %	17,44 %

Tabell 11: Fagforeningenes utnyttelse av mulighetene til medbestemmelse

De oppfølgende intervjuene bekreftet at de ansatte ikke er særlig mer engasjert i fagforeningsarbeidet nå enn hva de var før 2003. Det ble også hevdet at det er vanskeligere å være tillitsvalgt nå fordi saker blir behandlet fortløpende, og tiden de får til forberedelser er knappere enn før.

Nesten 40 % av de tilsatte mener at ny styringsstruktur hemmer studentenes mulighet for medbestemmelse, mens litt over 75 % av studentene selv gir uttrykk for at deres behov for medbestemmelse er ivaretatt. Derimot er studentene litt mindre fornøyd med hvordan administrasjonens og HiTs ledelse fanger opp studentenes behov, selv om over 60 % av dem er fornøyd også med dette, jf. tabellen nedenfor.

Holdninger	Påstander		
	Behovet for medbestemmelse er tilstrekkelig ivaretatt i dagens ordning	HiTs ledelse og administrasjon er lydhøre overfor studentenes behov	Jeg er engasjert i spørsmål knyttet til studentpolitikk
Helt enig	21,59 %	15,48 %	11,47 %
Delvis enig	55,01 %	46,45 %	30,17 %
Delvis uenig	18,51 %	28,43 %	35,41 %
Helt uenig	4,88 %	9,64 %	22,94 %

Tabell 12: Studentenes holdninger til påstander om medbestemmelse

4.2.3 Om gjeninnføring av styrer

Selv om de ansatte mener at deres muligheter til innflytelse og medbestemmelse er svekket som et resultat av nedleggelsen av styrene, er det ikke et flertall for å gjeninnføre dem, jf. tabellen nedenfor. Godt over 40 % ønsker imidlertid at styrene gjeninnføres på avdelingsnivå og over 30 % ønsker styrene gjeninnført på institusjonsnivå.

Bør høgsolen gjeninnføre styrer		
	på instituttnivå	på avdelingsnivå
Ja	32,33 %	42,76 %
Nei	48,33 %	37,71 %
Ingen formening	19,33 %	19,53 %

Tabell 13: Syn på hvorvidt HiT bør gjeninnføre styrer

Ved å krysstabulere spørsmålene mot respondentenes bakgrunnsvariabler, finner vi at type stilling gir tydelige utslag på frekvensfordelingene, jf. tabellen nedenfor. Et flertall av lederne og de tilsatte i teknisk og administrative stillinger svarer nei til å gjeninnføre styrer både på avdelingsnivå og på instituttnivå., mens et flertall av de tilsatte i undervisnings- og forskningsstillinger svarer ja til å gjeninnføre styrer på avdelingsnivå.

Bør høgsolen gjeninnføre styrer		Ledere	Faglig tilsatte	Administrativt tilsatte
på avdelingsnivå	Ja	20 %	56,5 %	23,53 %
	Nei	68,57 %	24,86 %	51,76 %
	Ingen formening	11,43 %	18,64 %	24,71 %
på instituttnivå	Ja	11,43 %	46,67 %	10,59 %
	Nei	80 %	35 %	63,53 %
	Ingen formening	8,57 %	18,33 %	25,88 %

Tabell 14: Syn på hvorvidt HiT bør gjeninnføre styrer

Bryter vi denne siste gruppen opp i aldersgrupper, ser vi imidlertid at ønsket om gjeninnføring av styrer øker med alder, og det er først i aldergruppen 60 år og over at de som ønsker styrene gjeninnført er i flertall. Dette er tilfellet både for institutt- og avdelingsstyrer.

Faglig tilsatte som ønsker styrene gjeninnført fordelt på alder					
	Under 30 år	30 – 39 år	40 – 49 år	50 – 59 år	60 år og over
Instituttnivå	0 %	14,29 %	29,41 %	30,58 %	68,29 %
Avd. nivå	25 %	22,92 %	43,53 %	45,83 %	57,5 %

Tabell 15: Aldersfordelingen på faglig tilsatte som ønsker styrer gjeninnført

4.2.4 Delegeringspraksis

Ved HiT er det vedtatt et overordnet prinsipp om at styret i sitt arbeid skal prioritere overordnet planlegging og samordning, samt fastsetting av rammer og retningslinjer for faglig virksomhet, ressursbruk og organisasjonsutvikling.

Det har videre hele tiden vært et prinsipp å delegere mest mulig avgjørelsesmyndighet og oppgaver til avdelingsnivået. Delegasjonsreglementet har vært gjenstand for revisjon etter hvert som loven har åpnet for større grad av delegering. Det har vært lagt til grunn at delegert myndighet skal plasseres så langt ut i organisasjonen som mulig, og videredelegering til instituttnivå er derfor også blitt gradvis utvidet.

Det har samtidig vært forutsatt at den utstrakte delegeringen skal være forenlig med den utfordringen som ligger i å utvikle en fullt ut integrert, enhetlig og kostnadseffektiv organisasjon med en felles utdannings- og forskningskultur.

I spørreskjemaundersøkelsen gir noen flere uttrykk for at det er lagt for mye myndighet til dekan sammenliknet med instituttleder, men langt flere mener at verken dekan eller instituttleder er tillagt for mye myndighet.

Er det lagt for mye myndighet til		
	dekan	instituttleder
Ja	25,43 %	15,41 %
Nei	43,3 %	53,42 %
Har ingen formening	31,27 %	31,16 %

Tabell 16: Hvorvidt dekaner og instituttledere er tillagt for mye myndighet

Delegeringsmuligheter og delegeringspraksis er tett knyttet til lederens rammebetingelser og hvordan ledelse utøves. Dette behandles nærmere i kapittel 5 om ledelse.

4.3 Utfordringer

Et uttrykt siktemål med den nye styringsstrukturen var med bakgrunn i Kvalitetsreformens krav å

- forbedre vilkårene for faglig ledelse ved høgsolen
- komme fram til en enklere og klarere struktur som hindret overlapping, dobbeltarbeid og forsinkende beslutningsvei
- komme fram til en mer kostnadseffektiv styringsstruktur

Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsene viser, slik det er oppsummert i kapittel 4.2.1 og i 4.2.3, at den nye styringsstrukturen klart har bidratt til dette.

Et flertall av lederne ønsker ikke å gjeninnføre styrene, og av det må man kunne slutte at de finner at dagens styringsstruktur gir bedre vilkår for utøvelsen av lederoppgaven. De fleste tilsatte ved høgsolen gir uttrykk for at ansvarsdelingen er blitt klarere og at beslutningsprosessene går raskere, og en

konsekvens av en enklere styringsstruktur er at den er mindre kostnadskrevende enn en mer kompleks struktur.

I tillegg er det et flertall av de ansatte som mener at ledernes muligheter til å gjennomføre endringer er styrket, og det er også evnen til å realisere HiTs strategiske mål.

At et flertall av de tilsatte i faglige stillinger ønsker avdelingsstyrene tilbake, fremstår derfor som et paradoks. Mener man at den nye styringsstrukturen bidrar positivt til å nå høgskolens sentrale mål, ville det vel være å forvente at de ville gå inn for å beholde den nye strukturen fremfor å gå tilbake til slik det var før.

Paradokset blir heller ikke mindre av at kun 20 % av de ansatte mener at utvikling og forbedring av styringssystemer er viktigst for å lykkes med en faglig kvalitetsheving med sikte på målet om universitetsstatus i 2013. 30 % mener at det er viktigere å utvikle organisasjonskulturen, mens hele 50 % mener at det er viktigere å utvikle de ansattes og ledernes kompetanse, ref. kap. 3.2.2.

Forklaringer på paradokset skulle imidlertid vise seg å ikke være så vanskelig å finne.

Fra Statskonsults første møte med høgsolen, og gjennom hele evalueringsarbeidet, ble vi slått av hvor viktig det var for mange ansatte å målbære at det etter deres mening hadde oppstått, det de omtaler som, et demokratiunderskudd i høgsolen, og at det derfor er kritisk at styrene gjeninnføres.

Vi ba dem derfor utdype på hvilken måte styrene hadde gitt de ansatte innflytelse og medbestemmelse, og dette bidro til at vi fikk en mer nyansert beskrivelse av hva ”demokratiunderskuddsproblemet” egentlig dreier seg om. Slik vi oppfatter det, dreier dette seg ikke først og fremst om å få gjeninnført styrer. Som noen uttrykte det, kan ropet om gjeninnføring av styrene heller betraktes som en krisemaksimering, hvor selve krisen er at de ansatte savner bedre muligheter til å få delta mer i viktige prosesser. Tidligere hadde de ansatte tilgang til dagsorden og sakspapirer som ble utarbeidet i forkant av styremøtene. I dag behandles saker fortløpende og beslutningsprosessene er blitt mer effektive, men det har også medført at mange ansatte opplever å miste innflytelsen på det som skjer.

Forklaringen på at det er de godt voksne som først og fremst ønsker styrene tilbake vil vi anta har historiske og kulturelle årsaker. De som var unge i 70-åra opplevde innføringen av ny arbeidsmiljølov, hvor medarbeidernes innflytelse ble hjemlet i en egen paragraf. Troen på allmannamøter og at slike ville bidra til engasjerte medarbeidere var stor. Det var de demokratiske idéene som sto i sentrum, og oppgangstidene tillot at oppmerksomheten ikke i samme grad ble rettet mot i hvilken grad ressursene som ble brukt ga resultater. For mange i denne aldersgruppen står fortsatt de demokratiske verdiene sterkt, og for de av

dem som også i tillegg har positive erfaringer fra ordningen med styrer, vil det kunne fremstå logisk å ønske seg styrene tilbake.

De yngre, som studerte da arbeidsledigheten meldte seg og effektivisering og styrket måloppnåelse kom mer i fokus, har en annen referanseramme og velger andre løsninger. Som det fremgikk av tabell 12 ga nesten 60 % av dagens studenter ved HiT uttrykk for at de ikke var særlig opptatt av spørsmål knyttet til studentpolitikken. En undersøkelse blant studentene på 70-tallet ville nok ganske sikkert gitt et annet resultat, og dette illustrerer hvordan holdninger endres over tid.

I tillegg til omorganiseringen i 2003 har også Kvalitetsreformen med alt den innebærer av forandring og endrede arbeidsvilkår satt nye krav til høgskolens medarbeidere. Årsakene til at flere føler seg satt mer på sidelinjen enn tidligere er derfor sikkert sammensatte.

Opplevelsen av å miste innflytelse og medbestemmelse bidrar til at medarbeidere mister engasjement og motivasjon, noe som igjen kan føre til at de i mindre grad enn hva de kunne ha gjort, slutter opp om høgskolens mål og strategier. Denne utfordringen må høgskolen gripe fatt i.

Allerede ved styrebehandlingen av nedleggelsen av styrene ble det påpekt at det ville være viktig å etablere alternative arenaer for studentenes og de tilsattes medvirkning i aktuelle saker. Det ble også vedtatt veiledende retningslinjer for studentenes og de tilsattes innflytelse ved HiT. Mye av ansvaret ble imidlertid, slik Statskonsult tolker styringsdokumentene, lagt til ledelsen på avdelings- og instituttnivå. Det ble disse som skulle sørge for medbestemmelsesordningene iht. Hovedavtalen, og det ble disse som skulle finne frem til hvordan de tilsatte skulle trekkes inn i beslutningsprosessene, og hvordan medbestemmelsesordningene skulle vitaliseres og styrkes.

Statskonsult mener, som daværende styre, at det er viktig å etablere alternative arenaer for medvirkning. At høgskolen ikke helt har lyktes med dette, mener vi er årsaken til den utfordringen Høgskolen nå står overfor, hvor mange opplever å ha manglende innflytelse på beslutningsprosessene.

Vi ser det derimot som uheldig at ansvaret for hvordan medbestemmelsesordningene skulle vitaliseres og styrkes i hovedsak ble overlatt til ledelsen på avdelings- og instituttnivå. Her ligger, slik vi ser det, en av årsakene til det som i dag oppleves som et ”demokratiunderskudd”, men dette vil vi redegjøre nærmere for i kapittel 5 om Ledelse.

4.4 Anbefalinger

Evalueringen viser at de tilsatte mener at Høgskolen har oppnådd det de ønsket å oppnå ved å avvikle styrene, og vi mener det derfor vil være helt galt å gjeninnføre styrer, være seg på institutt- og/eller avdelingsnivå. Utilsiktede virkninger av avviklingen endrer ikke på dette synet, men det blir selvsagt viktig at høgskolen prioriterer arbeidet med å dempe og helst eliminere dem, og vi kommer tilbake til dette i neste kapittel.

5 Ledelse

I dette kapittelet vil vi redegjøre for dagens ledelsesstrukturer og for noen resultater av 2003-endringene. Vi vil også rette oppmerksomheten mot ledernes rammebetingelser og hvordan ledelse utøves i HiT, før vi ser nærmere på ledelsesutfordringene og om dagens ledelsesstrukturer er hensiktsmessige og tilpasset arbeidet med å realisere strategisk plan, jf. kap. 2.2. om ”Evalueringsformål og mandat”. Avslutningsvis vil vi foreslå tiltak som Statskonsult anbefaler høghskolen å gjennomføre. Som i kapittelet foran, starter vi med en kort redegjørelse av utviklingstrekk.

5.1 Utviklingstrekk

På institusjonsnivå for universiteter og vitenskapelige høghskoler er delt ledelse fortsatt den dominerende strukturen, hvor ansvarsdelingen mellom rektor og direktør er opprettholdt. Bare ett universitet (NTNU) og en av høghskolene (Arkitektur- og designhøghskolen) har valgt å ansette rektor, foruten Handelshøghskolen BI som allerede i mange år har hatt ansatt rektor. Disse tre har dermed enhetlig ledelse på institusjonsnivå.

På institusjonsnivået for de øvrige høghskolene er det fem som har ansatt rektor. Dette er høghskolene i Buskerud, Nesna, Akershus og Østfold samt Kunsthøghskolen i Oslo. Alle disse har imidlertid delt myndighet og er altså ikke i samsvar med den nye loven, ref. kap. 4.1, og tre av dem angir sine ordninger som forsøks- eller unntaksordninger. De resterende 21 høghskolene har rektor med delt myndighet iht. gammel ordning. Av disse er det fem som eksplisitt har vedtatt å videreføre ordningen.

På mellomnivået er det et variert mønster. Blant universitetene er det to som har enhetlig og valgt ledelse på fakultetsnivået, ett universitet har delt og valgt ledelse, to universiteter har enhetlig og ansatt ledelse, mens ett universitet ikke har fakultetsnivå. Blant de vitenskapelige høghskolene er det ingen som har fakultetsnivå, men en av dem har enhetlig og ansatt ledelse på tilsvarende styringsnivå.

Blant de øvrige høghskolene er det 16 som har innført ordninger med enhetlig og ansatt ledelse på avdelingsnivå. En høghskole har enhetlig og valgt ledelse, tre høghskoler har delt og valgt ledelse iht. gammel ordning, en høghskole stiller avdelingene fritt i spørsmålet om valgt eller ansatt ledelse, mens fire høghskoler har fjernet avdelingsnivået.

På grunnivået er det fire av universitetene som har enhetlig og ansatt ledelse, ett har valgt ledelse, mens ett har åpnet for både valg og ansettelse. To av de vitenskapelige høghskolene har ikke instituttnivå, to av dem har enhetlig og ansatt ledelse, mens en av disse høghskolene har delt og valgt ledelse. Blant de øvrige høghskolene er det sju som har enhetlig og ansatt ledelse, mens 20 ikke har instituttnivå i det hele tatt.

For å sette endringsdataene inn i en sammenheng er det i NIFU/STEP-rapport 2004:20 om styring og ledelse av høyere utdanningsinstitusjoner gjort en

kategorisering av de ulike måtene som institusjonene har tilpasset seg på når det gjelder utvidet frihet til å innrette styring og ledelse. I rapporten trekkes det et skille mellom tre ulike modeller for institusjonens endringer:

- Reformmodellen, som er kjennetegnet ved overgang til bare to nivåer, fjerning av kollegiale styringsorganer på lavere nivå, innføring av enhetlig ledelse, samt ansettelse av faglige ledere. Et hovedmotiv synes å være å legge til rette for effektiv og handlekraftig styring og ledelse.
- Justeringsmodellen, som kjennetegnes ved kontinuitet i forhold til tradisjonell organisering, bl.a. med styre på hvert nivå, mens justeringene viser seg ved at det er åpnet for å ansette ledere på grunnivået og ved å fjerne rådgivende organer.
- Hybridmodellen, med en blanding av tradisjon og nye elementer, kan oppfattes som en kombinasjon av de to første modellene. Her gjøres det få endringer på institusjonsnivå, og på mellomnivået er kollegiale styringsorgan ofte beholdt. På den annen side åpnes det for enhetlig ledelse og ansettelse av faglig leder på grunnivået.

Disse modellene synliggjør ulike grader av endring og kan være uttrykk for at institusjonene holder ulikt tempo i sin tilpasning til lovendringene. Dette tilsier i så fall at alle før eller siden går over til reformmodellen. Alternativt kan de ulike modellene være uttrykk for mer varige forskjeller med basis i lokale behov og tradisjoner.

5.2 Dagens ledelsesstruktur ved HiT

Da HiT ble etablert i 1994 krevde loven delt ledelse på alle nivåer, dvs. fast tilsatte administrative ledere (høgskoledirektører og underdirektører eller kontorsjefer på avdelingsnivå) og tidsavgrensede valgte, faglige ledere (rektor og avdelingsledere – senere dekaner på avdelingsnivå). Fra 1. august 2003 fikk høgskolestyrene anledning til selv å fastsette den interne organiseringen under institusjonsnivået.

HiT valgte å innføre prinsippet om enhetlig ledelse på avdelings- og instituttnivået. Det ble tilsatt i alt 16 ledere på åremål (4 dekaner og 12 instituttledere) som skulle ivareta både administrative og faglige lederoppgaver.

5.2.1 Resultater av endringene

Godt over 70 % av de ansatte mener innføringen av enhetlig ledelse har bidratt til raskere beslutningsprosesser og klarere ansvarsdeling i noen eller høy grad. Dette fremgår av resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen. Nesten 60 % mener enhetlig ledelse er arbeidsbesparende, og nesten 50 % mener det bidrar til en bedre disponering av de menneskelige ressursene, jf. tabell 17 på neste side.

I hvilken grad innføring av enhetlig ledelse bidrar til				
	raskere beslutningsprosesser	klarere ansvarsdeling	arbeidsbesparing	bedre disponering av menneskelige ressurser
I liten grad	25,26 %	21,65 %	40,28 %	53,21 %
I noen grad	49,48 %	50,86 %	47,92 %	36,79 %
I høy grad	25,26 %	27,49 %	11,81 %	10 %

Tabell 17: Enhetlig ledelses betydning for effektiviteten

Et flertall av de ansatte mener imidlertid at innføringen av enhetlig ledelse har hatt liten betydning for ledernes muligheter til kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av høyskolens undervisning og forskning. jf. tabell 18 nedenunder. Godt over halvparten av dem som mener det har hatt en effekt, tror det fremmer mulighetene. Av disse utgjør lederne den største gruppen. Av de faglig tilsatte som mener enhetlig ledelse har hatt effekt på ledernes muligheter til kvalitetsheving, er det et lite flertall som mener den er negativ.

Når det gjelder hvorvidt rapporteringen og kommunikasjonen ved HiT har blitt bedre, mener litt over halvparten av dem som mener innføringen av enhetlig ledelse har hatt noen betydning, at effekten har vært negativ. Igjen er det blant det faglige personalet at det er flest som mener effekten er negativ. Ledere og tilsatte i teknisk-administrative stillinger mener rapporteringen og kommunikasjonen er bedre enn før.

I hvilken grad innføring av enhetlig ledelse har påvirket		
	ledernes muligheter til kvalitetssikring og -utvikling	interne rapporterings og kommunikasjonslinjer
Fremmer	26,64 %	25,77 %
Hemmer	16,42 %	31,54 %
Har liten betydning	56,93 %	42,69 %

Tabell 18: Enhetlig ledelses betydning for kvalitetsarbeid og kommunikasjonslinjer

Et stort flertall av de ansatte er tilfreds med innføringen av enhetlig og tilsatt ledelse. Selv om det faglige personalet også her er mer kritiske enn lederne og det administrative personalet, er ca 75 % av dem i noen eller høy grad tilfreds med ordningen både på instituttnivå og på avdelingsnivå, jf. de to første tabellene på neste side.

Grad av tilfredshet med enhetlig og tilsatt ledelse på instituttnivå				
	Samlet	Ledere	Faglig personale	Adm. personale
I liten grad	18,41 %	11,76 %	24,71 %	6,85 %
I noen grad	47,65 %	35,29 %	50,59 %	46,58 %
I høy grad	33,94 %	52,94 %	24,71 %	46,58 %

Tabell 19: Grad av tilfredshet med dagens ledelsesstruktur på instituttnivå

Grad av tilfredshet med ordningen med enhetlig og tilsatt ledelse på avdelingsnivå				
	Samlet	Ledere	Faglig personale	Adm. personale
I liten grad	17,56 %	6,06 %	23,39 %	9,33 %
I noen grad	49,46 %	36,36 %	55,56 %	41,33 %
I høy grad	32,94 %	57,58 %	21,05 %	49,33 %

Tabell 20: Grad av tilfredshet med dagens ledelsesstruktur på avdelingsnivå

Krysstabulerer vi svarene på i hvilken grad respondentene er tilfreds med dagens ledelsesstruktur mot opplysningene vi har om respondentenes bakgrunnsvariabler, finner vi at opplevd grad av tilfredshet er omvendt proporsjonalt med alder. Jo eldre respondentene er, jo større prosentandel oppgir å være lite tilfreds. Et lite unntak er det imidlertid. På avdelingsnivå er den største prosentandelen "lite tilfreds" å finne blant gruppen 50 – 59 år, og ikke blant gruppen "60 år og over".

Prosentandeler som i liten grad er tilfred med ordningen med enhetlig og tilsatt ledelse		
	på instituttnivå	på avdelingsnivå
Under 30 år	0 %	0 %
30 – 39 år	2,38 %	9,09 %
40 – 49 år	15,85 %	14,63 %
50 – 59 år	20 %	22,73 %
60 år eller over	37,5 %	20 %

Tabell 21: Prosentandeler som i liten grad er tilfreds med dagens ledelsesstruktur på hhv. institutt- og avdelingsnivå per aldersgruppe .

Når det gjelder hva som er viktigst for ledernes legitimitet, hersker det stor enighet. Av svaralternativene "egnethet", forstått som kompetanse og personlige egenskaper, "at leder er valgt" eller "at leder er tilsatt", valgte godt over 90 % "egnethet". Av de øvrige respondentene valgte halvparten "at leder er valgt" og den andre halvparten "at leder er tilsatt".

Vi spurte også de tilsatte om i hvilken grad de var fornøyd med todelt ledelse på institusjonsnivå. Sammenligner vi graden av tilfredshet her med graden av tilfredshet med dagens ledelsesstruktur på institutt- og avdelingsnivå, finner vi at de tilsatte er minst fornøyd med ordningen på institusjonsnivå. Se tabellen 22 på neste side. Når det gjelder prosentandelen som i liten grad er tilfreds med

ordningen på institusjonsnivå, er denne tilnærmet lik i aldersgruppene ”50 - 59 år” og ”60 år og over”, mens det er en halv gang høyere i aldersgruppen ”40 – 49 år”. Nok et uttrykk for at de yngre i sterkere grad enn deres eldre kolleger, synes å være tilhengere av enhetlig ledelse.

Grad av tilfredshet med ledelsesmodell			
	instituttnivå	avdelingsnivå	institusjonsnivå
I liten grad	18,41 %	17,56 %	25,94 %
I noen grad	47,65 %	49,46 %	56,02 %
I høy grad	33,94 %	32,97 %	18,05 %

Tabell 22: Grad av tilfredshet med dagens ledelsesstruktur på ulike nivåer

5.2.2 Ledernes rammebetingelser

Oppdragsgiver ønsket å få belyst i hvilken grad lederne hadde fått utformet klarere resultatmål, om de var blitt sikret effektive styringsvirkemidler og i hvilken grad de var blitt utstyrt med formålstjenlig, formell myndighet til å lede endringsprosesser.

Det store flertallet mener at lederne har fått uformet klare nok krav og resultatmål i noen eller høy grad. Det er imidlertid flere som mener de har fått det i liten grad, enn hva det er som mener de har fått det i høy grad. Det samme gjelder synspunktene på i hvilken grad lederne har fått bevilget tilstrekkelig med økonomiske midler til å løse oppgavene. Her er imidlertid prosentandelen som har svart ”i liten grad” mye større, jf. tabell 23 nedenfor. De ulike stillingsgruppene har her noenlunde sammenfallende synspunkter, selv om lederne og de teknisk-administrative også her er litt mindre kritiske enn det faglige personalet.

I hvilken grad har lederne fått		
	utformet klare nok krav og resultatmål	bevilget tilstrekkelig økonomiske midler
I liten grad	17,73 %	37,15 %
I noen grad	42,55 %	40,63 %
I høy grad	12,41 %	7,64 %
Har ingen formening	27,3 %	14,58 %

Tabell 23: Syn på ledernes rammebetingelser

Ut fra svarene på spørreskjemaundersøkelsen ser vi av tabell 24 på neste side at tilfredsheten er større når det gjelder opplevelsen av i hvilken grad leder er gitt tilstrekkelig myndighet til å gjennomføre endringer. Her er det flere som har krysset av for ”i høy grad” enn hva det er som har krysset av for ”i liten grad”.

I hvilken grad leder er gitt tilstrekkelig myndighet til å gjennomføre endringer		
	Dekan	Instituttleder
I liten grad	7,07 %	10,03 %
I noen grad	42,4 %	49,48 %
I høy grad	23,67 %	19,03 %
Har ingen formening	26,86 %	21,45 %

Tabell 24: Grad av tilfredshet med egen leders myndighet til gjennomføring av endringer

Av neste tabell ser vi at litt over 25 % gir uttrykk for at det er lagt for mye myndighet til dekan, mens 15 % gir uttrykk for at det er lagt for mye myndighet til instituttlederne. Langt flere mener imidlertid at verken dekan eller instituttleder er tillagt for mye myndighet.

Er det lagt for mye myndighet til		
	dekan	instituttleder
Ja	25,43 %	15,41 %
Nei	43,3 %	53,42 %
Har ingen formening	31,27 %	31,16 %

Tabell 25: Syn på om dekaner og instituttledere er tillagt for mye myndighet

På et spørsmål i spørreskjemaundersøkelsen om i hvilken grad disse lederne hadde benyttet fullmakten til å delegere på en formålstjenlig måte, krysset 28 % av for ”i liten eller ingen grad”, 56 % krysset av for ”i noen grad” mens 16 % krysset av for ”i høy grad”. Av dem som ikke hadde krysset av for ”i høy grad” mente 14 % at det er delegert for mye, mens 86 % mente at det er delegert for lite.

I hvilken grad dekanene benytter sin delegeringsfullmakt varierer noe, men generelt ser det ut til å gjelde at ansvar og myndighet knyttet til faglige arbeidsoppgaver er lagt lenger ut i organisasjonen enn ansvar og myndighet knyttet til arbeid med personal- og økonomisaker. I følge informantene var også personal- og økonomiansvar delegert i noen grad, men ikke lenger enn til instituttlederne. Noen instituttledere oppga at enkelte fagkoordinatorer og laboratorier fikk disponere noen mindre budsjettposter, men noen formell delegering av økonomiansvar til det faglige personalet synes ikke å forekomme.

I det store og hele ga lederne uttrykk for å være tilfreds både med den myndigheten som er tillagt dem, og den myndigheten de har delegert videre nedover i systemet.

Blant dekanene ble det imidlertid etterlyst større myndighet til å bestemme antall stillinger, og det ble fra flere, både ansatte og ledere, gitt uttrykk for at tilsettingsprosedyrene er tungvinte og tar for lang tid.

Noen ledere og ansatte ga gjennom de utdypende intervjuene uttrykk for noe misnøye med de økonomiske rammebetingelsene, mens andre mente at utfordringen knyttet til misnøye med økonomistyringen ikke skyldtes

rammebetingelsene, men snarere skyldtes at evnen og viljen til å ta ansvar for hele høgsolen ikke alltid var like godt utviklet.

Flere av både ledere og andre tilsatte var opptatt av at det måtte holdes tilbake tilstrekkelig med midler til avdelingsovergripende tiltak. Lederne avventet resultatene av arbeidet med å gjennomgå budsjettfordelingsmodellen, mens de øvrige tilsatte ga i liten grad uttrykk for at de var orientert om dette arbeidet.

Under intervjuene ga noen ansatte uttrykk for at de ønsket mer myndighet og at de ikke alltid hadde den myndigheten som burde følge det ansvaret de var pålagt. Andre var av den oppfatning at det ble delegert for mye ved HiT og at styringen var svak og troen på at ting ville gro opp nedenifra var sterk.

Blant lederne synes det å eksistere en noe ulik oppfatning av hvilken myndighet som tilligger dekanen når det gjelder å styre økonomien på avdelingen. Dette gjelder særlig i hvilken grad dekan kan gripe inn og overstyre instituttleder. Statskonsult kan imidlertid ikke se at dette skyldes uklarheter i selve økonomistyringsmodellen, hvor høgstyret gir dekan et rammebudsjett, og dekan bevilger midler til instituttleder.

Årsaken til denne ulike oppfatningen skyldes derfor trolig noe annet. Det kan skyldes egen vilje eller evne til å utøve ledelse, men det kan også skyldes i hvilken grad dekanen får støtte fra sentral ledelse i situasjoner hvor det er påkrevd.

5.2.3 Hvordan ledelse utøves

Over 80 % av de ansatte mener at lederens personlige egenskaper og kompetanse har stor betydning for at dagens ordning med enhetlig og tilsatt leders skal fungere.

Av resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen ser det ut til at lederne oppfattes å ha nesten like mye oppmerksomhet rettet mot faglige oppgaver som mot administrative oppgaver.

I hvilken grad har lederne fokus på		
	administrativt lederskap	faglig lederskap
I liten grad	13,84 %	23,88 %
I noen grad	50,87 %	47,4 %
I høy grad	35,29 %	28,72 %

Tabell 26: Ledernes fokus på administrativt og faglig lederskap

Ser vi etter om de ulike stillingsgruppene har sammenfallende synspunkter, finner vi at prosentandelen som mener den nærmeste overordnede leder i liten grad har fokus på administrativt lederskap, er tilnærmet lik blant ledere, faglig og administrativt personale. Deretter er det større variasjon i svarene. Langt flere ledere mener at deres nærmeste overordnede har oppmerksomheten rettet mot de administrative oppgavene i høy grad, enn hva fagtilsatte mener.

I hvilken grad din nærmeste overordnede leder har fokus på administrativt lederskap			
	Ledere	Faglig personale	Administrativt personale
I liten grad	14,29 %	13,37 %	14,63 %
I noen grad	28,57 %	57,56 %	46,34 %
I høy grad	57,14 %	29,07 %	39,02 %

Tabell 27: Ledernes fokus på administrativt lederskap

Videre gir de faglig tilsatte i større grad enn de andre, uttrykk for at deres nærmeste overordnede i liten grad retter oppmerksomheten mot faglig ledelse.

I hvilken grad din nærmeste overordnede leder har fokus på faglig lederskap			
	Ledere	Faglig personale	Administrativt personale
I liten grad	17,65 %	29,38 %	14,1 %
I noen grad	47,06 %	45,76 %	51,28 %
I høy grad	35,29 %	24,86 %	34,62 %

Tabell 28: Lederens fokus på faglig lederskap

Rundt 20 % er lite tilfreds med tilgangen på informasjon, og omtrent like mange er meget tilfreds. Ca. 60 % oppgir å være fornøyd i noen grad. Et flertall av informantene oppgir samtidig at det finnes tilgjengelig informasjon som de ikke benytter seg av.

I hvilken grad		
	er du tilfreds med din tilgang på informasjon?	finnes det tilgjengelig informasjon fra ledelse og administrasjon som du ikke benytter deg av?
I liten grad	19,73 %	19,39 %
I noen grad	59,18 %	55,44 %
I høy grad	21,09 %	10,54 %
Vet ikke	(ikke svaralternativ)	14,63 %

Tabell 29: Grad av tilfredshet med tilgang på informasjon og ikke-bruk av informasjon

Rundt 90 % av HiTs medarbeidere mener det bør legges bedre til rette for mer involvering av de ansatte i viktige beslutningsprosesser. Selv om synspunktene på hvor stort behovet er varierer mellom ledere, faglig og administrativt personale, jf. tabellen på neste side, er enigheten stor om at noe må gjøres.

I hvilken grad mener du det bør legges bedre til rette for mer involvering av de ansatte i viktige beslutningsprosesser				
	Totalt	ledere	Faglig personale	Adm. personale
I liten eller ingen grad	7,9 %	8,82 %	5,65 %	12,5 %
I noen grad	43,64 %	70,59 %	33,9 %	53,75 %
I høy grad	48,45 %	20,59 %	60,45 %	33,75 %

Tabell 30: Syn på behov for bedre tilrettelegging for mer involvering

I de oppfølgende intervjuene snakket vi med samtlige dekaner og ba dem redegjøre for hvilke faste møtefora det var etablert på avdelingen. Samtlige avdelinger gjennomfører ut fra den informasjonen vi sitter inne med, følgende

- *ledermøter*: dekan, instituttledere og administrasjonssjef + studieleder et sted, undervisningsleder et annet sted og tillitsvalgte et tredje sted - stort sett ukentlig.
- *informasjons- og drøftingsmøter*: regelmessig eller etter behov
- *allmøter*: fra 1 –2 ganger i året til månedlig. Møtene går under følgende navn: allmøte, personalmøter, fellesmøter eller avdelingsmøte

I tillegg gjennomføres det på noen avdelinger:

- *stabsmøter*
- *møter med studieledere*
- *dialogmøter med studentene*

Ettersom vi intervjuet fire av åtte instituttledere, har vi ikke tilsvarende innsikt i instituttenes møtefora, men det vi ser etter å ha samlet informasjon fra halvparten av dem, er at ulikhetene her er større.

På noen institutter, men ikke på alle, arrangeres det instituttmøter hvor alle ansatte kan møtes. Instituttene har gjort ulike grep for å etablere fagmiljøer under instituttnivå, og disse er gitt ulike navn som faggruppe, fagteam eller fagseksjoner. I hvilken grad noen er gitt et koordinerende ansvar for studier på tvers av fagorganiseringen, varierer også, og de som har fått et slikt ansvar omtales ulikt som f.eks. studieledere, studieansvarlige og studiekoordinatorer.

I følge informantene er fremmøtet på fellesmøter av ulike slag ikke særlig høyt. Mange sliter med å få medarbeiderne til å møte, og interessen for slike møteplasser synes ikke å være særlig stor. Det dårlige fremmøtet forklares imidlertid også med at medarbeiderne er travle og reiser mye mellom ulike studiesteder og praksisplasser.

Gjennom de oppfølgende intervjuene har vi det inntrykk at de fleste lederne gjennomfører eller planlegger å gjennomføre medarbeidersamtaler. På ett institutt blir dette imidlertid nærmest en umulig oppgave fordi instituttleder har til sammen rundt 50 faglig tilsatte. Vedkommende gjennomfører i stedet gruppesamtaler, og medarbeiderne kan selv ved behov be om en medarbeidersamtale. Ingen, verken avdelinger eller institutter, har målt eller måler regelmessig medarbeidernes tilfredshet ved f.eks. bruk av medarbeiderundersøkelser. Noen har tenkt på det, men avventer et sentralt

initiativ, andre var noe skeptiske til slike målinger, mens de fleste oppga at dette hadde de ikke tenkt på.

Andre virkemidler lederne vektla i arbeidet med å legge til rette for å sikre medarbeiderne innflytelse og medbestemmelse var

- holde åpne dører og legge opp til en fordomsfri dialog og fri meningsutveksling
- at leder fungerte som lyttepost - walking around
- arrangere uformelle personalsamlinger
- arrangere personaleseminarer
- invitere personer med ulike funksjoner til ledermøtet

Både ledere og tilsatte hadde flere og ulike synspunkter på hva som skulle til for at lederne skulle lykkes med å disponere ressursene på en bedre måte. Ganske mange ga imidlertid uttrykk for at de skulle ønske flere satte felles mål og interesser foran egne, enn hva de opplever er tilfellet i dag. At noen i for stor grad er opptatt av å beskytte sitt revir, er lite fleksible og motsetter seg endring, ble tatt opp av både ledere og ansatte.

Synspunktene på dagens bruk av arbeidsplaner opptok svært mange. Noen var meget kritiske og mente arbeidsplanene snarere hindret en god disponering av ressursene, mens andre understreket at de så leders behov for å ha et verktøy for styring av ressursene. Kritikken som fremkom dreide seg, slik vi forsto den, i stor grad om at de utarbeidede arbeidsplanene ikke viser et riktig bilde av den enkeltes arbeidsforhold, og at det er for lett å manipulere data og bruke arbeidsplanen til å beskytte seg mot å få flere arbeidsoppgaver. Fra ledernes side ble fagforeningenes press på å få mye forberedelsestid til undervisning og veiledning pekt på som et problem i denne sammenheng.

Et hinder for samhandling over organisasjonsgrenser var i følge flere informanter, mangelen på naturlige krysningspunkter mellom ulike fag. Hvis samarbeid skulle bli vellykket, måtte man finne fagfelt hvor begge parter har interesse og utbytte av samarbeidet.

5.2.4 Lederopplæring

Oppdragsgiver ønsket også å få belyst i hvilken grad det var etablert tilfredsstillende opplærings- og utviklingsprogrammer for ledere på både personnivå og systemnivå.

Ut fra resultatene av spørreskjemaundersøkelsen ser vi at av dem som har en formening om dette, er det få som mener at dette er gjort i høy grad. Mange flere mener det er gjort i liten grad, jf. tabell 31 på neste side.

Over 40 % har ingen formening om ledernes opplæringstilbud er tilfredsstillende, og misnøyen knyttet til opplæringstilbudet i ledelse er noe større enn misnøyen med opplæringstilbudet i formelle systemer. Krysstabulerer vi spørsmålene med ulike stillingsgrupper, finner vi at selv rundt 10 % av lederne ikke har noen formening om dette. Vi ser også at rundt 30 % av lederne er misfornøyd med opplæringstilbudet i ledelse, mens litt over 10 % av dem er misfornøyd med opplæringen i formelle systemer.

I hvilken grad er ledernes opplæringstilbud tilfredsstillende		
	i formelle systemer	i ledelse
I liten eller ingen grad	15,22 %	19,03 %
I noen grad	31,49 %	31,83 %
I høy grad	9 %	6,23 %
Har ingen formening	44,29 %	42,91 %

Tabell 31: Grad av tilfredshet med opplæringstilbudet for lederne.

Et annet funn er at alder også gir utslag her. Jo yngre respondentene er, jo større prosentandel krysser av for at de i liten grad synes ledernes opplæringstilbud er tilfredsstillende. Dette gjelder helt frem til gruppen 60 år og over.



Figur 4: Andelen per aldersgruppe som mener det i liten grad er etablert tilfredsstillende opplæring for lederne

5.3 Utfordringer

Resultatet av innføringen av enhetlig og tilsatt ledelse på avdelings- og instituttnivå må oppsummeres som positivt. De ansatte gir uttrykk for at ny ledelsesstruktur har gitt resultater, og de uttrykker også større grad av tilfredshet med nye strukturer på institutt- og avdelingsnivå enn med ledelsesstrukturen på institusjonsnivået, hvor HiT fortsatt har todelt ledelse.

Sammenligner man resultatene av endringene i ledelsesstruktur med resultatene av endringene i styringsstruktur, slik det er redegjort for i hhv. kapittel 5.2.1 og 4.2.1, ser man at resultatene er veldig like. Dette kan bety at resultatene av spørreskjemaundersøkelsen i større grad gir uttrykk for hvordan nåsituasjonen oppleves i forhold til hvordan det var før 2003, enn hva de sier om årsakssammenhengene. Det vil være enklere å observere endringer i hvordan ting fungerer, enn det vil være å kunne ta stilling til om endringene skyldes nye styringsstruktur eller nye ledelsesstruktur. Årsakssammenhengene er komplekse.

Ledelsesutfordringer

Komplekse er også ledelsesutfordringene HiT står overfor. Fusjoner er utfordrende, omstillinger er utfordrende og å lede akademiske virksomheter med ansatte med høy fagkompetanse er også utfordrende.

At fusjonsarbeidet fortsatt ikke er helt i mål, er det flere tegn på. Det er fortsatt et stykke igjen til at alle ser på HiT som én høgskole og ikke som fire separate høgskoler. At medarbeiderne har ulike erfaringsbakgrunn og holdninger, og at deres vilje og evne til og tro på omstilling varierer, får vi også et klart inntrykk av.

At det faglige personalet i stor grad har sin oppmerksomhet rettet mot faglige spørsmål og ikke i like stor grad er opptatt av høgskolens resultater, er det også tegn på. Fortsatt kan det synes som om mange ønsker frihet fra ledelse fremfor styring¹⁴.

Rolleforståelse

Slik HiT fremstår i dag, er det relativt stor forskjell på størrelsene på både avdelinger og institutter. Et av instituttene er f.eks. større enn to av avdelingene. Det er også stor forskjell på avdelingenes fagporteføljer, og noen er mer faglig heterogene enn andre.

Dette medfører bl.a. at dekanene innehar ulike roller, hvor dekanene i Bø og Notodden kan sies å ha et større og mer overordnet lederansvar enn dekanene i Porsgrunn. Samtidig kan dekanene i Porsgrunn påta seg et større fagansvar enn hva dekanene i Bø og Notodden har mulighetene til.

Når HiT har store ambisjoner og mål som medfører oppgaver, som må løses på kryss av organisasjonsgrenser og faggrenser, må høgskolen ha et lederteam hvor alle i teamet evner å løfte blikket og tenke ledelse vel så mye, om ikke mer enn fag. Ledernes ståsted er med på å bestemme hva lederne retter sin oppmerksomhet mot. Ståstedet er vesentlig for ledernes rolleforståelse, og det påvirker også ledernes erfarings- og læringsprosesser. Er ståstedet for ulikt, får man ulike roller, oppgavene blir forskjellige, fokuset blir derfor forskjellig, og man vil følgelig erfare og lære ulike ting.

Mange vil hevde at et lederteam bør være sammensatt av ledere med ulike egenskaper. Når det derimot gjelder hvilke lederfunksjoner som skal inngå i et team, regnes det ofte som formålstjenlig at team sammensettes av ledere på samme hierarkiske nivå i organisasjonen. På grunn av forskjellene i dekanenes rolle, vil Statskonsult hevde at dette gjøres mer i navnet enn i gavnet ved HiT i dag.

HiT har også en utfordring i at et institutt er så stort at lederens kontrollspenn blir større enn hva det er mulig for en leder å beherske. Denne utfordringen kan løses på ulike måter, jf. kap. 3. Poenget i denne sammenheng er at lederens ansvar, slik organiseringen er i dag, blir for stort til å kunne ivaretas av én person.

¹⁴ Statskonsult rapport 1999:4 Leiing i høgskolen, ei undersøking av arbeidssituasjonen til leiarar i dei statlege høgskulane

Betydningen av sentralt lederskap

Kanskje har det vært riktig å delegere så mye som mulig og så langt ut i organisasjonen som HiT har gjort. Og kanskje har det vært riktig å tillate lokale ordninger og stort lokalt handlingsrom for å unngå unødvendige konflikter i en etableringsfase. Men kanskje er også tiden inne for en sterkere sentral styring, som viser at det stilles makt bak kravet om å tenke helhetlig og handle enhetlig, og at fellesinteresser skal gå foran lokale interesser hvis de ikke sammenfaller.

At flere av HiTs medarbeidere gir uttrykk for å ønske dette, kan høgskolen, etter Statskonsults mening, bl.a. ta som et tegn på at de slutter opp om HiTs strategi. Disse ansatte ønsker én høgskole. Disse ansatte ønsker at alle skal trekke sammen i én retning, og de opplever konkurransen med andre høgskoler som reell, og de ønsker å bidra til å sikre arbeidsplassene ved høgskolen. Derfor tror de det blir viktig med en sterk ledelse sentralt. Det er Statskonsult enig i.

Et virkemiddel for ledere i arbeidet med å involvere medarbeidere i de ulike prosessene, er organisasjonsmessige grep. Ved HiT ser vi at flere dekaner allerede tenker matriseorganisering. Prosjektorganisering kan også bli aktuelt. En utfordring her er imidlertid å unngå at ting gjøres på unødvendig mange ulike måter. Ønsker man én høgskole, bør man søke å handle enhetlig. Dette krever en sterk og handlekraftig sentral ledelse som ser utfordringene, og som evner å gjøre noe med dem.

Det er ulike syn på dagens ordning med todelt og valgt ledelse på institusjonsnivå. Selv om noen ønsker å beholde den, så vi av tabell 22 foran i kapittel 5.2.1 at tilfredsheten med ledelsesstrukturen på institusjonsnivå er mindre enn tilfredsheten med ny ledelsesstruktur på avdelings- og instituttnivå.

Slik Statskonsult ser det, er vi tilbøyelige til å tro at det vil være mest formålstjenlig for høgskolen å få en enhetlig ledelsesstruktur. At dagens todelte ordning ser ut til å fungere relativt bra, er bl.a. et resultat av et godt samarbeid mellom rektor og direktør. Et slikt samarbeidsforhold er meget personavhengig og gjør ordningen sårbar.

Med to i ledelsen, blir det også vanskelig å unngå at det blir gitt doble styringssignaler, selv om samarbeidet mellom de to fungerer godt. Her utgjør HiT ikke noe unntak. Om ikke mange, så har flere av informantene pekt på dette som et problem. Med HiTs behov for en sterk, tydelig og handlekraftig ledelse, er det derfor mye som tyder på at dette sikres best ved å innføre enhetlig og tilsatt ledelse også på institusjonsplan.

Dette vil også gi en ryddig ordning i forhold til styret, hvor høgskolens øverste leder blir underlagt styret, og ikke som i dag, hvor rektor både er ”virksomhetsleder” og ”styreleder”.

Krav og kompetanse

Avdelingslederne ble rekruttert eksternt, mens instituttlederne av økonomiske årsaker i følge våre informanter, ble rekruttert internt.

I hvilken grad lederne i dagens HiT har lederfaglig bakgrunn og erfaring varierer, men denne kompetansen ser ikke ut til å være særlig fremtredende. Fortsatt ser det ut til å være slik at lederne først og fremst har en bakgrunn som faglig tilsatte i universitet og høyskolesektoren, og i mindre grad har lederfaglig kompetanse og bakgrunn.

Som både ansatte og studenter, mener også Statskonsult at kompetansen må styrkes og utvikles for at høyskolen skal kunne realisere sine strategiske mål, og ikke minst blir det viktig å styrke ledernes kompetanse. Slik Statskonsult ser det, er kompetanseutvikling generelt et noe forsømt område, jf. neste kapittel om administrasjonsordningen.

Etter endringene i 2003 ble det samme høst gjennomført et felles lederopplæringsprogram for dekaner og instituttledere. Slik vi har fått det referert, fokuserte dette på opplæring i formelle systemer som lov- og regelverk, rammebetingelser, arbeidsdeling, styringssystemer og virkemiddelbruk. Vi er ikke kjent med at det har vært gjennomført teamutviklingstiltak eller opplæringsprogrammer i ledelse.

Som vi redegjorde for i kapittel 4.3, skjønte høyskolens styre i 2003 at det var viktig å etablere alternative arenaer for medvirkning når styrene ble borte. Det ble derfor utarbeidet sentrale retningslinjer som skulle sikre at de nye lederne fulgte opp dette. Noen oppfølging av hvordan og i hvilken grad lederne tok fatt i dette, ser ikke ut til å ha funnet sted.

Her kan det derfor se ut til at den sentrale ledelsen har sviktet noe. Når høyskolen bevisst legger opp til å gi lederne vide fullmakter og stort handlingsrom, må den sentrale ledelsen legge til rette for og sikre en formålstjenlig oppfølging og rapportering. Og dersom rapporteringen viser at noe ikke fungerer tilfredsstillende, må den sentrale ledelsen ta grep og gjøre noe med situasjonen.

Vi kan heller ikke se at det har vært gjennomført noen form for lederopplæring hvor høyskolens ledere har fått belyst og diskutert hva bortfall av styrer og overgang til enhetlig ledelse ville kunne få å si for deres ansvar mht. å lede og involvere medarbeidere i faglige og administrative prosesser.

Når rundt 90 % av de ansatte ved HiT mener det bør legges bedre til rette for mer involvering av de ansatte og oppfattelsen av at det eksisterer et ”demokratiunderskudd” er utbredt, må dette tas på alvor, og det må gjøres gjennom handling. Å fokusere på hvordan lederne kan organisere og lede prosesser som setter krav til og nytter medarbeidernes kompetanse, blir vesentlig. I tillegg til at dette bør være et viktig tema i dialogen mellom rektor/direktør og dekan og i dialogene mellom dekan og instituttleder, bør høyskolen iverksette lederopplæringstiltak som omfatter dette.

Lederoppgavene ved HiT er utfordrende, og skal høyskolen nå sine mål, må lederne oppleve å tilhøre et team hvor man kan hente råd og støtte. Høyskolen bør derfor også vurdere å styrke ledelsen gjennom teamutviklingsprosjekter.

Vi vil også anbefale at ledelsen systematisk evaluerer egen virksomhet, for eksempel ved å gjennomføre en 360 graders lederevaluering¹⁵. Dette vil gi medarbeiderne en mulighet til å gi sine ledere en tilbakemelding, samtidig som det vil gi lederne en mulighet til vekst og utvikling.

5.4 Anbefalinger

Statskonsult anbefaler høgskolen å

- ta sterkere styring sentralt gjennom klare beslutninger og krav til rapportering og ved å tydeliggjøre hvilke konsekvenser det får hvis beslutningene ikke følges opp
- legge til rette for nye styringsformer som prosjektorganisering og matriseorganisering og sikre at dette arbeidet gjøres enhetlig
- iverksette team- og ledelsesutviklingsprogram for dekaner
- iverksette team- og utviklingsprogram for instituttledere, med særlig vekt på hvordan medarbeidere kan og bør involveres i ulike prosesser
- gjennomføre lederevalueringer
- ekstern utlystning av både dekaner og instituttledere
- vurdere enhetlig ledelse sentralt

¹⁵ Gjennom en slik evaluering fokuseres det på lederskap gjennom diskusjon av bl.a. lederverdier, av utsagn som ledere kan evalueres opp mot og av utviklingsområder for den enkelte leder.

6 Administrasjonsordningen

I dette kapittelet rettes oppmerksomheten mot administrasjonsordningen og om den er hensiktsmessig organisert og dimensjonert, jf. kapittel 2.2 om ”Evalueringens formål og mandat”. Under overskriften ”Dagens administrasjonsordning” i underkapittel 6.1 vil vi først redegjøre kort for organiseringen, deretter vil vi oppsummere hvordan de administrative tjenestene oppleves av evalueringens informanter før vi til slutt ser nærmere på ressursbruken. Under overskriften ”Utfordringer” i underkapittel 6.2 vil vi vurdere endringsbehov og drøfte hvorvidt administrasjonsordningen er egnet til å nå fastsatte mål før vi i siste underkapittel 6.3 ”Muligheter” foreslår tiltak vi mener høgskolen bør vurdere å iverksette.

6.1 Dagens administrasjonsordning

6.1.1 Organiseringen

Administrasjonsordningen som departementet fastsatte for de statlige høgskolene ved etableringen, var nokså detaljert og fulgte et hovedmønster med en tredeling i

- en fellesadministrasjon
- avdelingsadministrasjoner og
- fellestjenester (vanligvis bibliotek, IT-tjeneste og driftstjeneste).

På grunn av Telemarks geografi har HiT hatt relativt store avdelingsadministrasjoner og en noe mindre felles administrasjon enn det som ellers har vært vanlig. Begrunnelsen for denne spredningen av det administrative apparatet har vært at de administrative tjenestene skal være fullverdige ved alle de fire avdelingene, uavhengig av fysiske avstand til Fellesadministrasjonen.

Høgskolens administrasjonsordning har vært gjenstand for store og ressurskrevende evalueringer og utredninger i flere omganger, i 1995/96, 1999/2000 og i 2003. Konklusjonene i styret har hver gang vært at det ikke var grunn til vesentlige endringer. Også de mange utvalgene som har vært i sving, har kommet til at hovedstrukturen fra etableringstidspunktet i all hovedsak har vært hensiktsmessig for institusjonen. Det har vært gjennomført endringer på enkeltområder i fordeling av arbeidsoppgaver, bemanning og rapporteringsveier, men grunnmønsteret ligger fast.

Administrasjon av eksternt finansiert virksomhet har vært et tema i flere større gjennomganger som både har omfattet en mulig organisering som egne rettssubjekt (etter formell åpning for dette i 2002) og forholdet mellom avdelingene og Fellesadministrasjonen når det gjelder ansvar og oppgaver på dette området. Grunnstrukturen er fortsatt at den eksternt finansierte virksomhet blir organisert som en del av høgskolens ordinære forvaltningsapparat, at avdelingene har det utøvende ansvaret (med unntak av noen spesielle prosjekt) og at visse samordnings- og fellesoppgaver ligger i Fellesadministrasjonen. Heller ikke forholdet til forskningsinstituttene har endret seg vesentlig; de er

fortsatt egne rettssubjekter (stiftelser) som er formelt uavhengige av høgsolen, men med samarbeidsavtaler som ble inngått i 1995 og revidert i 2004. Innføringen av enhetlig ledelse på avdelings- og instituttnivå i 2003 var imidlertid en endring som i høy grad berørte administrasjonsordningen. Før innføringen av enhetlig ledelse, var administrasjonssjefene og de valgte dekanene sidestilte ledere av avdelingene. I dag er administrasjonssjefen underlagt og rapporterer til den tilsatte dekanen.

Høgskoledirektøren leder Fellesadministrasjonen, og denne er samlet i Porsgrunn. Høgskoledirektøren leder også Fellestjenestene, men her er de ansatte spredt på hele høgscolesystemet. Jf. organisasjonskart i vedlegg 2 og 4.

6.1.2 Tjenestene

Følgende tjenester ivaretas av både avdelingsadministrasjonene og Fellesadministrasjonen

- personal- og organisasjonssaker
- økonomisaker
- studiesaker

Fellestjenestene er

- drift og innkjøp
- bibliotek
- IT

De ansatte gir gjennom spørreskjemaundersøkelsen uttrykk for å være mest fornøyd med Fellestjenestene, og de er mer fornøyd med avdelingsadministrasjonene enn med Fellesadministrasjonen.

	Fellestjenestene	Avdelings- administrasjonene	Felles- administrasjonen
I liten grad	0,68 %	8,71 %	19,31 %
I noen grad	46,76 %	65,16 %	52,07 %
I høy grad	52,56 %	26,13 %	4,83 %
Ingen formening	(ikke svaralternativ)	(ikke svaralternativ)	23,79 %

Tabell 32: Grad av tilfredshet med de ulike administrative tjenestene

Ledere, administrativt tilsatte og faglig personale har ulike oppfatninger om hvilke av tjenestene som ivaretas av avdelingsadministrasjonene og Fellesadministrasjonen som har størst behov for utvikling og forbedring.

6.1.2.1 Studiesaker

I spørreskjemaundersøkelsen ga de administrativt tilsatte uttrykk for at studiesaker har et større behov for utvikling og forbedring enn personal- og organisasjonssaker og økonomisaker.

Hovedårsaken til at de studieadministrative tjenestene ikke fungerer optimalt, er i følge de ansatte i spørreskjemaundersøkelsen mangel på menneskelig ressurser og deretter manglende kompetanse hos dem som utøver tjenestene.

At det eksisterer utfordringer knyttet til de studieadministrative tjenestene, ble bekreftet under gruppeintervjuene med både de tilsatte i teknisk-administrative stillinger og med de faglig tilsatte. Det var en utbredt oppfatning at av alle de administrative tjenestene så var studiesaker dårligst samordnet.

Mangel på felles prosedyrer og ulike måter å løse oppgavene på ble av flere opplevd som uheldig. Blant annet fordi flere av høgskolens elever i løpet av sin studietid vil studere på ulike studiesteder i HiT, ble det argumentert for at høgskolen burde fremstå mer enhetlig og være mer gjenkjennelig fra sted til sted. Det ble også pekt på at mer felles retningslinjer og prosedyrer ville kunne sikre en høyere kvalitet på tjenestene.

Helt konkret ble det etterlyst

- felles prosedyrer knyttet til eksamen - i følge informantene tolkes eksamenforskriften ulikt i dag
- hjelp til oppfølging av Kvalitetsreformen, bl.a. til å tolke begreper og sikre en enhetlig forståelse av dem
- bedre samordning av internasjonale avtaler - fortsatt inngås det avtaler som ikke omfatter alle avdelingene.
- større hurtighet i etablering og nedleggelse av studietilbud

Mer besøk fra Fellesadministrasjonen lokalt og etablering av felles møtearenaer for dem som arbeider med studiesaker i felles- og avdelingsadministrasjonene ble etterlyst av mange. Det ble vist til andre tjenesteområder hvor dette ble gjort med stor suksess. Jevnlige møter på tvers i høgskolesystemet for dem som arbeider med studiesaker ville etter deres mening både være sterkt motiverende og bidra til å heve kompetansen. Felles opplæring for dem som arbeider med studiesaker ble også etterlyst.

De forventede positive gevinstene ved å samordne studiesakene mer, gjennomføringen av jevnlig møter og felles opplæring for de studieansvarlige ville, etter manges mening, kunne bidra til at studiesakene også kunne løses mer effektivt, dvs. at høgskolen kunne få mer ut av ressursene på denne måten.

Når det gjelder studentekspedisjonene, så er det Fellestjenestene v/Drift som er tillagt ansvaret for disse. En fordel med dette er, i følge informantene, at denne tjenesten blir utført enhetlig i høgskolesystemet. Denne ansvarsdelingen gjør det imidlertid meget viktig, ifølge de samme informantene, å sikre et godt samarbeid mellom Fellestjenestene og arbeidet med studiesakene lokalt.

Under telefonintervjuene med lederne fremhevet flere at studiesaker skiller seg ut fra de øvrige administrative tjenestene. Når det gjelder studiesakene, er disse tettere relatert til oppgavene som ivaretas av det faglige personalet enn de øvrige administrative tjenestene, og mye av studiesaksarbeidet må gjøres der studentene er og kan ikke sentraliseres.

Når det gjelder studentene og deres synspunkter på studiesakene, var de minst fornøyd med tilgjengeligheten på informasjonen knyttet til karaktersetting og klageadgang, jf. tabell 33 på neste side.

Påstander	Snittskår
Informasjonen i forbindelse med opptak ved HiT dekket mitt behov	1,74
Informasjon om studier ved HiT er lett tilgjengelig	1,84
Den personlige servicen ved studieadministrasjonen er god	1,86
Administrasjonen ved HiT yter god service til nye studenter	1,91
Veiledning knyttet til studiestart dekket mitt behov	2,07
Innholdet i informasjonen om studiene dekker mitt behov	2,11
HiT er dyktige til å tilrettelegge for studier i utlandet	2,16
Informasjonen om eksamensavvikling er tilfredsstillende	2,26
Informasjonen knyttet til karaktersetting og klageadgang er lett tilgjengelig	2,39

Skala: 1 helt enig /2 delvis enig /3 delvis uenig /4 helt enig

Tabell 33: Studentenes grad av tilfredshet med ulike studiesaker, rangert

6.1.2.2 Økonomisaker

I motsetning til de administrativt tilsatte mener lederne iht. spørreskjemaundersøkelsen at økonomisaker har større behov for utvikling og forbedring enn både studiesaker og personal- og organisasjonssaker.

Hovedårsaken til at økonomisaker ikke fungerer optimalt, er i følge de ansatte mangel på kompetanse. Deretter forklares det med mangel på menneskelige ressurser.

At mangel på kompetanse er en hovedutfordring bekreftes av gruppeintervjuene. Her ble det bl.a. pekt på at

- ny regnskapsordning etter 2003 krever høyere kompetanse hos alle økonomiansvarlige medarbeidere – kompetansebehovet er fortsatt stort i hele høgskolesystemet
- det er behov for bedre økonomistyringssystemer

Lokalt etterlyses bedre rådgivning i arbeidet med økonomisakene fra sentralt hold. Mange gir uttrykk for at Fellesadministrasjonen hovedsakelig inntar en kontrollørrolle. Man har forståelse for at lovpålagte saker gis førsteprioritet, men en bedre ivaretagelse av rollen som utviklingsaktør etterlyses likevel.

Fra sentralt hold pekes det på at Fellesadministrasjonen ikke har noen myndighet og er helt avhengig av avdelingsadministrasjonene. Hvis sentrale retningslinjer ikke følges opp, må den henvende seg til dekan.

Ut fra intervjuene med lederne er det vanskelig å trekke noen entydige konklusjoner, men flere nevner at budsjettfordelingsordningen er til revisjon og at dekanene er trukket med i dette arbeidet.

6.1.2.3 Personal- og organisasjonssaker

I motsetning til de administrativt tilsatte som pekte på studiesaker og lederne som pekte på økonomisaker, peker de faglig tilsatte på personal- og organisasjonssaker som den av disse tre tjenestene med større behov for utvikling og forbedring.

Som for økonomisaker, mener de ansatte at hovedårsaken til at personal- og organisasjonssaker ikke fungerer optimalt skyldes mangel på kompetanse. Og også her fremstår mangel på menneskelige ressurser som den nest viktigste årsaken.

I gruppeintervjuene ble det pekt på at HiT manglet et elektronisk personaladministrativt styringssystem, men at dette ville bli innført ved årsskiftet 2006/2007. Man antok at et slikt felles verktøy ville bidra til mer enhetlige og samordnede rutiner dersom man klarte å utvikle god nok kompetanse til bruk av systemet.

I gruppeintervjuene fremkom det at personalpolitikken praktiseres ulikt. Som eksempel ble det nevnt av flere at kompensasjon for jobbing på andre avdelinger enn hovedarbeidssted, ble beregnet på forskjellige måter. Dette ble opplevd som meget uheldig, og de ansattes reaksjon på dette var sterk.

Fra sentralt hold ble delegering av alle fullmakter igjen brukt som forklaring. Dette var årsaken til at de ikke klarte å stanse denne ulike praksisen selv om de godt var klar over den. De hadde, ifølge informantene, ingen sanksjonsmuligheter.

Den oppgaven innen organisasjons- og personalsaker flest mente det burde gjøres noe med, var tilsettingssaker. Her ble det hevdet å være for omfattende saksbehandling og også dobbeltarbeid. Lite hensiktsmessige retningslinjer førte også til, i følge informantene, at tilsettingssakene tok for lang tid, så lang tid at attraktive kandidater forsvant før endelig tilsetningsvedtak var fattet.

Hvorvidt tilsettingsarbeidet burde sentraliseres mer eller desentraliseres var det imidlertid ulike synspunkter på.

6.1.2.4 Fellestjenester

De ansatte må sies å være godt fornøyd med Fellestjenestene, jf. tabell 32 foran. Vi stilte likevel spørsmål om på hvilket område Fellestjenestene hadde størst behov for utvikling og forbedring, og svaret ble drift og innkjøp. Jf. tabellen under.

Fellestjeneste	Størst behov for utvikling og forbedring
Drift og innkjøp	53,97 %
Bibliotek	9,62 %
IT	36,4 %

Tabell 34: De ansattes syn på hvilken fellestjeneste som har størst behov for utvikling og forbedring

De ansatte ble også spurt om årsaken til at tjenesten de hadde krysset av for ikke fungerte optimalt. Nesten halvparten krysset av for ”mangel på økonomiske ressurser”. Nesten 25 % krysset av for ”mangel på menneskelige ressurser”, mens nesten like mange mente det skyldtes selve tredelingen.

Årsaker til at tjenestene ikke fungerer optimalt (flere svar mulig)	
Mangel på økonomiske ressurser	48,3 %
Mangel på menneskelige ressurser	24,45 %
Manglende kompetanse	17,9 %
Mangelfull service	18,78 %
Tredelingen	23,58 %
Den lokale organiseringen av tjenesten	18,78 %

Tabell 35: Ansattes syn på viktigste årsaker til at tjenestene ikke fungerer optimalt

Under intervjuene, både i de personlige og i de i grupper, ble det gitt ulike forklaringer på hvorfor drift og innkjøp pekte seg ut som den fellestjenesten som hadde størst utfordringer. En informant valgte en positiv måte å besvare spørsmålet på og sa at det som er viktig for drift er å

- yte god service
- utvikle bygningsmassen
- inngå gode avtaler
- utnytte ressursene godt

Flere nevnte at bygningsmassen på de ulike studiestedene var av ulik kvalitet og alder. Noen pekte på at de hadde hatt diverse utfordringer knyttet til innkjøps- og anbudspolitikken, men at dette var det grepet fatt i.

At det var viktig å legge til rette for godt samarbeid mellom avdelingsadministrasjonene og Fellestjenestene, ble også understreket her, og det ble gitt uttrykk for at informasjonsflyten mellom disse enhetene måtte bli bedre, og de ønsket å bli invitert til å delta på hverandres møter.

At noen av utfordringene for drift og innkjøp kan knyttes til selve lokalene, synes å bli bekreftet av studentene. Av påstander om bygninger og drift, var det påstanden om at høghskolens lokaler er funksjonelle som fikk lavest tilslutning. Som de øvrige påstandene viser, se tabellen under, er studentene godt tilfreds med denne tjenesten.

Påstander om bygninger og drift	Snittskår
Lesesalens åpningstider dekker mitt behov	1,34
Jeg får plass på lesesalen når jeg har behov for det	1,37
Høghskolens driftstjeneste (vaktmester) er serviceinnstilt	1,51
Høghskolens lokaler er funksjonelle ut fra mitt behov i studiet	1,81

Skala: 1 helt enig /2 delvis enig /3 delvis uenig /4 helt enig

Tabell 36: Studentenes grad av tilfredshet med bygninger og drift, rangert.

Når det gjelder IT, viser spørreskjemaundersøkelsen at det særlig er de i faglige stillinger som ikke er helt tilfreds med denne tjenesten. Dette bekreftes også i intervjuene. Forklaringen synes å ligge i at styret har besluttet at IT ikke skal drive faglig IT-support. Dette ville kreve kompetanse i spesialprogram, og dette ansvaret er derfor lagt til den enkelte avdeling. Det ble også pekt på at lærernes IT-kompetanse var meget variabel.

Det ble opplyst om at det på Høgskolen i Agder er etablert et "Læringssenter" hvor ansatte fra Fellestjenestene og avdelinger har dannet et prosjekt for å ivareta faglig IT-support. Dette mente de imidlertid ville være vanskelig å få til i HiT fordi høgskolen er så spredt, og i Rauland, Drammen og Borre¹⁶ er det ikke IT-ansatte i det hele tatt.

Studentene mener at IT er et viktig verktøy i undervisningen, de er godt fornøyd med utstyret og servicen fra brukertjenesten, mens de gir uttrykk for at opplæringstilbudet kan bli bedre.

Påstander om IT	Snittskår
IT er et viktig verktøy i undervisningen ved HiT	1,39
Høgskolens IT – ressurser dekker mitt behov i studiet	1,79
Brukertjenesten knyttet til IT ved HiT er serviceorientert	1,88
HiT har et godt opplæringstilbud når det gjelder bruk av IT	2,40

Skala: 1 helt enig /2 delvis enig /3 delvis uenig /4 helt enig

Tabell 37: Studentenes grad av tilfredshet med IT, rangert

Av et åpent spørsmål i spørreskjemaundersøkelsen om synspunkter på IT fremgår det at grunnen til at opplæringstilbudet rangerer dårligst i tabellen over, skyldes opplæringen i bruk av Classfronter. Denne oppfattes av flere som mangelfull. Studentene gir også uttrykk for at kunnskapen hos lærere og IT-personalet er variabelt, og at HiT ikke er konsekvent nok i bruken.

Av alle de administrative tjenestene fremstår bibliotek tjenesten som den tjenesten som fungerer best, og den synes å fungere meget bra. Studentene er også enige i dette.

Påstander om bibliotek tjenester	Snittskår
Jeg får den hjelp og service jeg har behov for ved biblioteket	1,19
Bibliotekets åpningstider dekker mitt behov	1,20
Bibliotekets lokaler er funksjonelle	1,34
Bibliotekets utvalg dekker mitt behov i forbindelse med studiene	1,62

Skala: 1 helt enig /2 delvis enig /3 delvis uenig /4 helt enig

Tabell 38: Studentenes grad av tilfredshet med bibliotek tjenester, rangert

¹⁶ Høgskolen tilbyr desentralisert utdanning i Drammen og Borre

6.1.2.5 Brukerorientering

Ifølge spørreskjemaundersøkelsen mener et stort flertall, rundt 70 %, av de ansatte at de administrative tjenestene dekker brukernes behov i noen grad, mens litt over 20 % mener brukernes behov dekkes i høy grad.

I gruppeintervjuene med de administrativt tilsatte spurte vi om i hvilken grad de gjennomførte brukerundersøkelser for å kunne danne seg et bilde av brukernes tilfredshet og syn på tjenestene, men dette synes å være et lite utbredt verktøy i høgskolesystemet. Unntaket var Fellestjenestene v/Drift på Notodden som opplyste om at de hadde gjennomført en brukerundersøkelse i 2002. IT og bibliotek har hatt det på dagsorden, men det er enda ikke gjennomført. Det kunne heller ikke vises til eksempler på interne brukerundersøkelser fra avdelingsadministrasjonene, Fellesadministrasjonen eller Fellestjenesten.

Tabellen nedenunder viser at utøverne av de administrative tjenestene mener at deres tjenester dekker brukernes behov i større grad enn hva de interne brukerne, ledere og faglig personale, selv mener. Jevnlige brukerundersøkelser ville trolig føre til nærmere samsvar i oppfatningene. Det ville også gi konkrete innspill til utviklingstiltak, slik at tjenestene ville kunne bli enda mer i tråd med hva brukerne forventet.

	Ledere	Undervisnings- og forskningsstilling	Teknisk – administrativ stilling
I liten grad	0 %	7,45 %	6,85 %
I noen grad	75 %	80,12 %	54,79 %
I høy grad	25 %	12,42 %	38,36 %

Tabell 39: Syn på i hvilken grad de administrative tjenester dekker brukernes behov, per stillingsgruppe

6.1.2.6 Oppgavefordeling

Administrasjonsordningens tredeling forutsetter en klar oppgavefordeling mellom Fellesadministrasjonen, avdelingsadministrasjonene og Fellestjenestene. Det forutsetter også klare vedtak om hva som skal gjelde av felles retningslinjer og prosedyrer eller annen samordning av desentraliserte oppgaver.

I spørreskjemaundersøkelsen til de ansatte spurte vi om i hvilken grad avdelingsadministrasjonenes rutiner og prosedyrer burde samordnes mer. Av de i administrative stillinger som besvarte spørsmålet mente noe over 11 % at det ikke var behov for dette. Blant de i lederstillinger var det 20 % som mente det samme. Rundt 50 % av begge stillingskategoriene mente at det i noen grad var behov for dette. At det i høy grad var behov for dette, mente nærmere 40 % av de administrativt tilsatte og 30 % av lederne.

I intervjuene fremkom ulike syn på hva som burde tilligge den enkelte administrative enhet, men selve tredelingen var det meget få innvendinger mot. Mange ga imidlertid uttrykk for at forståelsen for de ulike rollene kunne bedres.

Flere var f.eks. opptatt av å fjerne tankesettet ”vi vs. dere” og ønsket å styrke helhetsperspektivet i oppgaveløsningen.

I neste tabell gir vi en oversikt over antall registrerte dokumenter i 2005 på delarkiv fordelt på sakstyper. Den gir ikke et fullstendig bilde på arbeidsbelastningen den enkelte avdeling medfører innen saksfeltet, men brukt med varsomhet kan oversikten kanskje brukes som en indikator på dette.

Sakstype	Totalt	Antall registrerte dokumenter i 2005				
		FA	AF	EFL	HS	TF
Administrasjon og organisasjon	1345	922	86	132	138	67
Økonomi	717	351	203	128	19	16
Personal	4179	1871	981	862	293	172
Faglig samarbeid innen høgre utdanning	563	291	54	130	67	21
Studiesaker	3636	363	999	1659	417	198
Studenter og studieforhold	1630	286	202	554	476	112
Forskning og utvikling	452	186	59	51	52	104
SUM	12522	4270	2584	3516	1462	690

Tabell 40: Antall registrerte dokumenter i 2005 på delarkiv fordelt på sakstyper (Kilde HiT)

Personal peker seg ut som det saksfeltet med flest saker. Det er en ubalanse mellom avdelingene i Porsgrunn (HS og TF) og de andre avdelingene mht. omfanget av registrerte dokumenter på økonomifeltet. Av oversikten fremgår det også at særlig EFL, men også AF har et stort antall studiesaker.

6.1.3 Ressurser

Ser vi bort fra lederstillinger og årsverk som brukes til støtte for undervisning, forskning og formidling, benyttes ca. 113 årsverk til rene administrative oppgaver.

Stillingsgruppe	Årsverk
Undervisnings- og forskningsstillinger	307,35
Administrative stillinger	112,94
Støtte for undervisning, forskning og formidling	46,50
Ledere	35,80
Læringer	1,50
SUM	504,09

Tabell 41: Fordelingen av ansatte på ulike stillingsgrupper (kilde HiT)

Tabellen nedenunder viser hvordan rene administrative årsverkene fordeler seg på avdelingsadministrasjonene, Fellesadministrasjonen og Felles-tjenestene. Lederstillinger som administrasjonssjefene på avdelingsnivå og de administrative lederstillingene på institusjonsnivå inngår ikke i oversikten.

Avdeling	Studenter pr. avd.	Årsverk totalt	Adm.st. årsverk/ tot årsverk	Årsverk adm.- stillinger	Adm.årsverk/sak		
					studie-saker	Pers.	Øk.
AF	1850	124,55	11 %	13,6	10,6	1,5	1,5
EFL	2156	142,10	13 %	18,2	14,8	1,8	1,6
HS	967	63,70	19 %	12	9,7	0,5	1,8
TF	589	72,40	10 %	7	5,5	0,5	1
Inst.nivå: F.adm. Fellestj.		101,34		20,5 41,64	11,75	4	4,3
SUM	5562	504,09		112,94	52,35	8,3	10,2

Tabell 42: Fordeling av årsverk til rene administrative oppgaver (Kilde HiT)¹⁷

Andelen administrative årsverk sett i forhold til det totale antall årsverk, varierer fra 10 % på TF til 19 % på HS. Ser vi på fordelingen av de administrative årsverkene på de ulike saksområdene, ser vi at det er innenfor saksområdet "studiesaker" at HS først og fremst skiller seg fra de andre avdelingene. HS bruker f.eks. nesten like mange årsverk på denne oppgaven som AF, selv om AF har rundt dobbelt så mange studenter som HS. Samtidig ser vi ut fra tabell 40 at antall registrerte studiesaker på HS er mye lavere enn hva som er registrert på AF.

Sammenligner vi antall administrative årsverk med det totale antall registrerte saker i tabell 40, ser vi også store forskjeller. Mens AF og EFL har mange saker pr. administrativt årsverk (hhv. 190 og 193), har HS og TF langt færre (hhv. 121 og 98).

Ser vi på forholdet mellom antall studenter og antall administrative årsverk, finner vi at antallet studenter pr. administrative årsverk er høyest på AF (136), deretter følger EFL (118,5), TF (84) og HS (80,6).

Det kan ligge behovsforskjeller til grunn for ulikhetene, og det blir derfor vanskelig å fastslå hvor effektiv ressursbruken er på den enkelte avdeling uten å foreta en skjønnsmessig vurdering av forskjellige behov. Ser man likevel bort fra dette, fremstår AF som den avdelingen som får størst effekt ut av de administrative ressursene. Her er andelen som steller med administrative oppgaver lavest, og de har flest studenter pr. administrativt årsverk.

Høsten 2005 ble det foretatt en benchmarking av administrative tjenester i høghskolen. I denne er det foretatt en sammenligning av høghskolenes fordeling av administrative årsverk på fellesadministrasjon, avdeling og kjøp eksternt, og her ligger HiTs fordeling nøyaktig på gjennomsnittet. Et flertall av høghskolene, 15 stykker, har imidlertid en forholdsvis større fellesadministrasjon, mens kun

¹⁷ Tallene baseres på DBH statistikk fra 2005 og viser tildelte årsverk

7 har en mindre.

I neste tabell viser vi hvordan årsverkene som inngår i Fellestjenestene fordeler seg på studiestedene. Det totale antall årsverk som inngår i Fellestjenestene (54,6), er høyere her enn tallet på årsverk til Fellestjenestene i tabell 42 foran (41,64). Dette skyldes at det i Fellestjenestene både inngår oppgaver som er rent administrative (tabell 42) og oppgaver som inngår i stillingsgruppen ”støtte til undervisning, forskning og formidling”, jf. tabell 41.

Studiested	Studenter pr. studiested	Årsverk Fellestjenestene pr. studiested			Tot. årsverk Fellestjenestene
		Drift	Biblio.	IT	
Bø (AF)	1460	7,8	6,2	4,4	18,4
Notodden/Rauland (EFL)	1569	8	5	3,4	16,4
Porsgrunn (HS + TF)	1909	7,9	5,6	6,3	19,8
Andre studiesteder	624				
Totalt	5562	23,7	16,8	14,1	54,6

Tabell 43: Fordeling av årsverk på ulike fellestjenester, per studiested (Kilde HiT)

Årsverkene til fellestjenester er ganske jevnt fordelt på studiestedene. Ser vi nærmere på hvor mange studenter det er på studiestedene i forhold til antall årsverk fellestjenester, finner vi at det i Bø er 79,3 studenter pr. fellestjeneste-årsverk, i Notodden m/Rauland er det 95,7 og i Porsgrunn er det 96,4.

Benchmarkingen fra 2005 viser at administrative årsverk som andel av det totale antall årsverk ved HiT, ligger så vidt under gjennomsnittet for høyskolene i Norge.

6.2 utfordringer

Som det fremgår av det foran, er det mye som fungerer bra i administrasjonsordningen. Det er få som har innvendinger mot den organisatoriske tredelingen, og brukertilfredsheten er jevnt over tilfredsstillende, og på noen områder er den meget høy. Som rapporten også viser, eksisterer det imidlertid også noen utfordringer. Disse vil vi drøfte mer inngående her.

Strategiske mål

Stabsfunksjonene (det administrative apparat) skal understøtte linjeorganisasjonen (avdelinger og institutter), og samarbeidet mellom linje og stab er helt avgjørende for virksomhetens (høgskolens) måloppnåelse.

Hvordan administrasjonsordningen fungerer vil derfor ha betydning for samtlige mål høgskolen arbeider for å nå. Iht. strategisk plan er målene gruppert etter følgende inndeling

- utdanning og læringsmiljø

-
- forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid
 - formidling, kommunikasjon og samfunnskontakt
 - internasjonalisering
 - personal- og organisasjonsutvikling
 - infrastruktur og støttetjenester

Noen strategiske mål vil det administrative apparatet ha et større ansvar for enn andre. Disse målene er i stor grad å finne under de to siste kulepunktene ovenfor, men også under de to første kulepunktene finnes det mål knyttet til finansiering og ressursfordeling og rekruttering som det administrative apparatet må ta et hovedansvar for.

Høgskolens styre har vedtatt følgende målsetting for dagens administrasjonsordning:

”Høgskolen i Telemark skal ha en administrasjon med en hensiktsmessig arbeids- og ansvarsfordeling mellom de ulike nivåene – fellesadministrasjon, fellestjenester og avdelingsadministrasjoner – som arbeider for å utfylle hverandre, slik at høgskolen har et effektivt administrativt apparat som samlet

- *setter fokus på service*
- *deltar i kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i alle ledd*
- *bidrar til nødvendig omstilling og utvikling, bl.a. med sikte på at høgskolen kan bli mer konkurransedyktig*
- *medvirker til at høgskolen blir drevet i samsvar med lover, forskrifter, retningslinjer mv.*
- *bidrar til konstruktiv samhandling med eksterne interessenter*
- *yter god og profesjonell støtte til høgskolens primærvirksomhet”*

Høgskolens mål er ambisiøse, og et vel fungerende administrativt apparat vil ikke bare bidra til, men også være en forutsetning for at målene kan nås.

Arbeids- og ansvarsfordeling

Mer grunnleggende problemstillinger som har vært vurdert i tidligere gjennomganger, er om man skulle gå over til gjennomgående seksjoner, slik at administrativt tilsatte på avdelingene skulle rapportere til den avdelingsdirektøren i Fellesadministrasjonen som oppgavene hører under. Et annet spørsmål har vært å danne en felles administrasjon for de to avdelingene som er lokalisert i Porsgrunn. Motargumentene mot disse forslagene har bl.a. vært at når avdelingsnivået har fått delegert myndighet i utstrakt grad, så har de også behov for å disponere sitt eget administrative personale. Det er også blitt hevdet at administrativt personale utfører mange oppgaver som er direkte knyttet til den lokale virksomheten. I tillegg har den geografiske spredningen gjennomgående vært brukt som et hovedargument.

Denne evalueringen viser at det administrative apparatet synes å fungere tilfredsstillende, og selv om noen få har foreslått å nedlegge avdelingsadministrasjonene, har heller ikke Statskonsult funnet tungtveiende grunner for å anbefale HiT å forlate tredelingen og å velge en annen organisering av arbeidet. Vi har imidlertid tidligere i rapporten anbefalt å slå

sammen de to avdelingene i Porsgrunn, hvilket vil føre til én avdelingsadministrasjon i Porsgrunn, men under ledelse av én og ikke to dekaner, som tidligere forslag har lagt opp til.

Beholder HiT tredelingen, blir det, slik vi ser det, den interne arbeids- og ansvarsfordelingen innad i tredelingen som blir det avgjørende for hva høgsolen får ut av de administrative ressursene. Å finne frem til den mest hensiktsmessige arbeids- og ansvarsfordelingen mellom Fellesadministrasjonen, avdelingsadministrasjonene og Fellestjenestene fremstår derfor som en viktig utfordring høgsolen vil stå overfor så lenge denne tredelingen eksisterer.

Høgsolen kan stille spørsmålet om en funksjon skal legges som en støttefunksjon høyt opp i virksomhetshierarkiet eller integreres i enhetene som har ansvaret for kjerneoppgavene¹⁸. Dette avgjøres av:

- Hvor tett samhandling kreves med brukerne, dvs. de som skal betjenes/gjøre seg nytte av ekspertisen? Hvis det kreves tett samhandling med brukerne i kjernevirksomheten, tilsier dette at de organisatorisk integreres i kjerneavdelingene. Hvis det er øverste ledelse som er brukeren, da kan en organisering i stab/administrasjonsavdeling knyttet til toppledelsen være best.
- Hvor stor grad av spesialisering er nødvendig innenfor vedkommende profesjon/fag? Hvis det kreves høy grad av spesialisering, og den enkelte spesialiserte tjenesten etterspørres av flere avdelinger, er det riktig å samle faget ett sted.
- Hvor avhengige er fagpersonene av faglig ledelse og veiledning og av et stort faglig miljø innenfor sitt fag? Jo mer avhengig, jo mer taler for sentral organisering.

Det kan videre være hensiktsmessig for HiT å skille mellom behovet for fysisk nærhet og behovet for organisatorisk nærhet:

- Fysisk nærhet vil kunne være viktig der behov oppstår uforutsett og krever direkte kontakt med den som skal hjelpe.
- Organisatorisk nærhet vil kunne være viktig der de administrative oppgavene er nært knyttet til fagsakene.

Oppgaver som verken krever fysisk nærhet eller organisatorisk nærhet bør, slik Statskonsult ser det, av kompetansemessige hensyn ikke spres.

For å ha et grunnlag for arbeids- og ansvarsfordelingen, kan høgsolen velge seg noen kriterier å velge etter. Dersom slike kriterier ikke allerede er valgt, kan følgende kriterier benyttes:

- Formålseffektivitet: arbeids- og ansvarsplasseringens betydning for oppgaveløsningen
- Kostnadseffektivitet: arbeids- og ansvarsplasseringens betydning for til hvilken pris oppgaven vil bli løst

¹⁸ Henry Mintzberg ”The structure of organization”

-
- Brukerretting: arbeids- og ansvars plasseringens betydning for brukertilfredshet
 - Rolleklarhet: arbeids- og ansvars plasseringens betydning for klare og forutsigbare ansvarsforhold
 - Styrbarhet: arbeids- og ansvars plasseringens betydning for styring, samordning og prioritering.
 - Fleksibilitet: arbeids- og ansvars plasseringens betydning for ivaretagelse av behov for lokale tilpasninger
 - Gjennomførbarhet: hvorvidt arbeids- og ansvars plasseringens vil møte motstand eller ikke

Samordne oppgaver

Der hvor det å forfølge lokale interesser ikke motarbeider høgskolens felles interesser (og mål), vil det kunne være hensiktsmessig og positivt med lokale tilpasninger. Det er imidlertid Statskonsults mening at helhetsperspektivet ikke ivaretas godt nok. For at Høgskolen i Telemark skal fremstå som én samlet virksomhet, støtter Statskonsult et flertall av respondentene i at det er behov for å samordne de desentraliserte oppgavene enda mer enn hva som er gjort hittil. Det må bli tydeligere at helhetsperspektivet gis forrang fremfor lokale perspektiv.

Statskonsult tror at årsaken til at de ansatte er mest tilfreds med Fellestjenestene bl.a. nettopp skyldes at disse er mer samordnet enn de øvrige administrative tjenestene. Fellestjenestene utføres lokalt, men de ledes og styres fra sentralt hold. De som selv utøver disse tjenestene ga uttrykk for at de opplever denne samordningen som meget positiv, mens de som arbeider i avdelingsadministrasjonene etterlyser mer enhetlige retningslinjer og felles tenkning i HiT.

En forutsetning for at oppgaver skal kunne samordnes, er at noen gis et spesifikt ansvar for dette, og at det etableres møteplasser hvor de aktuelle aktørene kan møtes regelmessig på tvers av organisasjonsgrenser for utveksling av synspunkter og erfaringer, og hvor de gis et felles ansvar for å utvikle tjenestene. Dette synes å fungere på noen områder, mens det er mer eller mindre fraværende på andre. Jf. kap. 6.1.2.

Felles møtearenaer vil også bidra til å styrke rolleforståelsen, både egen og andres, noe som igjen vil bidra til bedre samarbeid på tvers av tredelingen.

Hovedansvaret for samordningen mellom Fellesadministrasjonen og avdelingsadministrasjonene ligger helt klart på Fellesadministrasjonen. Dette er det ingen uenighet om, men det er samtidig også en utbredt oppfatning at Fellesadministrasjonen inntar en kontrollørrolle, og i liten grad opptrer som utviklingsagent.

Kompetanse

En spredt organisering gjør det vanskeligere å utvikle sterke kompetansemiljøer. At dette medfører en vesentlig utfordring for HiT, fremstår slik Statskonsult ser det, ganske tydelig.

Med tredelingen blir kompetansen spredd, og de administrative fagmiljøene blir stort sett meget små, og det er derfor ikke overraskende at det etterspørres høyere kompetanse både lokalt og sentralt.

En annen medvirkende forklaring kan også ligge i tidligere tiders rekrutteringspolitikk. I offentlig forvaltning, som høgsolen er en del av, har det kanskje ikke vært en like sterk tradisjon for å ansette personer med høy fagkompetanse i administrative stillinger som det har vært ved ansettelser i stillinger i linjeorganisasjonen. Uansett hva som har vært tilfellet ved HiT, mener Statskonsult at HiT bør være veldig bevisst og sette høye kompetansekrav ved nytilsettelser, også i administrative stillinger. Det høgsolen ev. får av høyere lønnskostnader vil fort kunne vise seg lønnsomt.

Vi sitter også med det inntrykket at den utbredte oppfatningen av at Fellesadministrasjonen bedre ivaretar kontrollørrollen enn utviklerrollene er riktig, og vi finner det sannsynlig at dette bl.a. skyldes manglende kompetanse knyttet til det å drive og lede et utviklingsarbeid. Spisskompetanse i f.eks. økonomi eller personalfag må suppleres med en evne til å formidle, veilede og engasjere de berørte medarbeiderne i arbeidet med å lage felles rutiner og prosedyrer.

Brukerretting og kvalitet

Gjennomføring av interne brukerundersøkelser for systematisk å innhente tilbakemeldinger fra brukerne av de administrative tjenestene forekommer om ikke i det hele tatt, så i hvert fall meget sjelden.

Forklaringen som ble gitt under intervjuene på dette, knyttes til manglende innsikt i behovet for og nytten av å rette oppmerksomhet mot bruker og til manglende kompetanse i å utvikle og gjennomføre brukerundersøkelser.

Det settes mål og krav til kvalitet i undervisnings- og forskningsarbeidet, mens en helhetlig kvalitetstenkning som ikke bare omhandler kvalitetssikring men også utvikling og som også omfatter de administrative tjenestene synes mer fraværende.

Evnen til brukerretting og helhetlig kvalitetstenkning vil kunne styrkes gjennom et bevisst arbeid med å styrke kompetansen.

Ressursfordeling

En siste, men ikke mindre viktig, faktor enn de foregående for hva høgsolen får ut av det administrative apparatet, er fordelingen av de tilgjengelige ressursene, både mellom primærvirksomheten og administrasjon og innad i administrasjonsordningen. Med ressurser mener vi her både menneskelige og økonomiske ressurser.

Ved sammenslåingen av de regionale høgsolene til Høgsolen i Telemark i 1994 var en av målsettingene å effektivisere det administrative apparatet. På grunn av geografi har HiT, som tidligere omtalt valgt å ha større avdelingsadministrasjoner og en noe mindre fellesadministrasjon enn flertallet av de statlige høgsolene. Begrunnelsen har vært at de administrative tjenestene

skal være fullverdige ved alle avdelinger, uavhengig av avstand til Fellesadministrasjonen.

I høgskolens delegeringsreglement er det lagt opp til en utstrakt grad av delegering av avgjørelsesmyndighet og arbeidsoppgaver, men dette skal gjøres slik at det er forenlig med å forme en fullt ut integrert, enhetlig og kostnadseffektiv organisasjon. Det fremstår imidlertid tydelig at det i HiT, som i andre virksomheter, kjempes om tilgangen til ressursene, og at noen er mer innstilt på å forfølge egeninteressene enn å tenke helhetlig.

I kap. 6.1.3 har vi redegjort nærmere for ressursfordelingen innad i det administrative apparatet, og vi har også relatert ressursbruken til antall studenter og til antall årsverk på den enkelte avdeling.

For Statskonsult kan det synes som om de menneskelige ressursene til Fellesadministrasjonen er for knappe i forhold til de utfordringer HiT står overfor. Skal Fellesadministrasjonen kunne ivareta utviklerrollen bedre, og i tråd med etterspørselen, er det vanskelig å se at dette lar seg gjøre uten å tilføre den mer ressurser. Spørsmålet blir hvor ressursene skal hentes fra.

En omfordeling av ressurser vil som oftest møte motstand, og det er lite som tyder på at HiT vil være noe unntak her. Gjennom gruppeintervjuene har flere gitt uttrykk for at de synes Fellesadministrasjonen allerede sluker for mye av ressursene, og Fellesadministrasjonen oppleves av flere som fjern og noe de ikke har noe forhold til. At den av andre oppleves mer som en kontrollør enn en alliert, vil ikke gjøre motstanden mot å avgi ressurser til Fellesadministrasjonen mindre.

På den andre siden er etterspørselen etter at Fellesadministrasjonen skal ivareta flere oppgaver enn i dag unison og sterk. Det ønskes f.eks. at Fellesadministrasjonens medarbeidere viser seg mer ute på studiestedene, iklær seg utviklerrollen, tilrettelegger for mer felles opplæring for samtlige stillingsgrupper og gjør mer for å gjøre HiT til én høgskole og ikke fire.

Antall stillinger som er knyttet til avdelingsadministrasjonenes arbeid med organisasjons- og personalsaker og til økonomisaker saker er så få, slik at det er lite ressurser å hente her.

Da er situasjonen en annen når det gjelder studiesaker. Her er antallet stillinger langt større, og dersom det er mulig å effektivisere disse tjenestene, ville det være større muligheter for å frigjøre ressurser herfra.

Slik vi ser det er studiesaker trolig det tjenesteområdet som har størst behov for utvikling og forbedring. Dette trenger imidlertid ikke bety at tjenesteområdet har mangel på ressurser. Statskonsults inntrykk er at det kanskje er tvert i mot. Utfordringene for studiesaker synes å være knyttet til hvordan dette tjenesteområdet mangler godt utviklede og samordnede prosesser og møteplasser hvor medarbeiderne kan møtes på tvers av organisasjonen for erfaringsutveksling, samhandling og læring. Hvis dette er riktig, vil en ved å løse disse utfordringene kunne frigjøre ressurser.

Foran i rapporten har vi foreslått å slå sammen de to avdelingene i Porsgrunn. Dette vil i seg selv også legge til rette for en mulig omfordeling av ressurser fra avdelingsadministrasjonene til Fellesadministrasjonen, bl.a. fordi det vil frigjøre to lederstillinger.

Når det gjelder Fellestjenestene, er det en utbredt oppfatning både hos studenter og ansatte at disse synes å fungere meget godt. Dette skyldes, i følge tjenesteutøverne selv, selve organisasjonsformen: de har en felles sentral ledelse selv om de operer på studiestedsnivå. De gode resultatene kan også skyldes at de verken har blitt tilført for mye eller for lite ressurser. De har helt åpenbart hatt nok ressurser til å utvikle tjenestene, men ikke mer enn at de også har vært tvunget til å prøve å få mest mulig ut av hver krone eller stilling. Statskonsult ville derfor anbefale at høyskolen i det lengste prøver å unngå å belønne Fellestjenestenes gode resultat med å frata den ressurser. Da ville det være bedre å be Fellestjenestene selv vurdere mulighetene for å avse ressurser og la det være opp til dem å ta en slik avgjørelse. Av alle de ansatte i HiT, er det kanskje nettopp i Fellestjenestene at helhetsperspektivet og synet på høyskolen som en enhet står sterkest, så det er trolig også her det er lettest å få forståelse for at særinteressene må vike for fellesinteressene.

6.3 Anbefalinger

Med utgangspunkt i det vi har redegjort for her i kapittel 6, vil vi avslutte med å liste noen tiltak vi vil anbefale HiT å iverksette for å få mer ut av det administrative apparat og, gjennom det, styrke mulighetene for å nå høyskolens strategiske mål

- foreta en omfordeling av ressursene slik at fellesadministrasjonen kan styrkes
- sette høye og relevante krav til kompetanse ved rekruttering til administrative stillinger
- styrke fellesadministrasjonens rolle som utviklingsaktør
- sikre at det etableres formålstjenlige møteplasser for de ulike administrative tjenestene på tvers av organisatoriske grenser
- definere kriterier som legges til grunn for fortløpende å kunne ta stilling til hvilke oppgaver som kan sentraliseres og hvilke som fortsatt bør løses på avdelingsnivå. De ulike tjenestenes møteplasser blir viktige fora for utveksling av synspunkter på dette, selv om beslutningsmyndigheten fortsatt tilligger den sentrale ledelsen
- identifisere og løpende forbedre de ulike kjerneprosessene innenfor de ulike tjenesteområdene
- utarbeide flere felles prosedyrer/retningslinjer for avdelingsadministrasjonenes oppgaver. Helhetsperspektivet må vektlegges mer enn hva som gjøres i dag. Også her blir de ulike tjenestenes møteplasser viktige fora for utveksling av synspunkter og forslag til løsninger
- gi prioritet til utvikling og forbedring av arbeidet med studiesaker
- legge til rette for en systematisk gjennomføring av brukerundersøkelser

7 Innspill til oppfølging av strategisk plan

Det er Statskonsults inntrykk at hovedmålene i HiTs strategiske plan er godt kjent blant høgskolens ansatte. Noen mål synes imidlertid å ha større oppslutning enn andre. Vi har f.eks. ikke møtt noen som har gått i mot målet om bedre ressursutnyttelse på tvers av institutt- og avdelingsgrenser, mens vi har møtt flere som stiller seg spørrende til ambisjonen om å få universitetsstatus innen 2013.

Av HiTs årsplan for 2006, som skal tjene som et lederverktøy for realiseringen av strategisk plan, er mål og tiltak for inneværende år nærmere identifisert, og iht. forordet i årsplanen skal alle avdelinger ha utarbeidet delplaner. Under Statskonsults rundreise i høgskolesystemet var det få eller ingen som refererte til årsplan eller delplaner, og vi er spørrende til i hvilken grad planene fungerer som reelle styringsverktøy hvor implementeringen gis tilstrekkelig oppmerksomhet. Det er derfor vår anbefaling at ledelsen bør vurdere om det er grep som kan gjøres for å styrke arbeidet med å sikre at planene blir fulgt og gjennomført.

Både ansatte og studenter ble i spørreskjemaundersøkelsen bedt om å nevne tiltak de mente ville være formålstjenlig å gjennomføre for å nå målene i strategisk plan. Statskonsult har ikke vurdert de ulike forslagene, men forslagene kan tjene som idébank for utarbeidelsen av neste årsplan, og vi vil derfor gi en kort oppsummering av dem i dette kapittelet. Forslagene er gruppert etter tema og listet i rekkefølge etter antall under hvert strategisk mål som spørsmålene i undersøkelsen omfattet. I kapittel 7.1 listes forslag fra studentene, og i kapittel 7.2 listes forslag fra de ansatte.

7.1 Forslag fra studenter

Tiltak for at antall studenter ved høgskolen skal vokse

- studietilbud - forslagene går her for en stor del å tilby fleksibilitet i tilbudene, bl.a. gjennom opplæring over nett og deltidsstudier. Mange ønsker større bredde i tilbudet
- fysiske forhold - mange nevner her behovet for bedre kapasitet i bygningsmassen o.l. , bl.a. når det gjelder undervisningsrom, grupperom og parkeringsplasser
- reklame/markedsforhold - de fleste nevner her tiltakene reklame og markedsføring, mens færre nevner informasjon.
- lærerkvalitet - mange mener at kvaliteten på undervisningspersonalet er viktig. Både det pedagogiske og det faglige nevnes som forbedringsområder.
- krav til studentene - en del mener at det ikke bør være for lett å komme inn på studiet, at det må stilles krav til studentene og at det ikke bør fokuseres så mye på å øke antall studenter
- tiltak for å bedre studentmiljø og fritidstilbud

Tiltak for at læringsresultatene skal bli bedre

- mer veiledning og personlig oppfølging fra lærerne
- bedre samarbeid mellom lærerne
- flere forelesninger

-
- mappevurdering og obligatoriske innleveringer.

Tiltak for å styrke læringsmiljøet

- heve kvaliteten på lærerne, herunder mer engasjement og bedre pedagogisk fremføring
- tiltrekke seg nye lærere, få inn eksterne forelesere, kontakt med praksisfeltet
- veiledning og nærmere kontakt mellom lærere og student
- det bør settes større faglige krav til studentene

Tiltak for å forbedre kvaliteten på undervisningen

- pedagogisk gode forelesninger
- forelesere med relativt fersk erfaring fra praksis
- mer konsekvent bruk av Classfronter
- bedre/mer veiledning

Tiltak for å forbedre studietilbudet

- øke antall studier, gjerne i kombinasjon med fleksibilitet gjennom deltid, valgfag og nettstudier
- satse på det man har, dyrke det særegne, *ikke* øke antall studier og øke fleksibiliteten
- orientere studiene i retning av det som det er etterspørsel etter i næringslivet
- samkjøre mer mellom fag som er like hverandre

7.2 Forslag fra ansatte

Tiltak for at høgsolen skal å få universitetsstatus innen 2013

- mer FoU
- flere doktorgradsprogrammer
- kompetanseheving
- rekruttere og beholde flere professorer og andre flinke fagfolk
- skape en egen identitet og kultur ved HiT
- spissing av studietilbud, fjerne de med lav søkning (noen få mener det stikk motsatte, og fremhever allsidighet som tiltak)
- inngå samarbeid med næringslivet
- inngå samarbeid med andre høyskoler
- internasjonalisering
- samordning av fagmiljøer som naturlig hører sammen
- samle virksomheten ved HiT om færre steder (Porsgrunn/Grenland).

Tiltak for at antall studenter ved høgsolen skal vokse (jf. kap. 7.1)

- markedsføring
- satsing på kvalitet/høy kompetanse
- være mer i samsvar med hva studentene etterspør
- fornøyde studenter
- samle virksomheten i Porsgrunn/Grenland
- ikke samle virksomheten i Porsgrunn/Grenland

Tiltak for at HiT skal lykkes med å øke tilbudet av mastergrader

-
- opprette flere mastegradstilbud
 - bedre kompetanseoppbygging blant de ansatte
 - tilsetting av professorer.
 - FoU
 - samarbeid mellom avdelinger og institutter

Tiltak for å få rett til å tildele doktorgrader

- flere professorer
- satsing på FoU
- doktorgradskompetanse som et krav ved tilsetting
- kompetanse/kompetanseheving uten nærmere konkretisering.
- faglig spissing

Tiltak for å øke FoU-virksomheten

- mer tid og penger til FoU
- sette av mer tid til FoU på arbeidsplanen
- FoU-virksomheten bør konsentreres til dem som virkelig kan og vil drive FoU, (ev avlaste disse for undervisningsoppgaver)
- rekruttering av fagpersoner som ønsker å drive FoU

Tiltak for å styrke rollen som sentral utviklingsaktør, særlig i egen region

- nettverk og partnerskap - gjennom å bli mer synlige, øke samarbeidet og forbedre kontakten
- få tid til samarbeid
- samarbeid i form av prosjekter
- inngåelse av utviklingsavtaler

Tiltak for at læringsresultatene skal bli bedre målt i antall studiepoeng hver student tar og i antall ferdige kandidater

- bedre undervisning
- bedre lærere
- bedre og mer individuell oppfølging og veiledning av den enkelte studenten
- strengere krav ved opptak slik at det er ”flinkere” studenter som begynner

Tiltak for å styrke fellesskapsfølelsen ved HiT

- fellessamlinger - både av faglig karakter, der en kan ha et tema som flere/alle avdelinger kan være interessert i, og rene sosiale sammenkomster
- bygge ned konkurransementaliteten, for eksempel ved å endre budsjettfordelingsmodellen
- samling av virksomheten på ett sted

Tiltak for å styrke arbeidsmiljøet

- ledelsestiltak - er i noen grad konkretisert, men uten at det danner seg mønstre.
- sosiale møteplasser og tiltak

Tiltak for at de menneskelige ressursene skal bli benyttet bedre

-
- økt samarbeid mellom avdelinger og institutter, gjennom bl.a. felles prosjekter, felles bruk av fagpersonressurser og studietilbud på tvers av avdelinger.
 - motivasjon, incitament og oppmuntring
 - få oversikt over kompetansen og prosjekter som finnes ved HiT, gjennom database.