

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU

Kristin Lofthus Hope

Hans-Erik Ringkjøb

Lise Hellebø Rykkja

Juli 2008

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

Universitetsforskning i Bergen

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

© Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier (Rokkansenteret) 2008

Omslagsdesign og trykk: Master Trykk og Kopi A/S

Layout: Rokkansenteret

ISBN

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier (Rokkansenteret) har en tredelt publikasjonsserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsutvalg oppnevnt av avdelingsstyret for Rokkansenteret.

Redaksjonsutvalget har ansvar for å vurdere og plassere publikasjonene som henholdsvis rapporter, notater og særtrykk.

I rapportserien trykkes avhandlinger og ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er vurdert av minst en fagfelle.

Som notater trykkes arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Manuskripter som trykkes som notater godkjennes av prosjektleder.

Som særtrykk utgis arbeider som allerede er publisert i vitenskapelige tidsskrift eller i bøker

INNHold

FORORD	5
1. EVALUERING AV NTNU – BAKGRUNN, TILNÆRMING OG METODE	6
1.1 NY ORGANISERING – HVORFOR OG HVORDAN	7
<i>Styret og rektoratet</i>	9
<i>Fakultetene</i>	9
<i>Instituttene</i>	11
<i>Organisasjonskart</i>	11
1.2 VÅR TILNÆRMING	12
<i>Tre styringsmodeller</i>	12
<i>Nye rammer for høyre utdanning og for NTNU</i>	13
1.3 METODE OG DATAGRUNNLAG	15
2. HOLDNINGER OG OPPFATNINGER OM STYRING OG LEDELSE VED NTNU	17
2.1 HVA MENER DE ANSATTE?	17
<i>Mot en ny styringsmodell?</i>	20
<i>Hvilken ledelse ønsker man seg?</i>	23
<i>De ansattes skriftelige tilbakemeldinger</i>	23
<i>Oppsummering</i>	25
2.2 HVA MENER LEDERNE?	26
<i>Ledelsens handlingsrom og muligheter for styring</i>	28
<i>Ledernes skriftlige kommentarer</i>	31
<i>Oppsummering</i>	32
3. KONSEKVENSER, MEKANISMER OG DILEMMAER MED INNFORING AV ENHETLIG LEDELSE	33
3.1. HVA MENER DE ANSATTE OG LEDERNE OM ENHETLIG LEDELSE?	33
3.2. VURDERINGER FRA DEN SENTRALE LEDELSEN	36
<i>En samlet ledelse?</i>	36
<i>Styrets funksjon og rolle</i>	37
<i>Strategisk ledelse</i>	40
<i>Medvirkning og innflytelse</i>	42
3.3. VURDERINGER FRA DEKANENE	43
<i>Dekanens rolle</i>	43
<i>Fakultetsdirektørens rolle</i>	44
<i>Faglig ledelse</i>	44
<i>Nye arenaer for samhandling</i>	45
<i>Medvirkning og innflytelse</i>	46
3.4. VURDERINGER FRA INSTITUTTLEDERNE	47
<i>Faglig ledelse</i>	47

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.	
<i>Strategisk ledelse</i>	48
<i>Kommunikasjon mellom nivå og på tvers</i>	50
3.5. ENHETLIG LEDELSE - OPPSUMMERING	51
4. FRA VALGT TIL ANSATT LEDELSE	53
4.1. VALGT ELLER ANSATT LEDELSE AV GRUNNEHETEN – HVA MENER DE ANSATTE?	53
4.2. VURDERINGER FRA LEDELSEN PÅ SENTRALT NIVÅ	54
4.3. VURDERINGER FRA DEKANENE	56
4.4. FRA VALGT TIL ANSATT PÅ INSTITUTT NIVÅ?	56
4.5. FRA VALGT TIL ANSATT - OPPSUMMERING	58
5. FRA STYRER TIL RÅD	60
5.1. SENTRALNIVÅETS OPPFATNING AV RÅDENE	60
5.2. INNTRYKK FRA FAKULTETSNIVÅ	61
<i>Dekanene</i>	61
<i>Fakultetsrådsrepresentantenes vurderinger</i>	62
5.3. INSTITUTTLEDERNES VURDERINGER AV RÅDENE	65
<i>Hvordan fungerer instituttrådene?</i>	65
<i>Andre organer har større betydning?</i>	67
5.4. FRA STYRER TIL RÅD - OPPSUMMERING	68
6. KONKLUSJON	69
REFERANSER	73

Forord

Denne rapporten er utarbeidet i forbindelse med prosjektet ”Evaluering av styring og ledelse ved NTNU”. Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra styret ved NTNU og oppdraget er gjennomført i perioden april til juli 2008. Prosjektet skal danne grunnlag for NTNUs valg vedrørende fremtidig organisering.

For å få inngående kjennskap til NTNUs organisering, ledelse og styring baserer rapporten seg på en rekke datakilder. Kvantitative data, kvalitative data i form av dokument og intervju og data fra NTNUs egenevaluering.

Prosjektet er gjennomført av Hans-Erik Ringkjøb (prosjektleder), Lise Hellebø Rykkja og Kristin Lofthus Hope. Videre har vi fått hjelp og kommentarer fra Ivar Bleiklie og Ingrid Helgøy. En egen referansegruppe har fulgt prosjektet og gitt innspill til skjema, intervjuguider og utkast til sluttrapport. Vi har også fått innspill og stor hjelp fra NTNU, og da særlig fra Kirsti Jensen.

Vi takker alle som har brukt av sin tid for å få gjennomført evalueringen.

Bergen 30. juni 2008

Kristin Lofthus Hope
Hans-Erik Ringkjøb
Lise Hellebø Rykkja

1. Evaluering av NTNU – Bakgrunn, tilnærming og metode

Siden inneværende åremåls- og valgperioder ved NTNU utløper i august 2009 har det vært et ønske fra Styret ved NTNU å få gjennomført en evaluering av ledelse og styring ved institusjonen før utløpsdato. Bakgrunnen er blant annet at evalueringen skal kunne ha konsekvenser for prosessen med rekruttering av ledere for neste åremålsperiode. Rokkansenteret fikk i mars 2008 i oppdrag å evaluere styrings- og ledelsesstrukturen. Bestillingen for evalueringsoppdraget gjaldt fire hovedpunkter:

- innføringen av enhetlig ledelse
- overgangen fra valgt til ansatt ledelse
- overgangen fra styrer til råd
- i hvilken grad effektene av endringene svarer til forventningene

Flere av momentene i evalueringen er tett koplet til endringer som den nye Universitets- og høyskoleloven (2005) åpnet for. Loven ga universitetene og høyskolene økt frihet til å organisere sin virksomhet innenfor visse rammer. Denne valgfriheten gjelder valg av rekrutteringsprinsipp for faglig ledelse (valgt eller ansatt ledelse), om forholdet mellom faglig og administrativ ledelse (enhetlig eller delt ledelse) og om ledelsens styringsorganer skal være besluttende eller rådgivende. Den tradisjonelle universitetsmodellen har vært valgte faglige ledere, delt ledelse og valgte styringsorganer dominert av vitenskapelig ansatte og med besluttende myndighet på hvert styringsnivå.

Endringene innenfor høyere utdanning er på linje med andre endringer i offentlig sektor de siste 20 årene (se f.eks. Christensen og Lægneid 2003, Christensen, Lægneid, Roness og Røvik 2004, Pollit et al 2007). Blant formålene med endringene har vært et ønske om mindre regel- og detaljstyring. Når det gjelder høyere utdanning, har det blitt lagt vekt på at mindre detaljstyring er i samsvar med moderne prinsipper for økonomistyring, men også at dette kan fremme en grunnleggende tradisjonell akademisk verdi, nemlig institusjonell autonomi eller handlingsrom. Slik sett handler endringene i forhold til lovverket om en større frihet for den enkelte utdanningsinstitusjon til å utforme sin egen organisasjon. Samtidig må det bemerkes at økt frihet på et felt, og da særlig organisering, reguleres med nye former for styring på andre felt. Særlig nye kvalitetssikringssystemer og finansieringsordninger har gjort sitt inntog. Her stilles det krav både til kvalitet og produktivitet og dette legger føringer på institusjonenes prioriteringer og disposisjoner.

De endringer som har skjedd innen høyere utdanning er i første rekke knyttet til offentlige utredninger: Mjøsutvalget og Ryssdalutvalget (NOU 2000:14, Ny lov om universiteter og høyskoler 2003). Som nevnt innledningsvis resulterte dette i nye valgmulig-

heter for universiteter og høyskoler. Hovedreglene er som følger: Institusjonens styre er øverste ansvarlige organ, med ansvar for faglig og administrativ drift. Styret skal ha elleve medlemmer, hvorav fire eksterne. Institusjonen er pålagt å ha en rektor, men styret står fritt i å definere hvordan institusjonen skal organiseres på lavere nivå. Det eneste pålagte råd og utvalg er et læringsmiljøutvalg. Loven av 2005 åpner også for at styret kan velge mellom to former for rektorat: Rektor kan velges – internt eller eksternt - for en periode på fire år. I så tilfelle er rektor styrets leder. I tillegg pålegges institusjonen å ansette en administrerende direktør som øverste leder for den samlede administrative virksomheten ved institusjonen. Ordningen med valgt rektor tilsvarer i hovedsak den tidligere rektorordningen. Nytt i loven av 2005 er det at rektor nå også kan ansettes på åremål. I så tilfelle er rektor ansvarlig for både den faglige og administrative driften ved institusjonen. Styret ledes da av en ekstern representant, mens rektor er styrets sekretær.

Det generelle bildet av alle høyskoler og universitet i 2006 var at det på øverste nivå var en valgt rektor uten et enhetlig ansvar, mens det på lavere nivå var ansatt og enhetlig ledelse (Bleiklie, Ringkjøb og Østergren 2006). Når vi nå skal se nærmere på NTNUs styring og ledelse, er utgangspunktet et annet. NTNU har innført enhetlig ledelse på alle nivå og lederne på samtlige nivå, utenom instituttlederne, er ansatt.

I innledningskapitlet ser vi nærmere på endringene ved NTNU og målsettingene med disse. På den måten vil vi få frem de forventninger som har vært til dagens modell og kriterier som erfaringer kan måles opp mot. Videre vil vi presentere noen overordnede styringsmodeller som utviklingen ved NTNU kan sees i forhold til. Dette utgjør vår tilnærming som da supplerer en del av de forventinger som er knyttet til omorganiseringen ved NTNU. De påfølgende 4 kapitler er empiriske analyser. Først skal vi ved hjelp av kvantitative data gi en generell oversikt over holdninger til endringene ved NTNU. Deretter blir henholdsvis enhetlig ledelse, ansatt eller valgt ledelse og overgangen fra styret til råd behandlet i hvert sitt kapittel. Evalueringsrapporten avsluttes med ett oppsummerende kapittel der hovedfunnene presenteres.

1.1 Ny organisering – hvorfor og hvordan

NTNU innførte enhetlig ledelse som prinsipp for organisering av ledelse på alle nivå i organisasjonen i 2005 (S-sak 17/05). Dette innebærer:

- At øverste leder på hvert nivå har et samlet faglig og administrativt ansvar
- At ledere (med unntak av instituttledere) tilsettes av overordnet nivå
- At alle ledere rapporterer til overordnet nivå
- At instituttstyrene og fakultetsstyrene erstattes med råd

Målsettingene med endringene har vært økt styrings- og beslutningsdyktighet, effektiv drift og høy kvalitet. Samtidig var det et mål å sikre tilstrekkelig grad av medvirkning og innflytelse. Reformen skulle skape en enklere og mer beslutningsdyktig organisasjonsstruktur med entydige rapporterings- og instruksjonslinjer. Dette skulle skje gjennom forbedrete strategiprosesser og tettere kommunikasjon mellom organisasjonsleddene,

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

gjennom styrket strategisk styring og en profesjonalisering av ledelsen for å sikre gode beslutningsprosesser og effektiv gjennomføring (S-sak 18/03, Høringsdokument).

De målsettinger som den sentrale ledelsen ved NTNU selv har fremhevet som viktige i prosessen, er også viktige dimensjoner i evalueringen. Er sentrale målsettinger oppnådd? For å svare på dette er det nødvendig å se på hvilke konkrete formål som er formulert.

Innføringen av enhetlig ledelse ved NTNU har en lang forhistorie. På instituttnivå ble enhetlig ledelse innført i 1998 med Orgut-prosjektet (K-sak 234/98). Siktemålet var å "effektivisere og rasjonalisere virksomheten" og sikre god faglig ledelse (Orgut 1998, K-sak 218/98). På samme tid ble det vedtatt å søke Kirke- og utdanningsdepartementet om dispensasjon fra Universitets- og høyskoleloven for å kunne innføre prøveordninger med "andre ledelsesformer" (K-sak 262/98). Styret vedtok å innføre enhetlig ledelse på alle nivå som prøveprosjekt i 2003, dersom departementet gav dispensasjon fra loven (S-sak 34/03). Samtidig ble det foreslått å erstatte styrene ved fakultetene og instituttene med råd. Bakgrunnen for forslaget var knyttet til vurderinger om at todelingen, mellom den administrative og den faglige linjen, ikke fungerte så godt. Man opplevde at det var lite sammenheng mellom faglige og administrative prosesser, og Styret uttalte at "Formålet er å skape en enklere og mer beslutningsdyktig organisasjonsstruktur." (S-sak 34/03). En foreløpig avklaring kom senere samme år da departementet ikke ga dispensasjon. Styret uttalte da at de likevel opprettholdt sin intensjon om å innføre enhetlig ledelse, men at gjennomføringen skulle utsettes "...i påvente av at det foreligger en lovmessig avklaring for iverksetting av alle deler av vedtaket" (S-sak 50/03). I 2004 ble enhetlig ledelse innført som prøveprosjekt ved Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse (SVI) (S-sak 24/04). Et viktig mål med forsøket var å prøve ut ordninger for å utvikle god faglig ledelse.

I et høringsnotat fra Styret i 2002 formuleres noen grunnleggende målsettinger som ga grunnlaget for en drøfting av styrings- og ledelsesfunksjonene forut for innføringen av enhetlig ledelse. Her uttaler Styret at de har en klar preferanse for en løsning der (S-sak 18/03 Høringsdokument s. 1):

- ✓ Institusjonen skal ha ett reelt styre for hele virksomhet, men underliggende nivå kan opprette rådgivende organer for lederen
- ✓ NTNU skal bygge på prinsippet om enhetlig ledelse med entydige rapporterings- og instruksjonslinjer.

Her fastlegges også de grunnleggende målene for en ny styrings- og ledelsesmodell. Den skulle føre til (Ibid. s. 2):

- ✓ Forbedring av strategiprosesser ved å skape tettere kommunikasjon mellom organisasjonsleddene
- ✓ Styrke den strategiske styringen ved å vurdere styrings- og ledelsesfunksjonene på alle nivå
- ✓ Profesjonalisere ledelsen for å sikre gode beslutningsprosesser, gode beslutninger, effektiv implementering og en effektiv organisasjon

- ✓ Skape muligheter for større grad av prosjektstyring gjennom en flatere struktur

I høringsdokumentet står det videre (Ibid.): "I valg av løsning blir det avgjørende å finne den riktige balansen mellom beslutningsdyktighet, effektiv drift, høy kvalitet og tilstrekkelig grad av medvirkning og innflytelse." Disse dimensjonene blir med videre i vår evaluering.

Resultatene av dette ser vi i dagens organisasjonsmodell. NTNU er delt inn i tre styringsnivå; sentralt, fakultetsnivået og instituttnivået. I noen sammenhenger omtales disse som nivå 1, 2 og 3.

Styret og rektoratet

NTNU sentralt består av et styre og et rektorat. Styret tar avgjørelser i saker av prinsipiell og overordnet karakter. Det har ansvaret for virksomheten ved universitetet, at den drives innenfor de rammer og retningslinjer som er gitt av departement og storting. Det skal trekke opp strategiene, fastsette mål og resultatkrav og legge fram regnskap og forslag til budsjett. Styret ansetter rektor.

Styret består av 11 medlemmer. Tre medlemmer representerer det vitenskapelige personalet, én representerer midlertidig ansatte i undervisnings- og forskerstilling og én representerer de teknisk-administrativt ansatte. Studentene har to representanter. I tillegg er det fire eksterne representanter, hvorav en er styreleder. Alle styrerepresentantene velges for en fireårsperiode, med unntak av representanten fra de midlertidig ansatte og de to studentene som sitter i ett år.

Rektor er daglig leder for NTNUs faglige og administrative virksomhet, og er sekretær for styret. Rektoratet består i tillegg av to prorektorer; prorektor for forskning og nyskaping og prorektor for utdanning og læringskvalitet. Den største forskjellen i forhold til hvordan ledelsen tidligere var organisert, er at NTNU ikke har universitetsdirektør. Rektor har følgelig totalansvar for virksomheten.

Som daglig leder opptrer rektor på vegne av NTNU og mottar og formidler kontakt mellom styret og omverden i saker der styret treffer vedtak. Rektor rapporterer til styret, har ansvar for NTNUs økonomi og holder styret løpende orientert om regnskap og budsjett.

Rektoratet består i tillegg av en direktør for økonomi og eiendom og en direktør for organisasjon og informasjon. Både direktørene og prorektorene har sin egen stab og er inndelt i ulike avdelinger (se organisasjonskart nedenfor). Rektor og prorektorene tilsettes av styret for fire år, med mulighet for forlengelse i ytterligere fire år. Stillingene lyses ut eksternt. Rektor tilsettes etter innstilling fra et utvalg bestående av styrets leder, to dekaner, en representant for teknisk-administrativt personale og en student. Prorektorene tilsettes av styret etter innstilling fra rektor. Innenfor sine fagområder uttaler de fire områdesjefene seg som Rektor og har rektors instruksjonsmyndighet.

Fakultetene

NTNU er delt inn i syv fakultet. I tillegg regnes Vitenskapsmuseet som enhet på samme nivå. Dette betyr at det er følgende enheter på nivå 2 i organisasjonen:

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

- ✓ Fakultet for arkitektur og billedkunst (AB)
- ✓ Fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi (IVT)
- ✓ Det historisk-filosofiske fakultet (HF)
- ✓ Fakultet for naturvitenskap og teknologi (NT)
- ✓ Fakultet for informasjonsteknologi, matematikk og elektroteknikk (IME)
- ✓ Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse (SVT)
- ✓ Det medisinske fakultet (DMF)
- ✓ Vitenskapsmuseet (VM)

Dekanus er øverste leder på fakultetet. Sivilingeniørutdanningen har også en egen dekan, men denne har ikke et eget fakultet. Ved hvert fakultet er det en eller flere prodekaner med egne ansvarsområder. Museumsdirektøren ved Vitenskapsdirektøren regnes på samme nivå som dekanene. Dekanene og museumsdirektøren tilsettes på åremål i fire år med mulighet for forlengelse i ytterligere en fireårsperiode. Prodekanene utnevnes. Fem fakultet har to prodekaner, DMF har tre og SVT har en. Selv om dekanen har totalansvaret for fakultetets virksomhet, har alle, bortsett fra SVT, beholdt fakultetsdirektøren.

Med innføringen av enhetlig ledelse ble fakultetsstyrene (i tillegg til museumsstyret) avviklet, og erstattet av fakultetsråd (S-sak 18/03, 34/03 og 36/05). Fakultetsrådene er rådgivende organer for dekanene. De er sammensatt etter samme modell som styret sentralt, med 10-12 medlemmer. To til fire medlemmer er eksterne, i tillegg til lederen. Fire er vitenskapelig ansatt og en av dem er midlertidig ansatt. Rådene har i tillegg to studentrepresentanter og en representant for teknisk-administrativt personale. De interne medlemmene i rådene velges av og blant sine grupper, mens eksterne oppnevnes av rektor etter forslag fra dekanus.

Ifølge styret (S-sak 36/05) skal fakultetsrådet/museumsrådet gi enhetens ledelse råd om strategi og overordnede faglige prioriteringer, budsjett, saker av stor strategisk eller prinsipiell betydning og utvikling av enheten i lys av vedtatte mål og strategier. Dekanus/museumsdirektør er rådets sekretær med møteplikt og talerett.

Samtidig som rådene ble opprettet, ble det etablert egne ansettelsesutvalg for undervisnings- og forskerstillinger ved fakultetene (og Vitenskapsmuseet). Ansettelsesutvalgene ledes av dekanus/museumsdirektør og består videre av tre vitenskapelig ansatte, hvorav en er midlertidig og en studentrepresentant. Representantene for det vitenskapelige personalet og studentene oppnevnes av dekanus/museumsdirektør blant rådsmedlemmene etter innstilling fra instituttleder eller seksjonsleder.

Både på fakultetene og instituttene er det i tillegg etablert ledergrupper eller ledermøter (intervju). Dette er imidlertid ikke formelle styringsorganer. Sentralt består ledergruppen av dekaner, to prorektorer og to studentrepresentanter som gir råd til rektor (intervju). På det enkelte fakultet utgjør ledergruppen dekan, fakultetsdirektør, instituttledere og studentrepresentanter som gir råd til dekanen. Ledergruppene har ikke formell beslutningsmyndighet, men gir råd til leder på sitt nivå.

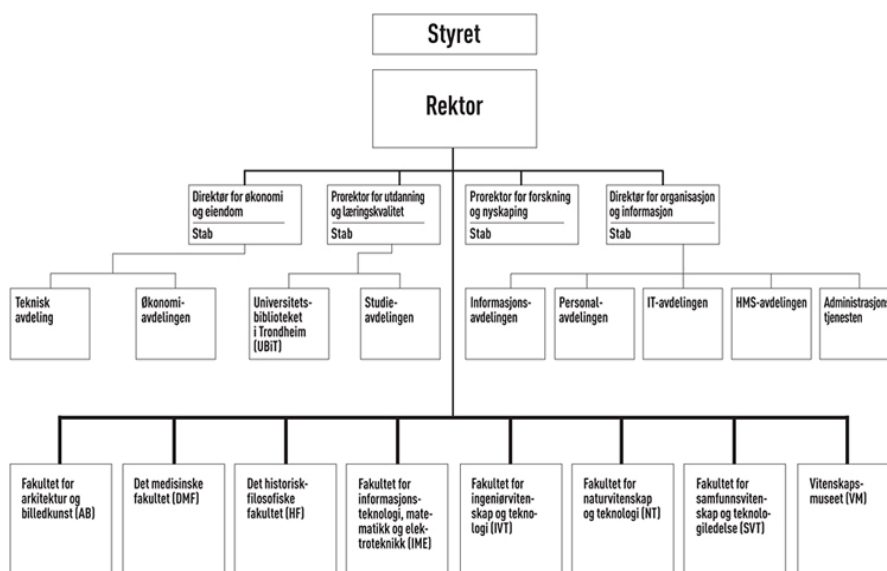
Instituttene

Hvert fakultet har flere institutt. Totalt er det 53 institutt ved NTNU. HF har 9 institutt, DMF og AB har 5, ME og NT har 6, IVT har 10 (og i tillegg ett program¹), SVT har 12 og Vitenskapsmuseet er delt inn i 4 seksjoner. Instituttene er ulike, både med hensyn til størrelse og struktur. Flere har svært mange ansatte og er inndelt i flere faggrupper og sentre. Andre er relativt små og har få ansatte.²

Ved instituttene er ordningen med valgt ledelse beholdt.³ Instituttlederne velges av ansatte og studenter ved sin enhet. Intensjonen med innføringen av enhetlig ledelse på NTNU i 2003 og omorganiseringene som fulgte var i utgangspunktet å innføre ansatt ledelse også på instituttnivå (S-sak 18/03). Dette møtte imidlertid motstand, og ble ikke forfulgt videre i prosessen (se også S-sak 34/03).

Da enhetlig ledelse ble innført, ble også instituttstyrene avviklet (S-sak 18/03 og 34/03). Instituttene kan selv opprette instituttråd, men er ikke forpliktet til det. Styret har uttalt at normalordningen bør være råd (S-sak 36-05), og at alle grupper (vitenskapelige, midlertidige, studenter, teknisk-administrative) bør være representert. Interne representanter bør velges, eksterne representanter bør utpekes av dekanus/museumsdirektør etter forslag fra institutt- eller seksjonsleder.

Organisasjonskart



1 Program for industriell økologi (OKO).

2 En oversikt over instituttene ved NTNU finnes her: <http://www.ntnu.no/faksent>

3 Vitenskapsmuseet er et unntak, det har ansatte seksjonsledere. Disse var tidligere valgt på samme måte som instituttlederne.

1.2 Vår tilnærming

Omorganiseringer kan ses på som redskap for å oppnå bestemte mål. Samtidig kan prioritering av noen målsetninger eller hensyn medføre svekking av andre. For å få tak i endringer, har vi sett både på hvilke formelle endringer som er gjort og hvordan disse endringene mottas og gjennomføres i organisasjonen. Det har vært et mål å undersøke i hvilken grad aktørene i systemet har opplevd endring, og å kartlegge synspunkter på og erfaringer ved den nye modellen blant ansatte og ledere på ulike nivå. Evalueringen forsøker å ta hensyn til ulike aspekt ved styring. Evalueringen skal se på det man eksplisitt ønsket å oppnå, men også andre målsetninger og forhold ved ledelse og styring er relevant. Samtidig betyr det noe at endringer skjer innenfor en allerede etablert organisasjon med egne normer, verdier og rutiner (March og Olsen 1989). Dette betyr at det ikke er noen automatikk i at endringene blir som forventet.

Tre styringsmodeller

Evalueringen tar utgangspunkt i tre idealtyper av styringsmodeller som har vært sentrale i organiseringen av universitet og høyskoler i Norge: Samfunnsstyre, fagstyre og partsstyre (Bleiklie m fl 2006). De tre styringsmodellene bygger på ulike oppfatninger av demokratisk styring av samfunnsinstitusjoner⁴.

En demokratioppfatning har som utgangspunkt at høyere utdanningsinstitusjoner er offentlige og derfor bør være underlagt *samfunnet* gjennom allmenn folkevalgt innflytelse (Bleiklie 2005). Bakgrunnen for innflytelse kan være hensynet til å sikre overholdelse av lover og regler gitt av folkevalgte organer som regulerer rammene for offentlig virksomhet og av hensynet til å nå konkrete målsetninger for virksomheten. Det tradisjonelle forvaltningsstyret av høyere utdanningsinstitusjoner har vært regelorientert. Det vil si at det offentlige la vekt på den legale siden av saken, at lover og regelverk overholdes, mens spørsmålet om å nå politiske målsetninger ble overlatt til institusjonen selv. Over tid har høyere utdanning opplevd en kraftig vekst og dermed blitt av større betydning politisk og utgjør i dag en stor budsjettmessig del av offentlig virksomhet. Som en følge av dette har myndighetenes interesse for den innholdsmessige siden av saken – hva institusjonene produserer av utdannede kandidater og forskning - økt. Dette tilsier mer målorientert styring av høyere utdanning med overgang fra regelstyring til mål- og resultatstyring (Bleiklie 1998, Christensen & Læg Reid 2002). Bevegelsen i retning av målstyring er ikke bare styrt av veksten i sektoren, men av en internasjonal bevegelse innen forvaltningsstyring som har pågått siden rundt 1980 (se for eksempel Hood et al. 2004, Keller 1983, Pollitt 1993). Det er gjort forsøk på å formulere mål, ”fristille” institusjonene ved å gi dem større frihet på enkelte områder, eksempelvis organisering, slik at de selv kan finne gode måter å nå målene på. Samtidig er det innført belønningsordninger for de som når målene. Videre er det forsøkt å sikre styringen av institusjonene gjennom det vi kan kalle

⁴ Gjennomgangen nedenfor bygger på Bleiklie, Ringkjøb og Østergrens (2006) studie av Kvalitetsreformen der de la de samme styringsmodellene til grunn.

offentlig bedriftsstyring som går ut på at offentlig oppnevnte samfunnsrepresentanter deltar i institusjonenes styrer og slik har en direkte innflytelse på driften av dem.

En annen demokratitilnærming vektlegger at bare de som har spesialisert *faglig* kompetanse på et felt bør få ha innflytelse over offentlige avgjørelser som gjelder feltet. Tilnærmingen ligger tett opp til tradisjonelle demokratiske eliteteorier der et viktig element er at bare de som er i stand til å delta i rasjonell diskusjon om felles anliggender bør ha innflytelse over offentlige beslutninger (Held 1987). Begrunnelsen for det tradisjonelle fagstyret, slik vi kjenner det fra mange deler av den offentlige forvaltning, skiller seg fra generell eliteteori ved at den først og fremst retter seg mot faglige avgjørelser. Fagetater i sentralforvaltningen, profesjonenes innflytelse i driften av helseinstitusjoner og høyere utdanningsinstitusjoner representerer ulike varianter av fagstyre. Fagstyret i høyere utdanning har vanligvis vært sikret ved at faglig kompetanse har dannet grunnlaget for innflytelse på institusjonens beslutninger og for rekruttering av ledere. Beslutninger har vært forankret i kollegiale, valgte styrer og råd på alle nivå i organisasjonen, med vitenskapelig ansatte i flertall. Det kreves videre at ledere på alle trinn (rektor, dekaner og instituttledere) må ha høy faglig vitenskapelig kompetanse og at den faglige legitimitet og autoritet som fagstyret forutsetter, sikres ved at de velges blant sine like.

Den siste demokratioppfatning legger vekt på at alle ansatte i en organisasjon skal ha innflytelse over måten den drives på. Bedriftsdemokratiet er basert på ideen om *partsstyre*, og for høyere utdanningsinstitusjoner innebar den at de viktigste interessegruppene ved utdanningsinstitusjonene (vitenskapelig ansatte, administrativt ansatte og studenter) ble representerte i institusjonenes styringsorganer (Bleiklie 1998, Midgaard 1982). Slik ble valgte organer som tidligere hadde vært forbeholdt professorene og i praksis rene faglig-kollegiale organer, beslutningsorganer basert på interesserepresentasjon eller partsstyre. Representantene til styringsorganer ved grunnenheter, avdelinger og for institusjonen som helhet, ble valgt i separate valg innen hver gruppe, mens ledere ble rekruttert gjennom valg der alle interessegrupper hadde innflytelse.

Vi vil ta utgangspunkt i at høyere utdanningsinstitusjoner som NTNU ikke styres utelukkende etter prinsippene i en styringsmodell alene, men at prinsipper fra flere av de tre modellene har kommet til anvendelse i utformingen av styringsordningene. I praksis blir modellene blandet og ulike institusjoner legger vekt på og benytter ulike prinsipper om hverandre. Videre fremstår ofte modellene som rammer (Grønlie 1998: 83) eller som Christensen og Læg Reid (2003:826) sier: Hver organisasjonsform er vid og åpner for variasjon i praksis.

Nye rammer for høyere utdanning og for NTNU

Samfunnsstyringen ved NTNU har endret karakter. Den har beveget seg fra regelstyring gjennom lover og forskrifter over mot mer målstyring med insentivbasert finansiering og sterkere samfunnsrepresentasjon i institusjonsstyrene. Dette er tydelig ved NTNU. Mål- og rammestyring står sterkt, nye styringsmodeller er etablert i tråd med nye forventninger, økt effektivitet og bedre bruk av samfunnets ressurser er sentrale målsettinger. Videre har samfunnsstyringen, både ved NTNU og ellers, fått mer preg av bedriftsstyring ved at

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

fristilling kombineres med sterkere ekstern representasjon i institusjonsstyrene. Gjennomgangen av endringene ved NTNU peker i retning av en overgang fra regelstyring til mål- og bedriftsstyring ut fra følgende forhold: a) NTNU har tatt i bruk friheten til å organisere sin egen virksomhet og utforming av egne strategier er sentralt på alle nivå. b) Styret har fått endret sammensetning ved at de eksterne styrerepresentantenes rolle er styrket og det er eksterne representanter både i fakultets- og instituttråd. c) NTNU opererer under et nytt finansierings- og insentivsystem som blant annet i sterkere grad tilsier at de skal opptre strategisk. Det konkurreres både om studenter og andre ressurser, d) ledelse er profesjonalisert for å sikre gode beslutningsprosesser, gode beslutninger, effektiv implementering og en effektiv organisasjon.

Ser vi på *fagstyre* og Kvalitetsreformen kan denne styringsformen endre karakter. Der man velger ordningen med ansatte faglige ledere, vil den faglige innflytelsen ikke lenger være forankret i kollegiale beslutningsorganer, men i hierarkiet av faglige ledere fra rektor via dekaner til instituttledere. Slik er det bare delvis ved NTNU. På instituttnivå er som sagt lederne fremdeles valgt, og de har dermed den faglige forankringen, men de er blitt en del av et enhetlig ledelsessystem som gjør at lojaliteten deres også retter seg mot overordnet nivå. Videre må NTNU ta hensyn til at Kvalitetsreformen gjennom insentivelementet i finansieringssystemet gjør den faglige styringen mer "administrativ", standardisert og formalisert. Mål om utdannings- og forskningsproduktivitet blir sentrale. Endringer ved NTNU som peker i retning av en slik overgang fra kollegialt til hierarkisk, administrativt preget fagstyre er følgende: a) Det er åpnet for ansatte ledere på alle nivå utenom instituttnivået. b) Det er innført enhetlig ledelse på alle nivå, c) Den faglige representasjonen i styrene og råd er svekket til fordel for ekstern representasjon.

Endelig er det grunn til å vente en svekking av *partsstyre* som følge av Kvalitetsreformen og endringene som er gjennomført ved NTNU. Målsettingene ved NTNU er tilfredsstillende ordninger for medbestemmelse. Å hevde at partsstyret svekkes er basert på følgende grunner: a) De faglige lederne er ikke lenger valgt av og blant de ansatte og studenter, med unntak av instituttlederne, b) De ansattes representasjon er redusert i styrene og rådene og c) Organer for intern partsrepresentasjon er endret fra besluttende til rådgivende organer.

NTNU har gjort en rekke valg som er sentrale for vektleggingen av de ulike modellene. Endringene ved NTNU kan tyde på en svekking av fagstyret slik det tradisjonelt har fremstått. De ansattes innflytelse er mindre, og dermed står heller ikke partsstyre like sterkt som tidligere. Skulle vi ende opp her, vil funnene samsvare med de generelle funnene fra evalueringen av Kvalitetsreformen. Samfunnsstyret kommer da styrket ut av endringene, og en hovedgrunn er at det ved NTNU er fattet vedtak som nettopp støtter opp om elementer knyttet til samfunnsstyring. Kanskje NTNUs modell kan karakteriseres som et forsterket samfunnsstyre. Dette skal vi undersøke nærmere i de påfølgende kapitler.

1.3 Metode og datagrunnlag

Rapporten bygger på følgende datakilder:

1. Dokumentmateriale som omtaler forarbeidet som ble gjort ved NTNU før vedtaket om omorganisering. I dokumentene finnes de anførte argumentene for og målsettingene med endringene, og til dels også informasjon om mer omstridte elementer i omstillingen. Dokumentmaterialet inneholder sakspapirer fra styremøter sentralt, høringsnotat og høringsuttalelser.
2. Kvalitativt intervjumateriale: Dette materialet består av flere dybdeintervjuer med informanter på sentralt nivå (9 intervju), og tre gruppeintervjuer med 6-7 personer med henholdsvis dekaner, rådsmedlemmer på fakultetsnivå og instituttledere. Disse er intervjuet om erfaringene med og synspunkter på endringene ved NTNU.
3. Kvantitative data: Det er gjennomført to spørreundersøkelser med spørsmål om holdninger og erfaringer til måten NTNU ledes og styres på. Den ene undersøkelsen ble sendt til ledere ved NTNU der 111 ledere har svart og den andre til et utvalg ansatte der 296 har svart⁵. Dette gir en svarprosent på henholdsvis 65 og 30 %. Utover dette har vi hatt nytte av svarene fra NTNU i forbindelse ved evalueringen av kvalitetsreformen i 2006. Dette skjemaet var sendt til vitenskaplig ansatte og vi har svar fra 365 respondenter.
4. Intern prosess ved NTNU. NTNU har i samme periode gjennomført en prosess hvor institutt og fakultet har blitt bedt om å gi tilbakemelding på en rekke spørsmål om ledelse og organisering på instituttnivå. Vi har fått tilgang til uttalelsene fra enhetene og har sett dette materialet opp mot våre funn.

Intervjuene på sentralt nivå hadde en varighet på opptil en time og ble gjennomført pr telefon. Følgende informanter ble intervjuet:

- ✓ Styreleder
- ✓ To interne styremedlemmer
- ✓ Ett eksternt styremedlem
- ✓ En representant for arbeidstakerorganisasjonene
- ✓ Rektor
- ✓ Direktør for økonomi og eiendom
- ✓ Direktør for organisasjon og informasjon
- ✓ En administrativ ansatt med ansvar for saken om omorganisering (seniorrådgiver)

⁵ Til de ansatte ble de sendt ut to skjema. Det første inneholdt mange spørsmål og uten mulighet for å svare vet ikke eller en midtkategori. Etter en rekke reaksjoner valgte vi å sende ut skjema til et nytt utvalg med færre spørsmål og med flere valgmuligheter ved avkryssing.

I rapporten er intervjuene anonymisert så langt det lar seg gjøre. Der direkte sitater er tatt inn, omtales styreleder og øvrige styremedlemmer som "styremedlem." Rektor, direktører og den ansatte i sentraladministrasjonen omtales som "sentral ledelse".

Fokusgruppeintervjuene ble gjennomført på NTNU. I gruppen av dekaner var alle dekanene, samt direktøren for Vitenskapsmuseet, invitert til å delta. Her stilte 6 av 9 inviterte⁶. I gruppen av instituttledere plukket vi ut 7 instituttledere fra en liste og alle stilte. Vi forsøkte å velge ut ledere fra både store og små institutt, fra ulike fagmiljø og fakultet for å sikre variasjon. I gruppen av fakultetsrådsmedlemmer var målet også å sette sammen en variert gruppe, bestående av representanter for både vitenskapelig ansatte, midlertidig ansatte, studenter og eksterne rådsmedlemmer. I gruppen stilte 6 av 7 inviterte. Fokusgruppeintervjuene ble gjennomført av to forskere i samarbeid og varte i 2 ½ time hver.

En egen referansegruppe har hatt mulighet til å komme med kommentarer til intervjuguider og spørreskjema samt innspill til selve rapporten.

Ellers er det et poeng at flere av endringene ved NTNU er nye (innført i 2005) og har virket i organisasjonen i få år. I hvilken grad det er mulig å spore effekter så tidlig er usikkert. Det er blant annet vanskelig å isolere effekten av konkrete omorganiseringer fra effekten andre forhold måtte ha. Evalueringen og datamaterialet vil likevel gi et bredt bilde av situasjonen ved universitetet og ikke minst synspunkt og holdninger til de endringer som er gjennomført. Både i spørreskjema og gjennom intervjuene er det forsøkt å få til direkte koplinger mellom konkrete endringer ved NTNU og hvordan disse oppleves i ettertid. Generelt sett er det uansett tidlig å felle en endelig dom over en organisasjonsmodell som har fungert i mindre enn 3 år.

⁶ To av tre dekaner som ikke stilte, svarte på de samme spørsmålene pr. e-post i etterkant.

2. Holdninger og oppfatninger om styring og ledelse ved NTNU

I innledningskapitlet har vi vist at målsettingene ved de endringer som er gjennomført ved NTNU har vært mange og sammensatte. Sentralt i endringene har etableringen av enhetlig ledelse vært. Dette omtales nærmere i et eget kapittel. Her skal vi først og fremst prøve å få frem oppfatninger og holdninger blant ansatte og ledere ved NTNU slik det fremkommer i de to kvantitative undersøkelsene som er gjennomført.

Spørsmålene retter seg mot de målsettinger som har vært sentrale ved NTNU og om det har vært en endring de senere år. Slik de ansatte generelt og lederne spesielt ser det, hvordan har utviklingen vært ved NTNU i forbindelse med endringene? Og, i hvilken grad er det sammenfalle mellom ledernes oppfatninger og oppfatningene til de ansatte?

Et viktig element har vært å få frem andre aspekt enn de som har vært vektlagt ved NTNU når det gjelder hvordan en utdanningsinstitusjon som et universitet ledes og styres. Her er det de tre styringsmodellene nevnt innledningsvis, fag-, parts- og samfunnsstyring vi har gjort nytte av. I tillegg har vi selvsagt lagt vekt på andre elementer fra endringene ved NTNU.

Når det gjelder lederundersøkelsen, er det stilt noen flere spørsmål som konkret er rettet mot det å være leder. Der det har vært mulig har vi sammenlignet ansatte- og lederundersøkelsen. Vi har også sammenlignet med undersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med evalueringen av kvalitetsreformen. I tillegg har vi i dette kapitlet hatt nytte av NTNUs internevaluering.

Kapitlet gir en oversikt over hva de ansatte og lederne ved NTNU mener om de gjennomførte endringene ved universitetet. De påfølgende kapitlene går mer i dybden på de enkelte endringene. Kapitlet er organisert ved at ansattundersøkelsen presenteres først, før vi ser nærmere på hva lederne mener.

2.1 Hva mener de ansatte?

Samlet utgjør de ansatte ved NTNU rundt 5000 personer. Det er en stor organisasjon med en sammensatt arbeidsstokk. Det er stor variasjon i arbeidsoppgaver, faglig tilhørighet og stillingsinnhold. Videre er det mange midlertidig ansatte. En konsekvens av dette er at betydningen av de endringer som er gjennomført de siste årene vil variere. Vi har derfor både gjennomført en generell analyse og brutt materialet ned på undergrupper. Undergruppene er: a) Vitenskaplig ansatte ift administrativt ansatte, b) instituttansatte ift de øvrige ansatte og c) fast ansatte ift midlertidig ansatte. Bakgrunnen for disse sammenligningene er forventninger om forskjeller. For de vitenskaplige ansatte forventer vi at de i større grad vil legge vekt på faglige hensyn og at disse har erfart endring ved at de tradi-

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

sjonelt har hatt stor innvirkning gjennom medbestemmelse i universitetssystemet, mens de administrative ansatte kanskje vil være mer opptatt av administrative endringer knyttet til samordning, kommunikasjon og informasjonsflyt. Noe av det samme forventer vi når det gjelder forskjeller mellom institutt ansatte og andre, og spørsmålet er om de vitenskapelige ansattes holdninger og oppfatninger slår igjennom ved instituttene og om dette skiller seg fra de øvrige ansatte. Til slutt er det dimensjonen fast – midlertidig ansatt vi ser på. Et poeng her er å se i hvor stor grad de midlertidige ansatte er orientert og opptatt av endringene ved NTNU.

Mot en mer velfungerende organisasjon?

Det første spørsmålsbatteriet⁷ vi skal se nærmere på dekker en rekke mulige konsekvenser av omorganiseringene. Målet har vært å fange opp det de ansatte eventuelt anser som en overordnet tendens.

Tabell 2.1: Det er knyttet en rekke mulige endringer til de senere års omorganisering ved NTNU. I hvilken grad opplever du en forbedring eller forverring når det gjelder følgende sider ved NTNU? Prosent. (N=296)

	Forbedring	Ingen endring	Forverring	Vet ikke	Totalt
Min innflytelse i organisasjonen	9	45	28	18	100
Iversetting av vedtak fattet på overordnet nivå ved NTNU	13	31	20	35	99
De ansattes muligheter for medbestemmelse	7	29	44	20	100
Kontakten mellom NTNU og samfunnet for øvrig	19	37	11	34	101
Kommunikasjonen mellom styringsnivåene ved NTNU	9	27	22	42	100
Samordning på tvers av enheter og fakultet	13	35	19	33	100
Informasjonsflyten ved NTNU	11	41	25	23	100
<i>Gjennomsnitt alle svar</i>	<i>12</i>	<i>35</i>	<i>24</i>	<i>29</i>	

Dersom vi starter med de svarene som utmerker seg, ser vi at de ansatte opplever en forverring. Dersom vi ser på ytterpunktene, de som opplever forbedring og de som opplever forverring, er det en større andel ansatte som opplever negative konsekvenser. Særlig kommer dette til uttrykk når det gjelder egen innflytelse og de ansattes muligheter for medbestemmelse. På disse to spørsmålene er det den største andelen som opplever forverring og minste som opplever forbedring. 44 % av de ansatte mener at de ansattes medbestemmelse er forverret og 28 % sier det samme om sin egne innflytelse. Det er henholdsvis 7 og 9 % som mener det har vært en forbedring. Spørsmålene her er relativt like, og tendensen går i begge tilfeller i retning av forverring, men det kan stilles spørsmål ved hvorfor forskjellene er så store. En mulig grunn er at man på den ene side, når det gjelder egen innflytelse, svarer ut fra erfaring, mens spørsmål om de ansattes innflytelse i

⁷ I skjemaet til de ansatte ble det i hovedsak brukt 1-5 skala samt mulighet for å svare vet ikke. Til lederne var skjemaet i hovedsak utformet med 1-4 skala uten mulighet for å svare vet ikke.

like stor grad er et holdnings- eller sågar ideologisk spørsmål. Samme tendens i retning av forverring ser vi både når det gjelder informasjonsflyten og kommunikasjonen mellom styringsnivåene, men her er det en noe mindre andel som opplever forverring. Begge disse forholdene er sentrale målsettinger knyttet til omorganiseringene ved NTNU.

Som vist er det en heller liten andel som opplever forbedring, men størst er andelen som sier at forholdet mot samfunnet for øvrig er blitt bedre. Her svarer 19 % at de opplever en forbedring.

Ser vi på svarene samlet sett er det en større andel blant de ansatte som rapporterer en oppfatning om at de ikke har erfart endring. Om vi her i tillegg tar med at mange svarer at de ikke vet, tyder det på at endringene for mange ikke har vært særlig merkbare.

Når det gjelder sentrale målsettinger knyttet til kommunikasjon, samordning og informasjonsflyt, er det en trend i retning av forverring, men det kan også tolkes som at det har vært små endringer. En grunn til dette kan være at dette er sider ved ansettelsesforhold som er langt viktigere for ledere enn den jevne ansatt. Det gjør det både vanskeligere å vurdere eventuelle endringer og kjennskapen til endringene kan være små.

Hva så om vi ser nærmere på om det er forskjeller mellom de ansatte ut fra deres ansettelsesforhold ved NTNU? Vi startet med å se på om det er forskjell i oppfatninger mellom vitenskaplige og administrativt ansatte.

Tabell 2.2: Det er knyttet en rekke mulige endringer til de senere års omorganisering ved NTNU. I hvilken grad opplever du en forbedring eller forverring når det gjelder følgende sider ved NTNU? Prosent. (N vitenskaplig ansatte =191, øvrige ansatte=83)

		Forbedring	Ingen endring	Forverring	Vet ikke	Totalt
Min innflytelse i organisasjonen	Vitenskaplig	5	41	31	23	100
	Teknisk/adm	17	53	19	11	100
Iversetting av vedtak fattet på overordnet nivå ved NTNU	Vitenskaplig	13	28	23	36	100
	Teknisk/adm	15	39	13	34	101
De ansattes muligheter for medbestemmelse	Vitenskaplig	4	25	48	23	100
	Teknisk/adm	13	35	34	18	100
Kontakten mellom NTNU og samfunnet for øvrig	Vitenskaplig	17	38	14	31	100
	Teknisk/adm	19	36	6	39	100
Kommunikasjonen mellom styringsnivåene ved NTNU	Vitenskaplig	8	25	24	44	101
	Teknisk/adm	12	34	17	37	100
Samordning på tvers av enheter og fakultet	Vitenskaplig	11	35	23	32	101
	Teknisk/adm	18	37	11	33	99
Informasjonsflyten ved NTNU	Vitenskaplig	8	39	28	25	100
	Teknisk/adm	17	46	18	19	100

Resultatene i tabell 2.2 viser en noe mer positiv holdning til mulige konsekvenser knyttet til endringene blant de ansatte som ikke er ansatt i vitenskaplige stillinger. Tydeligst ser vi det når det gjelder svarene som angir at det har vært en forverring ved NTNU. Her er det en gjennomsnittlig forskjell mellom de to gruppene på 10,4 prosentpoeng, der de viten-

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

skaplige i større grad opplever en forverring. Størst er forskjellene på spørsmålene om medbestemmelse og når det gjelder samordning på tvers av enheter og fakultet. En mulig årsak kan være at konsekvensene av endringene er ulike for de to gruppene. Eksempelvis vil trolig de vitenskaplig ansatte oppleve konsekvenser i forhold til medbestemmelse. Det er blant disse betydningen av medbestemmelse har vært størst. Forskjellen kan slik sett forklares med at det tradisjonelle fagstyret med valgte ledere valgt av sine like står sterkt i denne gruppen. Av tabellen ser vi at det er gjennomgående slik at ansatte i vitenskaplige stillinger i større grad har opplevd enten positive eller negative endringer sammenlignet med de øvrige ansatte.

Ser vi på hvor i organisasjonen folk er ansatt, finner vi også forskjeller. Det er i hovedsak slik at de som er ansatt på et institutt i mindre grad har opplevd forbedring. Svarene her sammenfaller i stor grad med analysen der vi skiller mellom vitenskaplig ansatte og andre, og det henger sammen med at det er på instituttene vi finner de vitenskaplig ansatte. Sammenlignet med de øvrige ansatte er det slik at både når det gjelder sin egen og de ansattes innflytelse, oppleves det en forverring. Det er hele 51 % av de instituttansatte som mener ansattes innflytelse er blitt svekket, mot 27 % blant de øvrige ansatte. Og når det gjelder egen innflytelse, er det 33 % ved instituttene som opplever en forverring, mot 16 % blant ansatte utenfor instituttene. På de andre spørsmålene er forskjellene mindre, men de instituttansatte er også mer skeptisk til at kommunikasjonen mellom styringsnivåene har bedret seg og det samme gjelder samordning på tvers av enheter. Her er det henholdsvis 25 og 22 % som opplever en forverring, mot 13 og 11 % blant de andre ansatte.

Som ventet har betydning og kjennskap til endringene ved NTNU sammenheng med om de ansatte er fast ansatt ved universitetet eller ikke. Når vi sammenligner de faste med de midlertidig ansatte⁸ i undersøkelsen, finner vi klare forskjeller. Mange av de midlertidig ansatte svarer "vet ikke". En grunn vil være at gruppen består av personer som bare har vært ved NTNU i kort tid og som dermed ikke har erfart endring, men det kan også skyldes at de i liten grad engasjerer seg i denne type prosesser dersom de selv også oppfatter ansettelsesforholdet som midlertidig. I gjennomsnitt på alle spørsmål var det 21 % av de fast ansatte som svarte vet ikke i motsetning til 45 % blant midlertidig ansatte. I en analyse der vi tar vekk alle som har svart "vet ikke", blir det heller små forskjeller mellom faste- og midlertidig ansatte, men det viser seg at de fast ansatte i større grad opplever svekket innflytelse for både seg selv og de ansatte som gruppe og at de opplever dårligere informasjonsflyt ved NTNU.

Mot en ny styringsmodell?

I det følgende skal vi se nærmere på hva de ansatte mener når det gjelder styringsfilosofien ved NTNU. Har en styrket samfunnsstyring fått gjennomslag og har det i så fall hatt konsekvenser for andre måter å tenke styring av universitetet på? Det generelle bildet er vist i tabell 2.3:

⁸ I skjema kommentarene er det fra enkelte pekt på at det burde være egne spørsmål for midlertidig ansatte. Det er også kommentert at man kan være midlertidig ansatt i 10 år eller mer ved NTNU.

Tabell 2.3: De ansattes syn på mulige effekter av omorganiseringene ved NTNU de senere år. Gjennomsnittlig n=294. Prosent

I hvilken grad er du enig i følgende mulige effekter av de senere års omorganisering ved NTNU?	Enig	Verken enig el uenig	Uenig	Vet ikke	Totalt
Gjennom omorganiseringene ved NTNU er den faglige styringen styrket	11	25	40	25	101
Beslutninger er svakere forankret siden de ikke lenger blir fattet i kollegiale beslutningsorgan	47	20	8	26	101
Betydningen av samfunnets interesser overfor NTNU er styrket de siste årene	20	34	14	32	100
NTNU styres i dag som en bedrift der effektivitet og økonomisk resultat er det avgjørende	51	17	17	16	101
Omorganiseringene har styrket interessegruppers innflytelse ved NTNU	10	33	23	34	100
Omorganiseringene har styrket de ansattes innflytelse ved NTNU	5	20	55	20	100
Omorganiseringene har styrket studentenes innflytelse ved NTNU	12	28	16	44	100

Svarene på spørsmålene støtter opp om en tolkning av utviklingen ved NTNU i retning av større vekt på momenter knyttet til samfunnsstyring. Det er også i tråd med de formelle endringene som er gjennomført. Over halvparten av respondentene svarer at de er enig i at det er effektivitet og økonomisk resultat som er det avgjørende ved NTNU i dag. Det er heller ikke mange som svarer vet ikke på dette spørsmålet. Funnet fremstår som relativt robust. Effektivitet og økonomisk resultat er knyttet til resultat og rammestyring som har preget den offentlige styringen de siste 20-30 årene samtidig som et insentivbasert finansieringssystem har blitt etablert. Trass i dette viser det seg at når vi spør om samfunnsstyringen mer generelt blir svarene langt mindre tydelige. En annen forventet effekt, ikke minst på bakgrunn av kvalitetsreformen, er styrking av samfunnsinteresser overfor NTNU. Økt samfunnskontakt er blant annet styrket gjennom ekstern representasjon i styret. Svarene her viser en noe større "vet ikke" gruppe, samtidig som respondentene fordeler seg noen lunde likt mellom å være enig i at samfunnsinteresser overfor NTNU er styrket de siste årene og å være uenig i dette. En årsak til dette er at det er vanskelig for den jevne ansatt ved NTNU å svare på spørsmålet, fordi graden av innflytelse samfunnet for øvrig har overfor NTNU er vanskelig å måle og spørsmålet er svært generelt formulert sammenlignet med for eksempel spørsmål om vektlegging av effektivitet og økonomisk resultat.

Alternativene til samfunnsstyret er fag- og partsstyre. Ser vi på resultatene er de ansatte uenige i at fagstyret er styrket. De to spørsmålene som dreier seg om fagstyre viser at de ansatte mener at den faglige styringen generelt sett ikke er styrket og at faglige beslutninger er svakere forankret siden de ikke blir vedtatt i kollegiale organ. 40 % sier seg uenig i at den faglige styringen er styrket, mens 47 % sier seg enig i at faglige beslutninger i dag er dårligere forankret siden de ikke er vedtatt i kollegiale organ. Det generelle bildet

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

viser en klar uenighet i at fagstyre ved NTNU er styrket. Vurderinger er lik når det gjelder partsstyre. Her, som i vårt første spørsmålsbatteri, er ikke de ansatte enige i at partsstyret er styrket. Dette kommer spesielt til uttrykk ved at 55 % sier seg uenig i at de ansatte har styrket sin innflytelse. Når det gjelder studenter og andre interessegrupper, er det flere som svarer "vet ikke" samtidig som det er en viss overvekt som er uenige i at disse gruppene har styrket sin posisjon.

Vi har også her sett nærmere på om det er ulike oppfatninger mellom ulike grupper ved NTNU. Hvis vi først ser på de vitenskapelige ansatte sine svar opp mot de øvrige ansatte, forsterkes det generelle bildet. Mønsteret fra den generelle analysen er bevart, men forskjellen er at de vitenskapelige ansatte i større grad svarer høyt eller lavt på skalaen, mens de andre ansatte i større grad svarer at de verken er enig eller uenig og vet ikke. Det tyder på at de i mindre grad opplever effekter av omorganiseringene, og det passer godt overens med at forskjellene er størst på spørsmålene som angår den faglige styringen. Her sier 49 % av de vitenskapelige ansatte seg uenige i at denne er styrket, mot bare 21 % blant de andre ansatte. Analysen der vi skiller mellom vitenskapelig ansatte og andre viser dermed at de vitenskapelige ansatte i enda større grad opplever bedriftsstyring og videre at andre styringsmessige interesser har mindre betydning, og da i sær den faglige styringen.

Vi finner de samme forskjellene også om vi sammenligner instituttansatte med resten av arbeidsstokken. En svekkelse av den faglige styringen kommer særlig til uttrykk ved instituttene, og det er ikke uventet med tanke på hvilken betydning de faglige aspektene har hatt ved instituttene og den faglige tradisjon som er historisk forankret i instituttene. 47 % er uenige i at den faglige styringen er styrket, og 53 % mener at forankringen av de faglige beslutningene er svekket etter at de kollegiale organene er avviklet eller endret til råd. Når det gjelder samfunnsinteresser overfor NTNU, er det små forskjeller, og det er heller ikke forskjell når det gjelder synet på effektivitet og økonomisk resultat. Derimot er det variasjon i synet på ansattes innflytelse. 36 % av de ansatte utenfor instituttene er uenige i at de ansatte har fått styrket sin innflytelse, mens hele 63 % av de instituttansatte mener det samme.

Vi har også sett om det er forskjeller mellom de faste og midlertidig ansatte. Her viser det seg på nytt at det er flere blant de midlertidig ansatte som svarer "vet ikke". Gjennomsnittlig ligger de 16 prosentpoeng høyere på "vet ikke" kategorien. Trass i dette er hovedmønsteret det samme: Ingen styrking av den faglige styringen, større vekt på effektivitet og økonomi og redusert innflytelse for de ansatte. Vi kan også nevne at når det gjelder studentene, er det mange ansatte som svarer "vet ikke", og det er ingen klare tendenser i synspunkt når det gjelder endringer for studentenes innvirkning. De faste ansatte uttrykker at studentenes innflytelse er lite endret de senere år.

I forbindelse med evalueringen av Kvalitetsreformen ble de gjennomført en ansattundersøkelse der også ansatte ved NTNU deltok. Dersom vi ser på enkelte resultat fra evalueringen av Kvalitetsreformen viser det seg en lignende tendens som vår undersøkelse viser når det gjelder innflytelse for lavere nivå i organisasjonen. På spørsmål om innflytelsen ved institutt/enheter/eller avdelinger har økt eller ikke etter kvalitetsreformen, viser undersøkelsen at nærmere 40 % av de ansatte opplever mindre handlingsrom "lokalt" i organisasjonen. Det må her understrekes at 70 % av de ansatte ved NTNU i den

samme undersøkelsen svarte at de var litt eller svært fornøyd med måten deres enhet ble ledet på. Slik sett rettes ikke kritikken mot eget nivå, men oppover i organisasjonen og mot måten ansvar og handlingsrom er fordelt på.

Hvilken ledelse ønsker man seg?

Vi har også spurt om hvilken type lederegenskaper de ansatte mener er nødvendig ved deres grunnenhet. Spørsmålet er både stilt i undersøkelsen våren 2008 og i evalueringen av kvalitetsreformen. Spørsmålene varierer da det i den første undersøkelsen bare var mulig å sette ett kryss, mot to kryss i den andre. Det er likevel mulig å sammenligne hovedtendenser. Resultatene er vist i tabellen nedenfor:

Tabell 2.4: Hvordan vil du først og fremst karakterisere lederegenskaper som trengs i din grunnenhet/ institutt? Prosent

	Høy faglig autoritet	Ledelse som ivaretar institusjonens interesser utad	Ledelse som utvikler institusjonen gjennom strategisk planlegging	Ledelse som sikrer maksimering av inntjeningsvevnen	Ledelse som er lojal overfor instukser og pålegg fra overordnede myndighet	Tot	N
Kvalitesreformen 2006	31	24	43	1	0	99	356
Evaluering NTNU 2008	54	45	59	3	7	*	296

* Her var det mulig å sette to kryss.

Som sagt er ikke resultatene direkte sammenlignbare, men dersom vi ser på rangen mellom de ulike svarene, så er den nesten identisk. Viktigste både i dag og i 2006 var en ledelse som utviklet institusjonen gjennom strategisk planlegging, deretter kom høy faglig autoritet og som nummer tre en ledelse som ivaretar interessene utad.

I den interne evalueringen er det blitt stilt spørsmål både om hva som er instituttleders viktigste oppgaver og hva som bør være instituttleders kvalifikasjoner. Her viser samme bilde seg. Instituttlederne skal legge vekt på de faglige sidene ved sitt institutt og på strategiarbeid. Det er ingen motsetning mellom disse to, snarere tvert i mot. Når strategier utvikles og planlegges, tillegges betydningen av de faglige sidene avgjørende vekt. Dette viser seg også når det spørres om kvalifikasjonene til instituttlederen. De skal både være faglig dyktige og ledere som kan jobbe med strategi og utvikling. Kanskje de viktigste kravene kan oppsummeres i: *Faglig strategisk ledelse fra en person med faglig autoritet og evne til å lede.*

De ansattes skriftelige tilbakemeldinger

I spørreskjemaet som ble sendt til de ansatte var det også mulig å komme med kommentarer utover de spørsmål som ble stilt. Samlet var det 72 personer, eller nærmer 25 % som kom med innspill. Enkelte av innspillene er svært omfattende. En fullstendig analyse er

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

ikke mulig her, men hovedtrekkene er vist. Det er gjennomgående en kritisk tone i de skriftlige kommentarene.

I materialet kommer det frem en omorganiseringstrøtthet ved NTNU. Det har vært mange omorganiseringer de senere år, og når en omorganisering er gjennomført opplever man at en ny står for tur. Bekymringen er knyttet til at omorganiseringene tar både tid og ressurser.

Et stort antall kommentarer utfyller funnene ovenfor vedrørende de ansattes innflytelse. Ut fra spørreundersøkelsen er det ikke mulig å konkludere med en svekkelse av de ansattes innflytelse, men det er bildet kommentarene tegner. Blant annet sies det at situasjonen nå er at *"de ansatte er utestengt fra innflytelse på viktige vedtak og det er derfor en motvilje mot å følge dem og sette dem ut i livet"* og at *"det er mye mindre innflytelse for de ansatte på alle nivåer"*. Andre peker på at innflytelse er svekket fordi det er vanskelig å følge med i hva som skjer i ulike styringsorganer.

En annen gjenganger er en svekket tilhørighet til NTNU. Kritikken henger til dels sammen med de ansattes innflytelse. Som en sier: *"De siste 6-7 årenes omorganiseringer ved NTNU er en studie i hvordan tilhørighetsfølelsen brytes ned når endringer forutsetter at den forsknings- og undervisningsmessige førstelinje (der produksjonen foregår) ikke for alvor kan tas med på råd..."*. Det nevnes mangel på gruppetilhørighet og identitet og styret kritiseres for ikke å ha forstått at NTNU ikke gir en samholdsfølelse.

Det neste som kan trekkes frem er arbeidsmiljøet. Her er det flere som sier at dagens organisasjonsmodell og ledelse ved NTNU ikke fremmer et godt arbeidsmiljø. Det sies gjerne i generelle vendinger at de samlede endringer har ført til dårligere arbeidsmiljø. Særlig pekes det på dårlige arbeidsforhold ved enkelte institutt. Noe begrunnes ut fra manglende personalledelse, mens andre viser til at konflikter gjerne oppstår på instituttene til *"skade for arbeidsmiljø og produktiviteten"*.

De ansatte opplever også at administrasjonen ved NTNU har vokst og at det har medført økt byråkratisering og mindre tid til forskning og undervisning og mer til administrative oppgaver. Kritikken retter seg mot vekst på sentralt nivå ved NTNU: *"Det er alt for mange administrativt ansatte ved NTNU, særlig på sentralt nivå"* og som en annen sier *"alt for mye tid går med til administrasjon og oppfølging av rapporteringskrav fra sentraladministrasjonen"*. Synspunktene går på en økt administrasjon i antall ansatte og at de forbruker mer og mer av NTNUs ressurser. Ord som *"hyperbyråkrat"* og *"den tyngst byråkratiserte organisasjonen jeg har jobbet i"* er eksempler på hvordan dette karakteriseres.

Kolingen mellom nivå blir også trukket frem, og det vises til stor avstand mellom den sentrale ledelsen og instituttene. Ledelsen blir omtalt som fjern. Eksempelvis at den sentrale ledelsen *"ser ut til å ha lite kontakt med grunnenhetene og at ledelsen lever på mange måter "sitt eget liv"'*. Det blir også påpekt at det kan være mangel på sammenfall mellom ønsker og målsettinger sentralt sett i forhold til det som skjer ved grunnenhetene. Noen er mildere i sin kritikk og ønsker seg bedre informasjonsflyt mellom nivåene. Hensikten for denne respondenten er at dette kan være med på å skape forståelse mellom nivåene for felles målsettinger og at det jobbes i tråd med disse. Når det gjelder koplingen mellom nivå, vises det også til at kritikk gjerne ikke kommer oppover i systemet. En kommentar som oppsummerer dette er kanskje følgende: *"Før var lederen den øverste blant oss på instituttet, med*

siktemål å hjelpe enbeten fremover. I dag er lederen den nederste av den sentrale ledelsen ved NTNU med det siktemål å implementere overordnet strategi”.

Andre og mer sporadiske kommentarer påpeker økt kontroll, dårlige insentivordninger, manglende kunnskap om hvem som beslutter hva, mange som er ansatte i midlertidige stillinger over lang tid, lederens forutsetninger for å være ledere, at enkelte deler av et institutt ikke inngår i den lokale ledergruppen og selvsagt missnøye med tellekantsystemet.

Gjennomgangen av de skriftlige tilbakemeldingene gir utfyllende informasjon om hva de ansatte mener. Både ordbruk, omfanget av kommentarer og de ulike områdene de spenner over, tyder på at dette er viktig for de ansatte. Ser vi dette i forhold til resultatene fra spørreskjemaene forsterkes kritikken mot styring og ledelse av NTNU.

Oppsummering

Samlet sett viser analysen av de ansattes vurderinger at de opplever endring på visse områder. Når det gjelder medbestemmelse, er den i følge de ansatte ikke styrket, og i den interne evalueringen og i de skriftlige kommentarene fremkom det at medbestemmelsen var svekket. Sett i forhold til målsettinger som har vært ved NTNU, er ikke dette overraskende. En styrket ledelse, klarere ansvarsforhold og en tydelig ansvarslinje vil neppe styrke innflytelsen til den enkelte ansatt eller de ansatte som gruppe. Videre har ikke de ansatte lenger samme innflytelse over valg av ledere og tidligere styrer er omgjort til råd. Slik sett er dette funnet i tråd med den modellen som er innført ved NTNU. Imidlertid vil et sentralt vurderingstema videre trolig måtte være om de ansattes innflytelse er svekket så mye at det kan gå utover legitimiteten til de vedtak som fattes. Et sentralt mål har nettopp vært tilfredsstillende medbestemmelse for de ansatte. Samme hovedtendens har vi sett når det gjelder den faglige styringen. Den oppleves ikke å være styrket, selv om det har vært blant målsettingene ved endringene. Trenden her er at faglig styring er erstattet med økt administrasjon. Videre ønsker de ansatte seg sterke faglige ledere som også evner å ta i vare og gjennomføre strategiske prosesser. Utover dette er det mange som svarer at det har vært små endringer og verken forverring eller forbedring. Når det er sagt, viser det seg at blant de som opplever konsekvenser av endringene, er tendensen i retning av at en større andel opplever en forverring enn en forbedring. Ut over dette viser analysen at ansatte heller ikke opplever at viktige målsettinger ved endringene blir oppnådd. Dette gjelder å styrke samordningen, kommunikasjonen og informasjonsflyten.

Den andre hovedbolken av spørsmål tok sikte på å kartlegge hvilken styringsmodell som er den rådende ved NTNU. En ny styringsmodell har satt seg. Dette kan trolig koples til omorganisering knyttet til styret, enhetlig ledelse og større vekt på overordnet strategi og styring. Det er tydelig at balansen mellom partsstyre, fagstyre og samfunnsstyre har gått i favør av sistnevnte. Partsstyret er ikke styrket, og det har heller ikke vært blant målsettingene, men det skulle være tilfredsstillende. Tar vi også hensyn til de skriftlige kommentarene, synes ikke dette å være tilfelle. Fagstyret er heller ikke styrket slik de ansatte ser det. En årsak er blant annet at instituttleder er blitt en del av et ledelsessystem og at det ikke lenger er et faglig styre ved enhetene. Når det gjelder samfunnsstyret, har det

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

først og fremst styrket seg gjennom endring fra regel- til mål og rammestyring. Effektivitet og økonomisk resultat og kontroll har blitt viktigere. Derimot har det også vært en målsetting å styrke andre samfunnsinteresser ved NTNU, men det ser ut til å ha skjedd i mindre grad.

2.2 Hva mener lederne?

I tillegg til undersøkelsen blant de ansatte, er det gjennomført en lignende undersøkelse blant lederne.. Undersøkelsen inneholder noen flere spørsmål samt spørsmål også stilt i forbindelse ved evalueringen av kvalitetsreformen. I den undersøkelsen er det 128 respondenter som hadde en eller annen lederposisjon ved NTNU. På den måten kan vi sammenligne ledernivået på to tidspunkt. Vi starter med å se nærmere på hva dagens ledere mener om mulige effekter av omorganiseringene ved universitetet.

Tabell 2.5: Det er knyttet en rekke mulige endringer til de senere års omorganisering ved NTNU. I hvilken grad opplever du en forbedring eller forverring når det gjelder følgende sider ved NTNU? Prosent. (Gjennomsnittlig N=92)

	Stor forbedring	Forbedring	Forverring	Stor forverring	Totalt
Min innflytelse i organisasjonen	6	57	31	5	99
Iversetting av vedtak fattet på overordnet nivå ved NTNU	3	61	30	6	100
De ansattes muligheter for medbestemmelse	0	31	52	17	100
Kontakten mellom NTNU og samfunnet for øvrig	5	75	18	2	100
Kommunikasjonen mellom styringsnivåene ved NTNU	4	47	44	5	100
Samordning på tvers av enheter og fakultet	3	46	45	6	100
Informasjonsflyten ved NTNU	1	44	51	4	100

Hovedtrekket fra denne undersøkelsen er at den deler seg i to, der skillet går mellom opplevd forbedring og opplevd forverring. En annen måte å se det på er at svarene samler seg midt på skalaen. En tolkning kan da være at det verken har vært en stor forbedring eller stor forverring.⁹ Imidlertid er det enkelte spørsmål der en klar majoritet enten opplever en forverring eller forbedring. Tydeligst kommer dette til uttrykk når det gjelder kontakten mot samfunnet, det 80 % opplever forbedring. Blant de ansatte var svarene her jevner fordelt. Også når det gjelder egen innflytelse, opplever lederne en forbedring. Nærmere 2/3 av respondentene opplever forbedring. Dette står i skarp kontrast til de øvrige ansatte. Blant dem var det bare 9 % som opplevde en forbedring, mens de aller fleste, 49 %, opplevde ingen endring. Forbedring kan også spores når det gjelder iverkset-

⁹ Det kan her nevnes at flere har nettopp kommentert at de savnet en midtkategori som svaralternativ.

ting av beslutninger fattet på overordnet nivå. Der vi finner en tendens i retning av forverring, er for de ansattes innflytelse. Dette er helt i tråd med de øvrige ansatte. Det er også her vi finner det klareste uttrykket for forverring, 17 % opplever en stor forverring.

Våre neste spørsmål retter oppmerksomheten mot NTNUs styringsmodell. Hva legger den vekt på slik lederne ser det? Dette er vist i tabell 2.6:

Tabell 2.6. I hvilken grad er du enig i følgende mulige effekter av de senere års omorganisering ved NTNU? Gjennomsnittlig N=103, Prosent

I hvilken grad er du enig i følgende mulige effekter av de senere års omorganisering ved NTNU?	Helt enig	Enig	Uenig	Helt uenig	Totalt
Gjennom omorganiseringene ved NTNU er den faglige styringen styrket	13	50	29	8	100
Beslutninger er svakere forankret siden de ikke lenger blir fattet i kollegiale beslutningsorgan	19	32	44	5	100
Betydningen av samfunnets interesser overfor NTNU er styrket de siste årene	11	66	22	1	100
NTNU styres i dag som en bedrift der effektivitet og økonomisk resultat er det avgjørende	24	39	31	7	101
Omorganiseringene har styrket interessegruppers innflytelse ved NTNU	4	21	70	5	100
Omorganiseringene har styrket de ansattes innflytelse ved NTNU	1	16	55	29	101
Omorganiseringene har styrket studentenes innflytelse ved NTNU	4	42	44	10	100

Også her er det noen svar som markere seg og det er mulig å se en todeling i materialet. Vektleggingen av de ulike momentene heller likevel i ulike retninger. For det første sier et flertall av lederne seg enige i at betydningen av samfunnsinteresser og at den faglige styringen er styrket, samt at man er enig i at NTNU i dag styres som en bedrift der effektivitet og økonomisk resultat er det avgjørende. På den andre siden sier de seg uenige i at medbestemmelsen til de ansatte, interessegrupper og studenter har styrket seg. På spørsmålet om betydningen av at kollegiale organ er tatt bort har ført til dårligere forankring, er lederne delt i synet.

Når det gjelder todelingen av materialet er den sterkes på visse spørsmål. Størst andel som er helt enig finner vi på påstandene om at NTNU styres som en bedrift og at vedtak i dag er dårligere forankret. Henholdsvis 24 og 19 % svarer helt enig. Der vi finner størst andel som er uenig er påstanden om at de ansatte har styrket sin innflytelse. 29 % er uenig i dette. Ellers kan det her som ovenfor pekes på at mange svar ligge rundt midten, og dette kan tolkes som at lederne ikke opplever store endringer.

Ser vi de to foregående tabellene i sammenheng, gir lederne uttrykk for at både fagstyret og samfunnsstyret er styrket ved NTNU. De er dermed ikke på linje med de

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

ansatte i vurderingen av vektleggingen av faglige vurderinger. Imidlertid er de enige med de ansatte i en vurdering av at partsstyret ikke har styret seg ved NTNU.

Ledelsens handlingsrom og muligheter for styring

Endringene ved NTNU har i stor grad rettet seg direkte mot ledere på ulike nivå. Ansvar og myndighet er samlet i en linje mellom de ulike nivåene i organisasjonen og ansvaret omfatter både fag, personal og økonomi. I det følgende skal vi se nærmere på hvordan lederne ved NTNU vurderer ulike sider ved det å være leder. Hvor stort oppleves handlingsrommet for lederne å være og i hvilken grad er de tilfredse med mulighetene for å utøve ledelse.

I tabell 2.7 ser vi at lederne opplever å kunne gjennomføre endringer i sin enhet og at de har muligheter til å påvirke strategien for enheten. Rundt 2/3 sier at de i stor eller meget stor grad har disse mulighetene. Også på ytterpunktene er det flest som opplever å ha et handlingsrom lokalt. 20 og 17 % sier de henholdsvis kan gjennomføre endringer og påvirke strategien i meget stor grad, mens 1 og 6 % sier de kan dette bare i meget liten grad. På spørsmålet om muligheter for å påvirke den overordnede utviklingen/strategien ved enheten lederne leder, har vi også sammenlignbare resultater fra 2006. Disse viser et nesten identisk bilde, men med en liten forskyvning i retning av at handlingsrommet oppleves som større i dag enn i 2006. Et poeng fra begge undersøkelser blir at ca 1/3 av lederne uttrykker at de har et avgrenset handlingsrom.

Vi har også spurt om mulighetene lederne har til å påvirke den overordnede utviklingen/strategien for NTNU, og her er det stor enighet om at det har de liten mulighet til. 94 % mener dette. Her ser vi kanskje et klart uttrykk for ansvars- og arbeidsdelingen ved NTNU. De overordnede planer og strategier er det styret som har ansvar for.

Tabell 2.7: Handlingsrom for ledere ved NTNU. Prosent. N= 109, kvalitetsreformen N=127

	I meget stor grad	I stor grad	I liten grad	I meget liten grad	Totalt
I hvilken grad har du som ledere mulighet til å gjennomføre endringer ved din enhet?	20	47	32	1	100
I hvilken grad har du mulighet til å påvirke den overordnede utviklingen/strategien ved din enhet?	17	49	28	6	99
Kvalitetsreform: I hvilken grad har du mulighet til å påvirke den overordnede utviklingen/strategien ved din enhet?	14	57	22	7	100
I hvilken grad har du mulighet til å påvirke den overordnede utviklingen/strategien ved NTNU?	1	6	44	50	101

En annen måte å vurdere ledelse ved NTNU på er å spørre om mulighetene lederne har til å styre og å lede. Dette er vist nedenfor i tillegg til at vi har bedt lederne om å vurdere sin egen måte å lede på.

Tabell 2.8: Lederes tilfredshet med mulighetene for ledelse og styring. Prosent. Gjennomsnittlig N=109

	Svært fornøyd	Litt fornøyd	Ikke særlig fornøyd	Ikke fornøyd i det hele tatt	Totalt
Er du fornøyd med muligheten du har til å lede din enhet?	38	45	16	2	101
Er du fornøyd med muligheten du har for å styre din enhet?	34	45	18	3	100
Er du fornøyd med måten du opptrer på som leder?	22	73	4	1	100

Når vi spør konkret om mulighetene for å lede og styre ved NTNU, får vi gjennomgående et positivt bilde. Det er her gjort et skille mellom å lede og å styre. Lede kan oppfattes som mer inkluderende og å få folk med på laget, mens styring kan oppfattes som mer i retning av kommando og direktiv. Resultatene tyder uansett på at mulighetene er til stede for begge deler. Det er små forskjeller i svarfordelingene. Rundt 20 % av lederne er i mindre grad fornøyd med mulighetene for å lede og å styre. På spørsmålet der lederne blir bedt om å vurdere seg selv som leder er vurderingen positiv, men da med en klar overvekt som sier at de er "Litt fornøyd". Hele 73 % har krysset av for dette svaret.

I ansattundersøkelsen kom det frem noe kritikk direkte mot nærmeste leder: For det første at lederne kunne mangle kompetanse på noen av ansvarsområdene for lederne og at lederne i for stor grad var orientert oppover i organisasjonen i stedet for mot dem man ledet. Og akkurat dette siste har vi spurt lederne om ved å stille spørsmål om hvem de opplever å stå ansvarlig overfor. Dette er vist i tabell 2.9:

Tabell 2.9: Som leder, hvem opplever du å stå ansvarlig overfor? Prosent

De ansatte ved min enhet	Min nærmeste overordnede	Styret ved NTNU	Samfunnsinteresser utenfor NTNU	Studentene	Tot	N
31	63	4	2	1	101	110

Når vi spør om hvem lederne opplever å stå ansvarlig overfor, er det først og fremst den nærmeste overordnede. 63 % av lederne svarer dette. Den andre viktige gruppen er de ansatte ved sin enhet. Vi ser her tegn til en lojalitet som trekker i to retninger. En oppover i tråd med et nytt styringsregime og en som trekke nedover mot de ansatte som man er satt til å lede.

Om vi tar dette ett steg videre, kan vi se på hvordan lederne opplever koplingen mellom nivå og til sin nærmeste leder. Vi har stilt noen spørsmål knyttet til samarbeid og samordning:

Tabell 2.10: Lederes syn på samarbeid og samordning. Prosent

Samarbeid og samordning	Svært bra	Bra	Dårlig	Svært dårlig	Tot	N
Hvordan vil du karakterisere samarbeidet med nær-	36	51	13	1	101	110

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

meste overordnede nivå i organisasjonen?						
Hvordan vil du karakterisere samarbeidet mellom alle nivåene ved NTNU?	0	45	49	6	100	108
Hvordan vil du karakterisere samordningen av aktiviteten ved NTNU?	0	33	54	13	100	106

Tabellen over er interessant fordi vi blant de sentrale målsettingene ved endringene ved NTNU finner ønske om bedre samordning og samarbeid på universitetet. Dette vil utvilsomt være viktige oppgaver som lederne må forsøke å ivareta. Resultatene viser at koplingen til neste nivå i organisasjonen vurderes som bra eller svært bra av 87 % av lederne. Fra tidligere vet vi at lederne i størst grad opplever at det er sin nærmeste leder det står ansvarlig overfor. Men bildet av godt samarbeid mot nærmest overordnede står i kontrast til vurdering av samarbeid mellom alle nivå ved NTNU. Her er det langt flere som karakteriserer dette som dårlig, men like fullt er det nærmere 50 % som mener det er bra. Når det så kommer til samordningen, blir den vurdert som enda litt dårligere. Over 2/3 av lederne sier at den enten er dårlig eller svært dårlig.

Utover dette har vi også bedt om å få vurdert handlingsrommet til de ulike enhetene før og etter innføring av enhetlig ledelse ved NTNU. Her har vi sammenlignet med evalueringen av kvalitetsreformen.

Tabell 2.11: Sammenlignet med tiden for omorganiseringen til enhetlig ledelse ved NTNU, hvor stort handlingsrom/hvor stor autonomi mener du grunnenheten/instituttet har i forhold til overordnede beslutningsnivå? Prosent.N=100 %

	Klart mer enn tidligere	Omtrent som tidligere	Klart mindre enn tidligere	Totalt	N
Lederundersøkelse 2008	15	51	33	99	102
Svar fra ledere 2006	6	55	39	100	123

I tabellen over er det mulig å lese ut tre ulike sammenligninger. For det første vurderingene i dag sammenlignet med 2005, så vurderingene i 2006 med tidligere og til slutt kan de to undersøkelsene sammenlignes med hverandre. Det generelle bildet er at situasjonen er mye den samme som før. Over halvparten mener dette både i 2006 og i 2008. Men, om utviklingen blir oppfattet å gå i den ene eller andre retningen, så er det en større andel som opplever innskrenking av handlingsrommet ved de ulike enhetene. Ser vi de to undersøkelsene i forhold til hverandre, er det en noe større andel i dag enn i 2006 som opplever økt handlingsrom. Forskjellen er på 9 prosentpoeng.

Vi skal avslutte denne gjennomgangen av ledernes vurderinger av ulike sider ved NTNU ved å se på hva lederne mener er den viktigste lederegenskapen som trengs ved deres grunnenhet. Vi har tidligere vist samme spørsmål for de ansatte, der det ble lagt vekt på ledere som kunne utvikle institusjonen gjennom strategisk planlegging og dernest la man stor vekt på høy faglig autoritet. Det ble også understreket at dette er komplementære heller en konkurrerende krav. Hvordan dette forholder seg blant lederne er vist i

tabell 2.12, samtidig som vi har sammenlignet med hva lederne ved NTNU sa da de ble stilt samme spørsmål i 2006.

Tabell 2.12: Hvordan vil du først og fremst karakterisere lederegenskaper som trengs i din grunnenhet/institutt? Prosent. N=100 %

	Høy faglig autoritet	Ledelse som ivaretar institusjonens interesser utad	Ledelse som utvikler institusjonen gjennom strategisk planlegging	Ledelse som sikrer maksimering av inntjeningsevnen	Ledelse som er lojal overfor instuksjer og pålegg fra overordnede myndighet	Tot	N
Ledere 2008	26	8	59	5	2	100	107
Ledere 2006	26	21	52	1	0	100	125

Anno 2008 har lederne samme prioritering som de øvrige ansatte ved institusjonen. Viktigste er ledere som kan utvikle enheter gjennom strategisk planlegging og deretter legges det vekt på faglig autoritet. Dette er også i stor grad i tråd med vurderingene fra 2006, men det er færre som i dag legger vekt på betydningen av å ivareta institusjonens interesser utad. Å ivareta interesser utad kan blant annet gå på markedsføring. En mulig utvikling er at dette inngår som en del av det strategiske arbeidet med å utvikle institusjonen.

Ledernes skriftlige kommentarer

Som også sagt i gjennomgangen av resultatene fra undersøkelsen, er det en rekke kommentarer knyttet til at lederne ikke kunne angi en midtkategori. Disse kommentarene tyder på at mange ledere har opplevd lite eller ingen endring, og det har vi forsøkt å ta hensyn til i vår gjennomgang av undersøkelsen.

Utover dette har også en rekke ledere, litt under 20 %, kommet med kommentarer til hvordan NTNU ledes og styres på. På samme viset som blant de ansatte opplever enkelte ledere økt byråkratisering. Det blir blant annet omtalt som en *"voldsom utbygging av sentrale staber/byråkrati som fjerner midler fra den primære tjenesten"*. Denne kritikken retter seg mot sentralt nivå som også blant lederne oppleves å *"leve sitt eget liv"*. Problemet er at man sentralt ikke nødvendigvis vet hva som er effektivt på grunnplanet. Identiske synspunkt fremkommer også i internevalueringen.

Lederne retter også oppmerksomheten mot omorganiseringene. For det første blir det sagt at det ikke kan ventes store endringer etter kort tid og for det andre at mange omorganiseringer blir avløst av nye svært raskt. På den måten blir *"babyen kastet ut med badevannet"*.

Noen kommenterer også at den strategiske og faglige ledelsen, som blant annet enhetlig ledelse skulle medføre, ikke er til stede. Det gjelder spesielt at det er et lite faglig fokus. Illustrerende for dette er mangel på ressurser til både forskning og undervisning.

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

De må også pekes på at enkelte ledere trekker frem instituttlederrollen spesielt. Den oppfattes som krevende både hva gjelder tid og kompetanse som er nødvendig. Samtidig etterlyses det et bedre støtteapparat for instituttleder. Her vises det også til det krysspresset enkelte til tider opplever: På instituttet fungerer det bra, men de *"kommer i klemme mellom sitt eget institutt og nivå en og to."*

Ellers er det synspunktet knyttet til dårlig informasjonsflyt, potensialet for bedre samordning og at de ansattes medbestemmelse er redusert.

Oppsummering

Samlet sett sitter vi igjen med et inntrykk fra spørreskjemaene at lederne er mer positive til endringene enn de ansatte. I forhold til de ansatte er det særlig vurderingen av den faglige styringen det er størst uenighet om. Når det gjelder medbestemmelse, viser resultatene fra lederundersøkelsen at den ikke er styrket. Undersøkelsen av lederne viser videre at man særlig er tilfreds med det som omhandler egen enhet. Det er der man har muligheter til å påvirke utviklingene og rammevilkår både for å styre og å lede. Lederne er også i stor grad fornøyd med koplingen til sin nærmeste overordnede. Derimot ser det ut til å være mer skepsis når vi spør om forhold som ligger noe lenger vekk fra den aktuelle lederen. Samarbeid og samordning over flere nivå og på tvers av enheter er man ikke like tilfreds med, og det samme gjelder informasjonsflyt og kommunikasjon. Videre må vi ut fra tallene og kommentarene til skjemaene regne med at mange av lederne har opplevd moderate endringer de senere år. En grunn til dette kan være at det å lede gjerne handler om endring og tilpassing, mens de som blir ledes oftere søker stabilitet. Det er ikke noe i materialet som tyder på at lederne har endret oppfatninger fra 2006 og frem til i dag. Handlingsrommet er omtrent som da og hvilke ledere man ønsker seg ser ut til å være stabilt.

3. Konsekvenser, mekanismer og dilemmaer med innføring av enhetlig ledelse

Innføringen av enhetlig ledelse – hva har det betydd? Dette var tema både i spørreundersøkelsen til de ansatte og ledere ved NTNU, og i de kvalitative intervjuene som ble gjennomført.

Målsettingene med enhetlig ledelse var, som redegjort for i kapittel 1, å øke institusjonens styrings- og beslutningsdyktighet, sikre effektiv drift og høy kvalitet og samtidig tilstrekkelig grad av medvirkning og innflytelse. Ved å slå sammen faglige og administrative oppgaver skulle man skape en enklere og mer sammenhengende organisasjon. Styret ønsket med dette forbedrete strategiprosesser, en tettere kommunikasjon mellom ulike organisasjonsledd, en styrket strategisk styring, gode beslutningsprosesser og en mer effektiv implementering.

Evalueringsgruppen ønsket å undersøke nærmere de ansattes og ledelsens vurderinger og opplevelser av endring knyttet til disse målsettingene. I den kvantitative undersøkelsen ble de ansatte bedt om å ta stilling til om enhetlig ledelse har ført til klarere ansvarsforhold, en styrking av faglige oppgaver og om det har ført til styrket beslutningsdyktighet ved NTNU. Lederne ble stilt de samme spørsmålene. De fikk også spørsmål om de var enig eller uenig i om enhetlig ledelse har ført til forbedret informasjonsflyt ved NTNU. I den kvalitative undersøkelsen ble det stilt liknende spørsmål både i intervjuene med enkeltpersoner og i fokusgruppene. Disse intervjuene var tematisert omkring vurderinger av enhetlig ledelse, opplevelse av endring, konsekvenser eller erfaringer med strategisk, økonomisk og faglig ledelse, muligheter for medbestemmelse, informasjonsflyt og kommunikasjon i organisasjonen. På sentralt nivå ble det også stilt spørsmål som gjaldt Styrets funksjon og rolle. I det kvalitative materialet var det større rom for drøfting og diskusjon. Dette fremgår av materialet nedenfor.

3.1. Hva mener de ansatte og lederne om enhetlig ledelse?

I begge spørreskjemaene ble det stilt spørsmål om betydningen av enhetlig ledelse ved NTNU. Det er noen forskjeller i spørsmålsstillingen, men hovedtendenser i svarfordelingene for de ansatte og lederne lar seg sammenligne. Vi starter med å se på hva de ansatte mener.

Tabell 3.1: De ansattes vurdering av enhetlig ledelse ved NTNU. Prosent. Gjennomsnittlig N=295

	Helt enig/enig	Verken enig eller uenig	Helt uenig eller uenig	Vet ikke	Totalt
Enhetlig ledelse har ført til klarere ansvarsforhold ved NTNU	29	25	22	24	100
Enhetlig ledelse styrker de faglige oppgavene	18	25	32	24	99
Enhetlig ledelse forbedrer beslutningsdyktigheten ved NTNU	24	24	24	27	99

Som tabell 3.1 viser, er det ikke noen tydelig tendens i verken positiv eller negativ retning. De ansattes svar fordeler seg ganske jevnt på de ulike svarkategoriene. Det lille avviket vi kan observere, er at de ansatte i noe større grad er *uenige* i at enhetlig ledelse har ført til en styrking av faglige oppgaver. Dette er i tråd med det vi har vist tidligere, der nettopp styrking av den faglige utviklingen, ifølge de ansatte, *ikke* har slått til (se tabell 2.3.). Samlet sett gir undersøkelsen likevel et bilde av at enhetlig ledelse har gitt et blandet resultat, eller kanskje ikke har hatt særlig stor betydning, fordi de ansatte fordeler seg såpass jevnt. Bildet blir imidlertid noe annerledes dersom vi ser på svarfordelingene mellom ulike grupper av ansatte.

I en analyse der vi ser på svarene i forhold til de ansattes tilknytning til NTNU, finner vi at det er flere blant de *ikke-vitenskapelige ansatte* som er *enig* i at enhetlig ledelse har ført til tydeligere ansvarsforhold. Over 10 prosentpoeng flere ikke-vitenskapelige er enige i det. Blant de vitenskapelige ansatte er det flere som svarer "vet ikke". En lignende tendens finner vi om vi skiller mellom instituttansatte og andre. 26 % av de *instituttansatte* er enig eller helt enig i påstanden, mot 37 % av de øvrige ansatte. Skiller vi mellom faste og midlertidige ansatte, er den klareste forskjellen at de som er midlertidig ansatt i mye høyere grad sier at de ikke vet.

Gjør vi en tilsvarende øvelse på spørsmålet om styrking av de faglige oppgavene kommer det frem langt mer markerte forskjeller. De *ikke-vitenskapelige ansatte* er i størst grad *enig* i at de faglige oppgavene er styrket. 31 % av disse er enig eller helt enig i påstanden. Det tilsvarende tallet for de vitenskapelige ansatte er 13 %. Tendensen er nesten identisk om vi på samme måte skiller mellom instituttansatte og øvrige ansatte. Nok en gang avdekkes en skepsis blant de "fagansatte" når det gjelder spørsmålet om faglige oppgaver er styrket.

Den siste påstanden om enhetlig ledelse gjelder beslutningsdyktighet. Finner vi like store forskjeller mellom grupper av ansatte her, eller er det mer i tråd med spørsmålet om ansvarsforhold? Svaret er at her er det langt *mindre* forskjeller, men at det *er* forskjeller. De ikke-vitenskapelige ansatte og de som ikke er ansatte på institutt er i større grad *enige* eller helt enige i at enhetlig ledelse har ført til en forbedring når det gjelder beslutningsdyktighet. I begge tilfeller er forskjellen på 8 prosentpoeng.

Vi kan foreløpig konkludere med at det er store forskjeller mellom vitenskapelig og ikke-vitenskapelige ansatte når det gjelder vurderingene av hva enhetlig ledelse har ført til. Generelt synes det som at de ikke-vitenskapelige oppfatter at det har skjedd *noe* endring i retning av de målene som styret satt, mens de vitenskapelig ansatte ikke opplever noen særlig endring eller forbedring.

De ansatte har også gitt skriftlige kommentarer til spørsmålene om enhetlig ledelse. Flere er opptatt av hvilke krav som stilles til ledelsen. Særlig synes det å ligge en utfordring i de krav som stilles til lederne, som faglige ledere, personalledere og økonomiledere. Disse ulike delene av det å være leder gjør ifølge en av respondentene "*ikke jobben lettere*". Dette skyldes blant annet det at lederne må forholde seg til mange saker og tema. Samtidig stilles det spørsmål ved om lederne har forutsetninger for å gjennomføre alle oppgaver de er tillagt. I ett av svarene kommer det til uttrykk på følgende måte:

"Enhetlig ledelse gjør at faglig lederskap og universitetsstrategisk arbeid nedprioriteres på alle nivå, til fordel for rent byråkrati."

Ut fra dette har i følge vedkommende de faglige aspektene blitt redusert til fordel for administrasjon.

Også *lederne* ved NTNU ble stilt spørsmål om enhetlig ledelse. Vi stilte de samme spørsmålene til lederne som til de ansatte. Lederne fikk i tillegg ett spørsmål som gjaldt informasjonsflyt i organisasjonen. Svarkategoriene er noe ulike slik at direkte sammenlikning (i tabell) ikke er mulig.

Tabell 3.2 : Ledernes vurdering av enhetlig ledelse ved NTNU. Prosent. Gjennomsnittlig N=106

	Helt enig	Enig	Uenig	Helt uenig	Totalt
Enhetlig ledelse har ført til klarere ansvarsforhold ved NTNU	39	45	11	5	100
Enhetlig ledelse styrker de faglige oppgavene	16	45	31	8	100
Enhetlig ledelse forbedrer beslutningsdyktigheten ved NTNU	26	47	18	9	100
Enhetlig ledelse forbedrer informasjonsflyten ved NTNU	12	28	46	15	101

Ser vi først på spørsmålet om enhetlig ledelse har ført til klarere ansvarsforhold, er det en stor andel av lederne som er *helt enig* at så har skjedd. Nærmere 40 % er helt enig. Ikke mer enn 5 % er helt uenig, og de resterende havner i de to midtkategoriene. Slik opplever endring. De ansattes vurdering av det samme spørsmålet var langt mer jevnt fordelt og uten noen klar tendens. En hovedgrunn til dette er trolig at spørsmålet om ansvarsforhold er langt mer relevant for ledere enn for de ansatte generelt.

Ledernes syn på styrking av faglige oppgaver er ikke så entydig. Her samler lederne seg i de to midtkategoriene. En rimelig tolkning vil være at lederne verken er enig eller uenig, og at oppmerksomheten om faglige oppgaver er som før. De ansatte er til sammenlikning i større grad *uenige* i at faglige oppgaver er styrket.

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

Heller ikke på spørsmål om beslutningsdyktighet er svarene entydige. Det er likevel en tendens i retning av at lederne oppfatter at beslutningsdyktigheten er *forbedret* med innføring av enhetlig ledelse. Dette gir totalt sett en positiv vurdering, selv om mange havner på en av midtkategoriene.

Ser vi til slutt på informasjonsflyten og på spørsmålet om den har blitt bedre etter enhetlig ledelse, finner vi at trenden er i retning av at lederne opplever at enhetlig ledelse ikke har forbedret informasjonsflyten.

Oppsummert synes det som lederne i større grad enn de ansatte opplever at målsettingene med enhetlig ledelse er oppnådd. Det gjelder særlig deres oppfatning av at enhetlig ledelse har ført til en tydeliggjøring av ansvarsforhold. De er samtidig ikke entydige når det gjelder vurderingene av om faglig ledelse og beslutningsdyktighet har blitt bedre. Og informasjonsflyten synes tvert i mot å ha blitt forverret.

For å utfylle det kvantitative materialet var vi opptatt av de samme temaene i de kvalitative intervjuene. Et av hovedtemaene i disse intervjuene gjaldt nettopp innføringen av enhetlig ledelse og hva det innebærer av endringer på ulike nivå i organisasjonen. Resultater fra de kvantitative undersøkelsene legges frem nedenfor.

3.2. Vurderinger fra den sentrale ledelsen

En samlet ledelse?

Toppledelsen ved NTNU – rektoratet – består nå av rektor som øverste ansvarlig leder, to prorektorer med hvert sitt (faglige) ansvarsområde og to direktører med hvert sitt administrative oppgaveområde. Universitetsdirektørstillingen er fjernet. I stedet sitter rektor med samlet ansvar for driften av universitetet, både faglig og administrativt. I intervjuene som ble gjort med ledelsen sentralt er det gjennomgående en klar oppfatning av at enhetlig ledelse er en tydeligere og mer hensiktsmessig måte å organisere virksomheten på.

Sentral ledelse:

"Det er nok en reell forskjell med dagens system i og med at du sitter med sluttansvar og skal godkjenne disposisjoner knyttet til ressursbruk og andre organisatoriske forhold."

Direktørene i den sentrale ledelsen opplever bedre kontakt med rektoratet og den faglige ledelsen. De oppfattes som likestilte med prorektorene, selv om ansvarsområdene mellom prorektorene og direktørene følger de "gamle" skillelinjene i forhold til fag/administrasjon. I stedet for to adskilte ledergrupper på sentralnivået, dvs. en gruppe med rektor, prorektorer og dekaner og en gruppe med universitetsdirektør og fakultetsdirektører, er det nå én ledergruppe der de ulike fagområdene møtes (Rektorat + direktører + dekaner). Dette oppfattes å gi en mer sammenhengende organisering av ledelsen sentralt.

Enhetlig ledelse på sentralt nivå fremheves gjennomgående som positivt av de intervjuede lederne. Ansvar er samlet og en ser faglige, ressursmessige og administrative problemstillinger mer i sammenheng enn før. Det oppfattes som en mer formålstjenelig organisering av sentralnivået. Det arbeides tettere på øverste nivå og toppledelsen kan komme med tydeligere signaler. Sakene som legges frem for styret oppleves også som mer samstemt enn før.

Samtidig fremheves det at det fremdeles er en viss kulturforskjell mellom den faglige og den administrative ledelsen. Det legges vekt på at det sannsynligvis ennå har gått for kort tid til at dette kan vurderes grundig. Ledergruppen sentralt (rektor, 2 prorektorer og 2 direktører) fremstår fremdeles til en viss grad som delt. Det etterlyses for eksempel mer administrativ kompetanse hos de faglige lederne, og motsatt etterlyses det faglig kompetanse hos de administrativt ansatte (dette gjelder for øvrig også på de andre styringsnivåene).

Fra den administrative siden etterlyses det imidlertid mer kompetanse, interesse og forståelse for administrative problemstillinger blant de som i utgangspunktet er rekruttert fra undervisning og forskning. Disse oppfattes å være primært opptatt av og engasjert i problemstillinger knyttet til fagområde. I noen tilfeller gjør dette at mer administrative oppgaver eller problemstillinger ikke får nok oppmerksomhet. Dette kan også oppfattes motsatt da ledere med fagkompetanse må bruke mye tid på å sette seg inn i de administrative problemstillingene. Det er et viktig mål å integrere fag og administrasjon på alle nivå i den nye modellen. Dette er forsøkt gjort ved å etablere målstyringssystemer og handlingsplaner. På sentralt nivå i organisasjonen opplever en at dette har resultert i en bedre sammenheng mellom faglige og administrative beslutninger og vurderinger. I sum har dette ført til en mer samlet ledelse.

Styrets funksjon og rolle

Ifølge Universitets- og høskoleloven (§ 9-1) er styret universitetets øverste ansvarlige organ. Det har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet, at institusjonen drives effektivt og i overensstemmelse med gjeldende lover, forskrifter og regler samt de rammer og mål som gis av overordnede myndigheter ellers. Det drøfter og fastsetter universitetets overordnede og strategiske linjer, fastsetter mål- og resultatkrav og fører tilsyn med organisasjonens virksomhet. Styret står fritt til å bestemme universitetets interne organisering, men skal sikre at studenter og ansatte blir hørt.

Styrets sammensetning er nedfelt i loven (§9-3), men kan under visse forutsetninger endres av Styret selv. Ett prinsipp er at ingen grupper skal ha flertall alene. Styret skal ha elleve medlemmer. Når rektor (som i dette tilfellet) er ansatt, utnevner departementet ett av de eksterne styremedlemmene til styreleder. Styremedlemmer som er ansatt ved institusjonen velges fra de gruppene de tilhører (faglig eller teknisk-administrativ) for fire år. Representanter for midlertidige ansatte (der disse utgjør mer enn 25 % av de faglig ansatte) og studentrepresentantene velges for ett år. Eksterne medlemmer foreslås av styret og oppnevnes av departementet.

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

Styreleders rolle er først og fremst å lede styrearbeidet og få styret til å fungere best mulig (intervju). I den nye strukturen inngår rektor i styret som sekretær. Dette innebærer (iflg. rektor selv) at rektor har ansvaret for det som legges frem for styret, for hvordan det legges frem (saksunderlag). Administrasjonen, dvs. rektoratet forbereder sakene. Rektor er også ansvarlig for å gjennomføre styrets vedtak. Rektor har her den samme funksjonen overfor styret som universitetsdirektøren hadde tidligere. Noen opplever at rektor på denne måten har fått større autoritet og innflytelse i Styret, nettopp fordi universitetsdirektørstillingen er borte. Samtidig må rektor i det nåværende systemet stå til ansvar for styret og styreleder på en annen måte enn før. Det kommenteres at det er en tydeligere rolleavklaring mellom rektor, som "direktør" for hele virksomheten, og styreleder.

En gjennomgående oppfatning er at det er mer sammenheng og enighet om sakene som legges frem for Styret når rektor har totalansvar for virksomheten. Administrasjonen (sentralt) opplever at de har god innflytelse på sakene som legges frem. Samtidig opplever styremedlemmene at sakene er godt forberedt. Administrasjonens betydning i saksforberedelse fremheves som svært viktig.

Styret har et mer overordnet ansvar for virksomheten. Dette betyr særlig oppmerksomhet om strategi og strategiutvikling. Selv om styrets ansvarsområde er nedfelt i universitetsloven, har det vært et diskusjonstema hvordan Styret skal fungere og arbeide, og hvilke typer saker styret skal behandle. Et styremedlem kom med en bekymring:

"Styret fungerer som et overordnet strategisk institusjonsstyre, men jeg synes ikke styret bare skal ha den overordnede strategiske oppgaven.... Svakheten er at de sakene som vi tar stilling til delvis er så overordna og komplekse at dette begrenser styrets reelle innflytelse"

Dersom det stemmer at Styret ikke har noen særlig innflytelse innad i organisasjonen, og dersom dette er forskjellig fra tidligere, kan det bety at den sentrale ledelsen med ansvar for den daglige driften, dvs rektor, har eller får større betydning og makt.

Det har tydeligvis vært en sentral problemstilling hva styret egentlig skal eller bør ha ansvar for og bestemme over:

Sentral ledelse:

"Det har jo vært noen interessante diskusjoner om hva styrets involvering skal være. Forventningene blant styrets medlemmer kan være ganske ulike i forhold til hva det betyr å behandle strategiske spørsmål."

Styremedlem:

"Det går for eksempel på hvor langt styret skal gå i å utøve og ha synspunkt på ting som åpenbart er et administrativt ansvar"

Det er klare forskjeller mellom ulike styremedlemmers rolle- og oppgaveforståelse. Skillet går særlig mellom de eksterne og de interne medlemmene. Det kommenteres at de tilhører ulike tradisjoner og "kulturer", med ulike syn både på styremedlemmenes og Styrets rolle. De eksterne medlemmene er mest opptatt av overordnede strategiske problemstil-

linger. De har erfaring fra styrearbeid både i privat og offentlig sammenheng. De interne medlemmene vi intervjuet er opptatt av at de interne medlemmene i Styret har mer innsikt i organisasjonen. De går dermed ofte mer inn i det som de eksterne medlemmene oppfatter som detaljer. De interne styremedlemmer oppfatter seg også som tillitsvalgte og framhever at de har særkompetanse på universitetet. De ønsker seg blant annet større innflytelse på viktige prosesser og vegvalg som nå tas hånd om av rektoratet og sentraladministrasjonen. Her kommer det frem en spenning mellom rektoratet og de interne medlemmene i Styret.

De eksterne styremedlemmene oppfatter sin rolle som mer frikoblet fra organisasjonen og er mer opptatt av overordnede spørsmål. De bringer særlig inn sine erfaringer med og kunnskaper om samfunnslivet, offentlig sektor, eieren (staten) eller det private næringsliv. De interne har først og fremst med seg sin kunnskap om universitetets organisering, funksjon og historie. Spenningen mellom de interne og de eksterne styremedlemmene oppleves som en *"betydelig utfordring"*:

Sentral ledelse:

"Det har vært noen relativt fundamentale verdi- og legitimitetsdiskusjoner. Ikke alle interne styremedlemmer er villig til å gi de eksterne legitimitet for å styre et universitet. Det ligger noen fundamentale spenninger der."

De to studentrepresentantene havner i en vippeposisjon når de interne står mot de eksterne. Deres stemmer får da stor betydning for sakens utfall.

Faren med et vedvarende delt styre er beslutningslammelse. For noen er løsningen en annen sammensetning av styret:

Styremedlem:

"Enhetlig ledelse kan fungere, men da må en tenke gjennom styresammensetningen først. Jeg tror du trenger et styre der du ikke risikerer å få to eller tre fronter, men et styre som kunne ha vært sammensatt på et litt annen måte."

Det har vært diskusjoner som gjelder hva som er legitime partsinteresser i styret, og hvor stor innflytelse de eventuelt skal ha. Uenigheten i styret kan også ha sammenheng med at styret er relativt nytt. Man åpner for at det trengs tid før det setter seg. Flere nevner "Campussaken", diskusjonen om plassering og eventuell samling av universitetet på ett felles område, som en svært vanskelig og splittende sak. Denne har i stor grad bidratt til spenningen i Styret. Campussaken fikk betydning også ved valget av de interne styremedlemmene. Dette er en sak som foreløpig er lagt på is.

Spørsmålet om Styrets og styremedlemmenes rolle og oppgaver berører fundamentale spørsmål. Hvordan ønsker man at et universitet skal styres? Vi har pekt på at utviklingen har gått i retning av at samfunnet krever og får større styringsmakt over universitetene. Universitetene har en viktig rolle i samfunnsutviklingen, og erkjennes i dag i sterkere grad som verktøy for samfunnsutviklingen enn det som har vært tilfelle tidligere. Denne utviklingen er tydeliggjort de senere årene gjennom lovgivning og hva myndighetene ønsker at

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

universitetene skal være. Samtidig er det tydelig at noen av problemstillingene som har vært diskutert i ulike utredninger de senere årene vedvarer.

Strategisk ledelse

Sammenheng mellom nivåene i organisasjonen blir fremhevet som viktig og noe det jobbes mye med. Kontakten mellom nivå 1 og nivå 2 oppleves som bedre enn før, mens kontakten ut til grunnenhetene (nivå 3) gjennomgående omtales som noe man jobber aktivt med å få til. Det tyder på at man ikke er tilfreds med situasjonen. Både Styret og den sentrale ledelsen ser dette som en viktig utfordring, men er ikke helt samstemt når det gjelder vurderingen av i hvilken grad man har lyktes.

Sentral ledelse:

"Vi har jobbet med involverende strategiprosesser hvor vi har vært ute i organisasjonen med de gruppene som jobber på sentralt nivå og som har dialog med fakultetene og fakultetene videre med instituttene. Og vi bruker styringsdialogmøter som et verktøy i dette. Men det er helt klart at det er utrolig krevende å få dette til å balansere slik at det blir tjenelig for utviklingen av virksomheten. Hvis dette blir overveldende stort og veldig ressurskrevende, så vil det være veldig uheldig. Vi må finne en god balanse mellom involvering, substans og ressursbruk."

Det er et uttalt mål å forankre sakene godt ute i organisasjonen for på den måten å gi et godt underlag for beslutningene som styret skal ta. Det fremheves av den sentrale ledelsen at en jobber mye med å sikre strategisk sammenheng fra "topp til bunn" i organisasjonen. Strategidokumenter er et viktig virkemiddel, og det fremheves at det er viktig at alle nivå er med på å utvikle disse strategiene.

Sentral ledelse:

"Det er først nå i denne perioden jeg føler vi har en sammenhengende streng av strategisk tenkning fra faggruppene og opp til det sentrale nivået, og det som binder det sammen er jo det overordna strategidokumentet og de underliggende dokumentene som fakultetene har laget og målstyringssystemet som er knyttet til disse nivåene."

Ledelsen sentralt opplever at det er utviklet gode verktøy for å sikre sammenheng mellom beslutninger på topp og iverksetting på bunnen gjennom handlingsplaner, styringsdialog og målstyringsdokumenter. De nye "tellekantene" gjør det letter å måle organisasjonens "produksjon", og gjør at organisasjonen oppleves som mer effektiv. Det produseres mer, både når det gjelder antall publikasjoner, doktorgrader og studiepoeng. Samtidig oppleves dette som en krevende oppgave å få til. Kravene til å utarbeide ulike mål og telle produksjon er særlig krav som den utvidede samfunnsstyremodellen har pålagt institusjonene. Dette er også nyttige verktøy for institusjonen for å skaffe oversikt over egen virksomhet, og til bruk i den strategiske planleggingen. Samtidig er det slik at dess mer en teller dess viktigere blir tellingene. Fra den kvantitative undersøkelsen er det flere ansatte som rap-

porterer at de opplever tellekantsystemet som direkte demotiverende og et system som ikke fungerer.

Fra sentralt hold oppleves kontakten med nivåene under som forbedret, selv om flere fremhever at det fremdeles finnes utfordringer, særlig knyttet til instituttnivået. Bedre kontakt knyttes blant annet til utviklingen av flere nye møtepunkter, både i ledelsen og i administrasjonen. *Ledermøter* sentralt i rektoratet (mellom rektor, prorektorer og direktører) sammen med større ledermøter bestående av rektoratet, dekaner og to studentrepresentanter, fremheves som viktige.

Flere informanter på sentralt nivå mener at enhetlig ledelse gjør at det ikke i like stor grad som før kommuniseres "dobbel" i organisasjonen. Det er ifølge informantene tydeligere hvem som sender og mottar i systemet og en føler at kommunikasjonsflyten er bedre når det gjelder hvilke beslutninger som er tatt og hvordan de skal gjennomføres. Samtidig framheves det at kommunikasjonen likevel kan forbedres, og at det fremdeles er stor avstand mellom topp og bunn i organisasjonen.

Verktøyet til å skape bedre sammenheng mellom nivåene i organisasjonen når det gjelder strategisk-administrativ styring ser ut til å være på plass. Den sentrale ledelsen er fornøyd med mulighetene for økonomistyring og strategisk ledelse. En informant i den sentrale ledelsen sier det slik:

"Den måten vi har jobbet med strategi og å få på plass handlingsplaner og målstyringssystem er gode. (...) Det er et kjempearbeid i en så stor organisasjon. Det gjelder å få på plass en bedre organisering, en klarere rollebeskrivelse, ansvarsbeskrivelser, og så dreier det seg om å se arbeidsprosessene gjennomgående og på tvers av organisatoriske grep og bidra til en gjennomgripende prosessenkning (...) og forankre det tydelig i brukernes behov for tjenester og sørge for at en har en helt klar forståelse for ansvaret i hele linja"

Det legges også vekt på at man særlig har arbeidet med å bedre økonomistyringen ved NTNU. Dette har skjedd ved å utvikle "gode og enhetlige budsjettmodeller" (intervju). Budsjettbehandlingen beskrives også som den "typiske" styresaken. Samtidig er det en vedvarende problemstilling og diskusjon om en skal støtte de miljøene som allerede ligger fremst nasjonalt og internasjonalt, eller om en skal støtte "bredden."

Sentral ledelse:

"Vi har jobbet med og hatt mye oppmerksomhet og jobber fortsatt mye med å forstå relasjonene mellom økonomi og fag."

Det synes å være enighet om at den totale økonomistyringen har blitt bedre og mer enhetlig. Dette gjør også at styringen av universitetet har blitt tydeligere. Tidligere bar systemet mer preg av at NTNU besto av to ulike institusjoner og tradisjoner. Nå oppleves organisasjonen (når det gjelder økonomistyringen) som mer samlet. Samtidig erkjenner flere at det fremdeles gjenstår en del i forhold til kommunikasjonen på tvers av de "gamle" institusjonene. Selv om styringen fra toppen er mer samlet og styrket, hvilke konsekvenser har det hatt for medvirkning og innflytelse nedover i organisasjonen?

Medvirkning og innflytelse

Enhetlig ledelse styrker ledelse fra toppen. Hovedinnsatsen i den første tiden ser ut til å ha vært på strategisk styring og på å bedre økonomistyringen ved institusjonen. En styrket toppladelse kan bety at mulighetene for innflytelse og medbestemmelse nedenfra svekkes. Kontakten mellom toppen og bunnen i organisasjonen er viktig, og det har vært en målsetting fra Styret sin side å ta hensyn til balansen mellom beslutningsdyktighet, høy effektivitet og kvalitet, og demokratisk medvirkning og innflytelse. På sentralt nivå i organisasjonen var det imidlertid få som ønsket å uttale seg i særlig grad om dette spørsmålet. En i den sentrale ledelsen sier om dette:

"Kommunikasjonen er – hvordan skal vi informere dekaner og instituttnivået slik at de gjør det de skal. Men på veien frem til en beslutning så er det like mye andre veien kommunikasjonen går. (...) Det er en toveis prosess. Der har vi tenkt for mye slik, hvordan få de underliggende nivå til å gjøre slik som styret ønsker. (...) Vi jobber med å utvikle et konsept for ledelseskommunikasjon der vi også ser at vi må få dialogen oppover. Folk skal bli hørt og ikke bare bli fortalt"

Representanten fra en arbeidstakerorganisasjon vi intervjuet oppfattet at avstanden mellom ledelsen og resten av organisasjonen var lang:

"En er veldig avhengig av hvordan det fungerer på grunnplanet og der sliter vi økonomisk, til dels manglende informasjon, manglende muligheter for å påvirke egen arbeidsinnsats. Vi opplever en avstand mellom ledelsen – toppladelsen og grunnplan."

Inntrykket av avstand mellom topp og bunn, og de ansattes ønsker om mer og bedre informasjon og muligheter for innflytelse, bekreftes også av de interne styremedlemmene vi intervjuet.

Representanten fra arbeidstakerorganisasjonen framhevet at medbestemmelse i det daglige, på instituttene, er noe det særlig bør arbeides med. Det er særlig forholdet til de ulike faggruppene på instituttnivået som blir kommentert. Det blir etterlyst et fjerde nivå i organisasjonen:

"Det som vi ser som en utfordring fremover er å få dette med medbestemmelse til å fungere mer i det daglige. (...) Vi føler at dette med instituttledelse, samspill med faggruppene er noe som flyter markert i dag. Det har vært veldig mye fokus på sentralledelsen og overordnet ledelse i de senere årene"

En annen informant i den sentrale ledelsen er enig i dette:

"Jeg tror at nøkkelen ligger i at vi må ha mer systematisk tenkning omkring møtearenaer på institutter som er ganske store. Tenke i gåseøyne et fjerdenivå. Det er langt fra enkeltforskere til instituttleder på et stort institutt. ... Vi må ha en kommunikasjonsmåte og strukturer som gjøre at en leder som er nærmere enn instituttleder. Det er en type strukturelt grep for å sikre medbestemmelse."

I dag er faggruppenivået ikke et formelt nivå, men mange institutt har organisert seg med faggrupper som uformelt nivå, der en både diskuterer fagspesifikke og administrative spørsmål. Det er særlig når en har store institutt på opp til 200 medarbeidere at en anser det som nødvendig med et fjerde nivå i organisasjonen. Innføringen av et formelt fjerde nivå kan oppfattes å bidra til å bedre kommunikasjonen, bedre sammenheng mellom nivå og til å sikre større grad av og opplevelse av medbestemmelse.

3.3. Vurderinger fra dekanene

Det er enighet blant dekanene at målet med enhetlig ledelse var å få en klarere sammenheng mellom faglig og administrativ ledelse der en bedre sammenheng mellom strategi, mål, budsjett, økonomistyring i tillegg til personaldisponering var noen av siktemålene. Dette skulle bidra til å fjerne motsetninger mellom administrativ og faglig ledelse. Dekanene mener at en har lyktes i å få en klarere linjeorganisering med klar ansvars plassering hos dekan for totalvirksomheten.

Når det gjelder målet om en mer effektiv organisasjon, mener dekanene at ledelsen har blitt mer effektiv, både ved at det er mindre dobbeltarbeid enn før og ved at en har klargjort rollene bedre. Det fremheves også at det har vært gjort et større arbeid i å omstille administrative støttefunksjoner som gjør at en er mer effektiv på dette området.

Når det gjelder innføringen av enhetlig ledelse på sentralt nivå ved NTNU, fremhever noen av dekanene at rektor har fått en klarere rolle som leder for hele universitetets virksomhet. Også selve rektoratet oppfattes av flere som en mer synlig sentral ledergruppe. Det stilles spørsmål om det sentrale nivået, det vil si rektoratet med sine ulike staber, har fått økt innflytelse på bekostning av fakultetenes handlingsrom. Muligheten for en slik utvikling knyttes til at det kan ha blitt mindre mulighet til å etablere egne fakultetsvise satsningsområder og rå over egne strategiske beslutninger.

Dekanene oppfatter *Inntektsfordelingsmodellen* som et viktig strategisk verktøy. Målet med modellen er å sikre konsistens mellom beslutninger innenfor forskjellige hovedområder og å kunne kontrollere om virksomheten utvikler seg i ønsket retning. Inntektsfordelingsmodellen er en modell som fordeler ressurser (bevilgninger) fra NTNUs sentrale ledelse til fakultetene ut fra vedtatte parametre og godkjente planer. Enhetene får tildelt midler i forhold til blant annet undervisning, veiledning, produksjon av mastergrader, doktorgrader og studiepoeng, publisering og andel av eksterne midler (intervju). Fakultetene bestemmer selv hvordan midlene skal fordeles videre. Modellen fungerer på denne måten som et styringsredskap for NTNUs styre og ledelse og skal vise sammenheng mellom ressurstildeling og resultater/mål for virksomheten (Arbeidsgruppen for revidering av inntektsfordelingsmodellen ved NTNU 2003). Fra dekannivået vektlegges det samtidig at det har skjedd en nedgang i overføringer fra sentralt hold.

Dekanens rolle

Rollen som dekan har endret seg markant fra todelt til enhetlig ledelse. Dekanene er nå ansatt for 4 år, og de som sitter nå ble ansatt i 2005. Det er særlig defineringen av an-

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

svarsområde som er endret til et totalansvar for fakultetet som enhet. Dekanene selv sier at det er en stor endring ved at rollen er beslutningsorientert, mens det tidligere var fakultetsstyret som tok de viktige beslutningene. Det er en tydeligere lederoppgave nå enn da det var valgt dekan, der både rektoratet, fakultetsadministrasjon og instituttledere forventer en tydelig fakultetsleder med totalansvar for faglige og administrative oppgaver.

En dekan uttaler seg om hva ledelse på fakultetsnivå innebærer:

"Ledelse av en kunnskapsbedrift krever en faglig kompetanse og legitimitet. Som leder må du ha autoritet. Min faglige ledelse må være en strategisk faglig ledelse."

Det understrekes at de som skal lede fakultetene må ha en vitenskaplig forankring innenfor det området en leder, både for å ha legitimitet som leder blant de ansatte og studentene, men også overfor omverden.

Fakultetsdirektørens rolle

Samtidig som dekanens rolle har forandret seg, er også rollen som fakultetsdirektør endret. Hvordan en har valgt å definere denne rollen varierer mellom fakultetene. SVT fakultet har valgt å ta bort funksjonen, mens andre har valgt å beholde fakultetsdirektøren som en administrativ leder med fullmakt fra dekan. Tidligere var funksjonen knyttet direkte opp til universitetsdirektør med eget definert ansvars- og lederfunksjon. Fakultetsdirektøren har fått mindre formelt ansvar, men på mange fakultet ses rollen som viktig for å sikre stabilitet i drift av fakultetet.

Ved SVT-fakultetet ble det som nevnt tidligere gjennomført et forsøk med enhetlig ledelse fra april 2004. Her har de valgt å ha fire ulike seksjonsledere som rapporterer direkte til dekan. De fire seksjonslederne operer som fakultetsdirektører og har ansvar for personalledelse i sine seksjoner. Det blir sett på som en forbedring av rutiner og økt effektivitet i beslutningstaking ved å ha færre nivå i ledelsen på SVT fakultetet.

Måten fakultetene administreres på kan løses på ulike måter. Dekanene fremhever at det er fleksibilitet på fakultetsnivå til å finne løsninger som passer ledelsen ved de enkelte fakultet. Dette viser at det er relativt stor autonomi på fakultetsnivå til å organisere virksomheten på det administrative området.

Faglig ledelse

Dekanene viser til at faglig ledelse kan ses som styrket gjennom enhetlig ledelse. Det er klart at dekan har ansvar for både den administrative og faglige utviklingen av enheten. En dekan forteller om faglig ledelse:

"Dekanen har fått en sentral rolle og større myndighet i forhold til faglig ledelse. Det går på påvirkning og valg rundt studieprofiler, det går på tilsetning på strategisk og langsiktige perspektiv, men også den litt vanskelige prioriteringssaken mellom alle gode forslag og noen må gjøre prioriteringen. Før var det mye mer institutt-drevet. Når det gjelder fordeling av ulike ressurser har vi en annen myndighet. Vi som dekan skal både være på faglig side og litt på administrativ side. Hvis du bare skal ha gode administrative ressurser så ville en ikke lagt så mye vekt på den faglige delen."

Som øverste ansvarlig på fakultetet er dekanen ansvarlig for å prioritere både når det gjelder ledelse av den vitenskaplige virksomheten og for at den administrative delen av fakultetet fungerer slik den skal. Det er selve totalansvaret for virksomheten som er et nytt element ved enhetlig ledelse, og dette ser ut til å ha blitt implementert på fakultetsnivå.

Det understrekes at faglig ledelse også handler om tilsetninger i faglige stillinger fordi det er det som vil bestemme utviklingen av faget framover. En dekan sier:

"Tilsetningssaker er den viktigste delen av faglig ledelse. De personene du får tak i, det er de som er de sentrale personene når det gjelder fag og fagutvikling."

Det er på instituttnivået hovedtyngden av den vitenskapelig produksjonen foregår, og både ledelsen på fakultet og institutt ser ansettelse som et viktig strategisk redskap. For den vitenskapelige utviklingen av et fagområde er ansettelsene et redskap for utvikling av fagområdene. Det dreier seg også om å se til at kompetanseprofilen ved instituttene utvikler seg på en formålstjenelig måte i forhold til både strategiplan, studieprogram og forskning på hele fakultetet. Når fakultetet har mer styring på ansettelse enn før, vil det også si at fakultetsledelsen styrer mer enn før den faglige utviklingen på instituttene. Det er en mer aktiv fagstrategisk ledelse fra nivå to til tre.

Nye arenaer for samhandling

Et viktig møtepunkt mellom nivå 1 og 2 i organisasjonen er dekanmøtet mellom rektorat og dekanene. Dette møtet gjennomføres jevnlig. Rektor benytter det som et rådgivende organ. Ved å møtes ofte og diskutere sakene som er på agendaen har dekanene stort sett et bilde av at avstanden mellom toppnivå og fakultetsnivå har blitt mindre i ledelseslinjen. Men det reises likevel spørsmål om sakene som kommer opp på dekanmøtet. Noen dekaner ser at det er for stor variasjon på de sakene som blir lagt fram. Noe av problemet er at sakene er på ulike nivåer og sakslisten for lang. Dette gjør at møtene ikke fungerer optimalt. Det oppfattes samtidig som et godt diskusjonsforum. En dekan uttaler imidlertid:

Jeg har en litt annen oppfatning. Det kunne være tydeligere i referatene om hva som ble rektor sin beslutning, for det er en rådgivende diskusjon. Det er sak etter sak. Det er mange eksempler på at jeg trodde konklusjonen ble slik eller slik, men så viser det seg at den er blitt en annen.

Dette sitatet viser noe av problemet med rådgivende møter. Det kan lett oppstå uklarheter i forhold til det en har diskutert og utfallet som ansvarlig leder skal beslutte. Det blir også uttrykt at det kunne være en fordel med færre saker der grunnlagsmaterialet var bedre utredet. Med mange saker på dagsorden blir det kanskje ikke så mye tid til en grundig diskusjon, og noen etterlyser bedre forankring mellom rektors beslutning og råd fra dekanmøtet. Videre uttrykte noen dekaner at de ikke har noen kobling til hvordan saker de har diskutert i dekanmøtet blir behandlet videre i styret. Det mangler da kanskje en direkte rapportering fra styremøtene til dekanmøtene slik at en ser resultatet av drøfting-

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

ene. Det ble påpekt at dekanene ikke har noen formell rolle overfor Styret, det er rektor som er deres kontakt.

Dekanene vektlegger gjennomgående at det er en økt kommunikasjon mellom instituttlederne og dekan. Det har blitt en sterkere kobling mellom sentralledet på fakultetsnivå og instituttene. Dette skjer særlig gjennom faste møtepunkter slik som ledermøtet på fakultetene der instituttlederne deltar sammen med dekanatet.

På alle fakultet gjennomføres også instituttledermøter. Dekanene uttrykker at disse møtene er viktige diskusjonsfora for beslutninger som dekan fatter i etterkant av møtene. Flere dekaner påpeker at de fleste sentrale beslutninger blir diskutert i ledermøtet og således har vært gjennom en grundig behandling før den endelige beslutningen blir tatt av dekan. Samtidig visers det til en fare for at ledergruppen kan bli noe "dressert"; når gruppen møtes jevnt kan det føre til at den bli relativt samkjørt over tid og mister et kritisk blikk på egen virksomhet.

Hyppigheten av instituttledermøtene er litt ulik på fakultetene, men alle har ledermøter der viktige tema blant annet er budsjett, økonomi og fordelingen mellom instituttene. En dekan uttaler om ledermøtene:

Ledermøter er dekanat, instituttledere og fakultetsdirektør. Vi er ca 12 personer inkludert et par ansatte representanter og 2 studentrepresentanter. Vi kjører ledermøter hver uke, tre timer. Det er en blanding av orientering og diskusjoner. Vi har lagt mye vekt i det siste på instituttleders ansvar og myndighet og ansvarliggjøre instituttlederne når det gjelder økonomi og budsjett og personalhåndtering osv.

Det er litt ulikt hvordan en gjennomfører instituttledermøtene, men dekanene vektlegger at det er et viktig rådgivende møte for dekan der representantene fra de ulike fagområdene møtes og kan diskutere agendaen som dekan setter opp.

Medvirkning og innflytelse

Noen dekaner framhever at de ansatte kan føle at det er mindre medbestemmelse i organisasjonen enn tidligere. Dette forklares med at instituttstyret og fakultetstyret er borte som organ for medbestemmelse. Dessuten har omorganiseringen av NTNU (som særlig ble gjennomført i 2002) ført til større institutter og fakulteter. Det påpekes at dette kan ha medført at de ansatte opplever større avstand til ledelsen. På den andre siden fremheves det at det også finnes formelle organer for medbestemmelse slik som LOSAM og SESAM.¹⁰ Disse opererer i henhold til Hovedavtalen for staten med tilpasningsavtale for NTNU. Dekanene er åpne for at medvirkning er viktig å ivareta ved at de ansatte bidrar til beslutningsprosesser, men synes gjennomgående at de ansatte har like mye medbestemmelse som før. På den andre siden understrekes det at når en har et system med enhetlig ledelse så er ansvaret for å ta en beslutning hos lederen som har ansvar for området.

¹⁰ LOSAM er forkortelse for LOKalt SAMarbeidsutvalg. SESAM er forkortelse for SEntralt SAMarbeidsutvalg.

3.4. Vurderinger fra instituttlederne

Faglig ledelse

Enhetlig ledelse ble innført på instituttnivå i 1998 med bakgrunn i den såkalte Orgut-prosessen¹¹ og gjennom vedtak i Kollegiet (K-sak 218/98). Enhetlig ledelse på fakultets- og sentralt nivå ble innført i 2005 (S-sak 17/05). Hvordan ser instituttlederne på innføringen av enhetlig ledelse på nivåene over, og på hvilken måte har det betydning?

Det synes å være stor enighet om at instituttleder bør ha totalansvaret for virksomheten på sitt nivå. Flere instituttledere mener samtidig at innføringen av enhetlig ledelse på nivåene over (nivå 1 og 2) ikke har hatt noen særlig stor betydning i deres daglige arbeid. Samtidig er de helt tydelig opptatt av at det har skjedd en endring i forholdet mellom instituttet og nivåene over, og da særlig i forholdet til fakultetet. Fakultetene synes å ha fått en klarere rolle og mer makt enn før. Om dette har med enhetlig ledelse å gjøre, eller om det skyldes andre endringsprosesser, er vanskelig å avgjøre. Innføringen av enhetlig ledelse oppleves delvis som positivt, men samtidig opplever en at systemet ikke fungerer helt ennå. Det som er positivt er at beslutningslinjen oppleves som klar. På instituttnivået har en ikke merket så stor forskjell, men det er stor forskjell etter innføring av enhetlig ledelse på fakultetsnivå og på det sentrale nivået. Noe av forskjellene er ansettelser og endret dekanrolle:

"Det har hatt større betydning at en del ting ble tatt fra instituttnivået og lagt på fakultetsnivå, for eksempel når det gjelder ansettelse av folk, der har fakultetet fått mye større innflytelse. Tidligere kunne instituttene vokte om sine revirer med den makten de da hadde ved å nekte å gi opp stillinger osv, sånt er blitt lettere nå."

"Jeg merker veldig tydelig at vi har enhetlig ledelse. ... Dekanen blir alt for mye administrativ leder, og det synes jeg ikke at dekanen skal være."

Fakultetene oppfattes som om de har blitt et tydeligere beslutningsnivå, og dekanene har fått en ny og sterkere rolle. Fakultetene og dekanene oppleves å ha mer makt, dermed har instituttene tilsvarende mindre makt. Noen opplever det som et problem at dekanen har fått mer administrativt ansvar enn før, da dette i noen tilfeller kan gå ut over den faglige beslutningsdyktigheten.

Det er utfordrende for instituttledere å både ivareta faglig og administrativ ledelse. Flere er opptatt av at de administrative ressursene på instituttnivå er begrensede. For noen er problemet at fakultetet "stjeler" tiden til de ansatte på instituttnivå. Det er også en

¹¹ Orgut er forkortelse for NTNUs organisasjonsutviklingsprosjekt. Iflg. K-sak 171/97 hadde det som siktemål å effektivisere virksomheten, frigjøre ressurser og øke kvaliteten på tjenestene for å kunne tilby bedre betingelser for undervisning, forskning, formidling og læring. Innføringen av enhetlig ledelse på instituttnivå var bare ett av tiltakene som ble foreslått i 1998. Se også: Orgut Høringsnotat "Fremtidig organisasjonsmodell for NTNU", www.ntnu.no/orgut/delprosjekt/ansvar/hoeringsept98_fullversion.html

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

følelse at selve instituttene har for lite administrativ bemanning, og fakultetene overstyrer og pålegger en del oppgaver til instituttens kontorleder.. For andre er det et problem av beslutninger og makt flyttes fra instituttene til fakultetsnivå. En instituttleder framhever:

"70 prosent av tiden min gikk det første året til å jobbe på direktiver ovenfra. Det synes jeg er veldig frustrerende. Jeg har lyst å utvikle instituttet, det får jeg aldri tid til."

Et gjennomgående problem er de store forskjellene på tvers i organisasjonen. Det virker som om det blir valgt litt ulike strategier for det administrative området på ulike fakultet. På noen fakultet har instituttlederne en forståelse for at enkelte institutter blir fratatt administrative oppgaver og legges på fakultetsnivå, mens på andre institutter er det motsatt. Det betyr at det er vanskelig å planlegge langsiktig på instituttnivå. Samtidig understrekes det at:

"Instituttene og fakultetene her er veldig forskjellige. Store institutter har andre behov enn små. Forskjeller i økonomi, muligheter for å få eksterne midler er veldig forskjellig. Det er også store forskjeller i tilgangen på studenter og produksjonen av studiepoeng for å øke inntjeningen. Den store variasjonen på dette universitetet er vesentlig."

Noe av utfordringen til NTNU er variasjonen og ulike størrelser på fakultet og institutt. Noen institutt har gode kontakter til omverden og stor etterspørsel etter sin kunnskap og de studenter som blir uteksaminert. Andre fakultet og institutt er mindre og har ikke like stort press fra omverdenen. Dette skaper store forskjeller og muligheter ved de ulike enhetene, eksempelvis mulighetene for å kunne drive faglig ledelse.

Strategisk ledelse

Styring gjennom overordnede strategier er noe som instituttene både påvirkes av og prøver å forholde seg aktivt til. Situasjonen er imidlertid også her svært forskjellig, alt etter som hvilke fagområder instituttene dekker:

"Vi har jobbet mye med hvordan vi skal forholde oss til satsningsområdene til NTNU. Noe av aktiviteten vår faller rett innunder, og noe detter ut. Da må vi diskutere hvordan vi skal forholde oss til det. ... Samtidig er det også viktig å tenke igjennom hvilken sjanse vi har til å nå gjennom på de områdene der verken NTNU eller Forskningsrådet satser. Dilemmaet da er om det er riktig å ansette noen på et slikt område. Hvis vi skal gjøre det, må vi vite at vi har egne penger."

"Hos oss har vi en veldig omfattende strategiplan som vi har laget sammen med forskningsrådet, industrien, departementet, direktorat osv. ... Det har vært en stor suksess. Vi passer jo inn i NTNUs overordnede strategi, men den er jo så overordnet at det ikke er noen konflikt."

For instituttene er det slik at de må forholde seg til NTNU sine satsningsområder og dette oppfattes forskjellig. På den ene siden kan en lykkes godt på et institutt dersom en

er innenfor satsningsområdet, men dersom en velger å satse på noe som går utenfor dette har en vanskelig for å finansiere dette. Det understrekes også at det er nødvendig å drive undervisning på alle områder når en for eksempel har en profesjonsutdanning. Instituttene er avhengig av hva Forskningsrådet eller NTNU satser på, men det er gjennomgående skepsis mot det som oppfattes som økt strategisk styring ovenfra:

"En av intensjonene bak omorganiseringen var at man i større grad skulle kunne styre forskningen. En tror altså at det er mulig. Det bunner etter min mening i en manglende evne til å ta inn over seg forskningens natur, hvor vanskelig den faktisk er å styre innenfor noen områder. Det kan oppstå uventede koblinger og viktige funn som ikke kan planlegges, men som skjer mer tilfeldig. Forskingen kan ha en springende natur som er fullstendig umulig å planlegge, men som også kan være veldig viktig."

Det fremheves at det er viktig å skape rom for kreativitet og initiativ nedenfra, men med en sterkere strategisk styring ovenfra kan det bli mindre mulighet for det. Det oppleves som de mer administrative oppgavene tar mye tid, der utvikling av fagområdene blir skadelidende. Det er liten tid til å følge opp fagstrategiske prioritering, ha ressurser til å satse spesielt på noen områder og gi ansatte mulighet til å utvikle fagområdene. Det kan tyde på at det blir mer ovenfra og ned (top-down) strategisk styring, enn nedenfra og opp (bottom-up) for å utvikle fagområdene.

På samme måte som dekanene, oppfatter instituttlederne i vår fokusgruppe inntektsfordelingsmodellen som et viktig strategisk virkemiddel. Inntektsfordelingsmodellen omtales her som en "*produksjonsmodell*." Instituttlederne fremhever at de forskjellige elementene i inntektsfordelingsmodellen får svært ulik betydning på de ulike instituttene. Hos noen institutt teller studentgjennomstrømning mer enn antallet publikasjoner. Hos andre er det motsatt. Noen oppfatter at modellen likevel gir et visst handlingsrom. Dette gjelder både institutt som faller innenfor og utenfor NTNUs hovedsatsinger:

"Jeg føler at kvalitet på undervisningen og tilrettelegging for publisering er noe som vi selv kan prøve å styre, noe som ikke er avhengig av hvilken forskning vi bedriver. ... Modellen har ført til en bevisstgjøring hos oss som har vært ganske nyttig. For å få studentene til å bli, så må man ha fag som er gode – ikke bare populære. "

"Jeg synes egentlig at inntektsfordelingsmodellen er ganske ålreit. Hos oss utgjør publikasjonsbiten faktisk et par millioner, og det er jo et viktig signal uavhengig av de andre satsningsområdene. Jeg synes vel egentlig at den burde vært enda mer produksjonsavhengig. Men det er jo fordi mitt institutt går ganske godt for tiden."

Det er klart at modellen har direkte virkning på handlingsrommet til de enkelte institutt. Noen fremhever at modellen praktiseres ulikt, og uttrykker misnøye med at en del av ressursene blir igjen på sentralt nivå:

"Jeg har ikke noe i mot at man har en inntektsfordelingsmodell, men man må ha et bevisst forhold bruken. ...Det er svært problematisk å fordele penger etter samme modellen når de ulike instituttene har så ulike (tekniske) behov. ... I de siste årene

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

har det også blitt igjen mer penger på sentralt nivå i forhold til ute på produksjonsnivået. ... Det har gjort at instituttnivået nå er såpass fattig at vi står i fare for å miste viktige fagområder fordi vi ikke får erstattet de som går av. Jeg er ikke sikker på om det sentrale nivået er klar over det. Hvis du først mister et fagområde er det ikke bare å si at ja, da ansetter vi neste år. "

Her ser vi at modellen virker forskjellig, og kan ha både positive og negative konsekvenser for styring av instituttene. Noen instituttledere ser at de ikke får de tildelingene de skal ha etter modellen fordi fakultet overstyrer modellen. Det blir da problematisk å planlegge aktivitet. Det er en fornemmelse av at det sentrale nivået tar mer ressurser enn før. Dette skaper problemer for de enkelte institutt der forskning og undervisning på enhetene kan få problemer. Det er ikke sikkert dette er tilfelle, men inntektsfordelingsmodellen sammen med bedre økonomistyring har ført til en bedre oversikt over produksjonen og slik sett er det mer synlig hvilke ressurser det er som går til de ulike enhetene og nivåene.

Et annet viktig mål med innføringen av enhetlig ledelse var bedre sammenheng mellom administrasjon og fag. Instituttlederne i vår fokusgruppe etterlyser imidlertid fagkompetanse og faglig fokus hos den administrative staben, både på instituttnivå og på nivåene over:

"Fordi vi har levd i den todelte ledelsesstrukturen tidligere, så har ikke det administrative verktøyet hatt faglig fokus. Det som kommer fra sentralt hold er gjennomtenkt på en del ting, som økonomi, men er ikke gjennomtenkt på det som har med den operative virksomheten å gjøre. Jeg selv trenger å arbeide mye med opplæring på det administrative og tekniske, for å få bakgrunn til å kunne gjøre beslutninger som leder. Administrasjonen er og har vært rettet mot det, fordi det har vært deres profesjon."

Dette viser et vanlig problem når de personell som har jobbet med kjernevirksomheten skal innta andre posisjoner og også styre administrativt. Det tar tid for instituttlederne å tilegne seg kunnskaper om den administrative delen av lederarbeidet. Det viser også problemet med et administrativt nivå som har fokus på de rutinene som skal oppfylles, men ikke spesial kunnskap om de undervisnings og forskningsområdene de arbeider innenfor. Dette er ting enhetlig ledelse i større grad synliggjør og det er derfor det blir etterspurt administrativt personale med kompetanse innenfor fagområdene.

Kommunikasjon mellom nivå og på tvers

En viktig målsetting med innføring av enhetlig ledelse var å bedre kommunikasjonen og samhandling mellom nivåene. På instituttnivået føles avstanden til det sentrale nivået imidlertid fremdeles som stor:

"Jeg føler at sentralnivået og instituttene står langt fra hverandre. De står på forskjellige tuer og har så forskjellig perspektiv at vi trenger tid, rett og slett for å snakke sammen. Og så er det i tillegg et fakultetsnivå i mellom som noen ganger gjør at den avstanden blir enda større. ... Det at det er tre nivå gjør at det blir stor avstand mellom ytternivåene. Jeg føler at sentralnivået egentlig ikke vet hva som foregår ute på produksjonsnivået. Og sikkert omvendt og. "

I en så stor og variert organisasjon som NTNU vil det være utfordring med kommunikasjon mellom nivåene, men også på tvers av nivå er det utfordringer. Instituttlederne i fokusgruppen etterlyste egne samlinger for instituttlederne. Dette har vært forsøkt, men har ifølge fokusgruppen ikke fungert godt, blant annet fordi det kommer som tillegg i en allerede presset arbeidshverdag.

Ledermøtene med dekan oppleves som viktige, men flere instituttledere føler de likevel ikke blir hørt. Flere opplever at agendaen allerede er fastlagt, og at det i liten grad er åpning for å legge fram eller drøfte "egne" saker. Det blir fremhevet at samlinger for instituttledere i forbindelse med opplæring og kursing kan fungere som slike mer "uavhengige" møtepunkt for instituttlederne, der man også kunne fått større mulighet for å utveksle erfaringer. Det å kunne snakke med folk med ulike erfaringer i samme posisjon oppleves som verdifullt, konstruktivt og nyttig i forhold til å kunne gjøre en god lederjobb.

3.5. Enhetlig ledelse - oppsummering

Hovedfunnet i den kvantitative undersøkelsen er at enhetlig ledelse har gitt et blandet resultat. De ansatte generelt vurderer det som verken positivt eller negativt. Skiller vi mellom vitenskapelige og ikke-vitenskapelige ansatte kommer det imidlertid frem noen viktige forskjeller. Det er de ikke-vitenskapelige ansatte som er mest positive. Særlig gjelder dette i forhold til vurderingene av om enhetlig ledelse har ført til tydeligere ansvarsforhold og om faglige oppgaver er styrket. Dette kan bety at teknisk-administrativt personale, som tidligere også har forholdt seg tydeligere til en fastlagt beslutningslinje i organisasjonen, nå ser at de vitenskapelige ansatte i større grad også forholder seg til "linja" og til administrative prosesser. Intervjuene bekrefter at sammenhengen mellom faglig og administrativ ledelse har blitt bedre. Motstanden mot å bli ledet har tradisjonelt vært oppfattet som stor hos vitenskapelig ansatte. Samtidig kan det være at mange som nå arbeider på store institutter med mange ansatte ser at det er behov for ledelse.

Ledelsen ved NTNU fremstår som langt mer positive til innføringen av enhetlig ledelse. Her mener nesten 40 % at enhetlig ledelse har ført til klarere ansvarsforhold. I forhold til andre målsettinger er imidlertid også ledelsen delt. De plasserer seg ganske likt mht. om de er enige eller uenige i at faglig oppgaver er styrket og beslutningsdyktigheten ved institusjonen forbedret. Lederne ser også ut til å tvile på om kommunikasjonen mellom nivåene er blitt bedre.

Ut fra det kvalitative materialet kan vi konkludere med at særlig toppledelsen ved NTNU synes styrket. Det er også særlig på øverste nivå i organisasjonen at man ser virkninger av innføringen av enhetlig ledelse. På sentralt nivå oppfattes det stort sett som positivt. Både Styret og rektoratet har fått en annen rolle enn før. Rektors rolle som daglig leder av virksomheten gjør at rektoratets betydning styrkes. Dette vurderes som bra av noen, men som betenkelig av andre. Styret oppleves også å ha en annen rolle enn før, der de mer overordnede strategiske sakene dominerer. Avstanden mellom topp og bunn i organisasjonen er imidlertid stor, og kommunikasjon og muligheter for innflytelse og

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

medbestemmelse er en utfordring. En forklaring som går igjen på flere nivå kan knyttes til at NTNU er en svært stor og mangslungen organisasjon:

"Den forskjelligheten er jo noe av problemet vårt. Dette er ikke én bedrift."

Det er etablert flere nye møtepunkt i organisasjonen, og ledermøtene på flere nivå synes å ha stor betydning. Her møtes imidlertid kun ledelsen. Andre grupper av ansatte føler at de ikke har noen innflytelse her. En viktig utfordring gjelder nettopp det "nederste" nivået i organisasjonen – instituttnivået. Det etterlyses kanaler for medbestemmelse og kommunikasjon, som hører til partsstyremodellen. Samtidig er det vanskelig å oppnå dette når mange institutt er så store at det er stor avstand mellom ledelsen på instituttet og de ansatte der. En løsning som flere ser for seg, er å opprette et "fjerde" organisasjonsnivå basert på faggrupper innenfor de store instituttene. Dette nivået kan føre til at den enkelte ansatte får kortere avstand til sin leder som er positivt i forhold til medvirkning og innflytelse. Samtidig vil innføring av et formalisert nivå kreve ressurser, øke byråkratisering og dermed kanskje øke avstanden mellom topp og bunn i organisasjonen.

4. Fra valgt til ansatt ledelse

Motivet for å innføre ansatt ledelse sentralt og på fakultet var å få bedre sammenheng (mellom faglige og administrative elementer) i beslutningene og en tydeligere kobling mellom ansvar og myndighet. Faglige ledere skulle (og burde) være øverste myndighet og ansvarlig for virksomheten. Opprinnelig var tanken at også lederne ved instituttene skulle være ansatt. Dette var det imidlertid stor motstand mot blant de ansatte, og instituttnivået beholdt derfor den gamle ordningen med valgt leder. Diskusjonen om ikke også instituttlederne bør være ansatt eller valgt er fremdeles aktuell. Dette kommer tydelig frem i intervjumaterialet. Argumentene for ansatt ledelse knyttes særlig til lederens interesse, motivasjon og egnethet for jobben som leder. Denne antas å være sterkere dersom lederen er ansatt. Personalpolitikk og konflikthåndtering anføres som områder som kan bli skadelidende under valgt ledelse. I tillegg er det en utfordring for lederne på store institutt å holde faggrupper sammen. Dette er områder vi nå skal se nærmere på i dette kapittelet.

4.1. Valgt eller ansatt ledelse av grunnenheten – hva mener de ansatte?

Spørsmålet om valgt eller ansatt ledelse er bare stilt til de ansatte ved NTNU. De fleste i vår undersøkelse oppgir at deres ledelse er valgt. Det tyder på at mange har instituttledere som sin nærmeste overordnede. 10 % oppgir at de ikke vet, mens 40 % har en leder som er ansatt. Det interessante i denne sammenheng er imidlertid hva de ansatte svarer på spørsmålet om lederne bør være valgt eller ansatt. Her skal vi også sammenligne med noen resultater fra undersøkelsen gjennomført i forbindelse med evalueringen av kvalitetsreformen i 2006.

Tabell 4.1: Er ledelsen valgt eller ansatt og hvordan bør det være? Prosent

	Valgt	Ansatt	Vet ikke/ingen formening	N	Totalt
Er lederen ved din grunnenhet valgt eller ansatt?	51	39	10	296	100
Mener du at lederen av grunnenheten bør være valgt eller ansatt?					
De ansatte ved NTNU 2008	40	44	17	296	101
De som har valgt ledelse	61	26	13	152	100
De som har ansatt ledelse	15	63	21	144	100
De vitenskapelig ansatte ved NTNU 2005	78	15	8	361	101
Kvalitetsreformen samlet 2005	61	25	14	2033	100

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

I 2008 er de ansatte ved NTNU delt i synet på om lederne bør være valgt eller ansatt. Det er ikke mer enn 4 prosentpoeng i forskjell mellom de som ønsker valgt og de som ønsker ansatt. Ser vi på de som sier å ha valgt ledelse opp mot de som ikke har det, er det en klar sammenheng mellom hvilken type ledelse man har i dag og hva som ønskes. 61 % av de som har valgt ledelse mener at lederen skal være valgt og 63 % av de som har ansatt ledelse mener den bør være ansatt. Her også finner vi en klar forskjell mellom de ansatte ved instituttene og de øvrige ansatte ved NTNU. I tabellen ovenfor er det også data fra evalueringen av kvalitetsreformen. Disse er mer lik den oppfatningen som de ansatte ved instituttene ved NTNU har i dag, men betydningen av valgt ledelse synes å være noe svekket, men fremdeles er det en sterk positiv holdning til valgt ledelse. Grunnen til dette er at i undersøkelsen fra 2005 er det vitenskapelig ansatte som er spurt. Dette viser et bilde som har vært gjennomgående ved flere av de spørsmål som er stilt, nemlig at de vitenskapelig ansatte støtter et tradisjonelt faglig dominert system med partsstyre. Resultatene fra denne undersøkelsen er dermed på linje med evalueringen av kvalitetsreformen: "Å ansette leder betyr at de ansatte mister innflytelse, ikke bare over selve valget av leder, men også ved at de mister sin autoritet over lederen siden denne formelt vil hente sin autoritet fra styret eller overordnede ledere" (Bleiklie m.fl 2006). Vår undersøkelse viser at det er klare meningsforskjeller når det gjelder styring og ledelse mellom de vitenskapelig ansatte og de øvrige ansatte ved NTNU.

4.2. Vurderinger fra ledelsen på sentralt nivå

Informantene på sentralt nivå uttaler at problemstillingen valgt/ansatt leder ikke nødvendigvis er det viktigste spørsmålet når det gjelder omorganisering og innføring av enhetlig ledelse. Aktørene på sentralt nivå er mer opptatt av å finne løsninger som gir god ledelse totalt sett. Det synes som de fleste er fornøyde med å ha ansatte ledere på nivå 1 og 2, men instituttnivået fremheves som et problem. Det oppfattes som særlig problematisk at det er stor variasjon i ledertyper, ledererfaring og motivasjon til å lede. Dette gir mangelfull eller dårlig ledelse mange steder. Representanten fra arbeidstakerorganisasjonen understreket følgende:

"Jeg tror ikke at dette med ansatte eller valgte i og for seg er det helt avgjørende, jeg tror det er mer spørsmålet om hvordan ledelsen utøves som er det springende punktet. Kunne man få sving på det så tror jeg at det med valgt eller ansatt kunne være mindre viktig. På den andre siden så er det vanskelig å se for seg at det å være instituttleder skal være en karriereveg i seg selv. Ansatte dekaner kan jo tenkes å gå tilbake til vitenskapelige stillinger etter hvert. På instituttnivå er det vanskeligere. Faglig ledelse er viktigst for instituttleder."

Det påpekes at det viktigste er hvordan en utøver ledelse, og ikke om lederen kommer til gjennom en valgprosedyre eller etter en runde med ansettelse. Et styremedlem framhever at en valgt ledelse er mer avhengig av at en har kollegaer i ryggen og der ledelsen foregår mer ved hjelp av dialog mellom de ansatte og lederen. Ulempen er at det kan bli lite effektivt. En ansatt leder er mindre avhengig av konsensus med kollegaer og kan dermed

styre mer effektivt, men det bør være åpenhet om de beslutninger som blir fattet. Andre i den sentrale ledelsen framhever nomineringsmåten ved valg som problematisk fordi det kan være vanskelig å få fram de beste kandidatene. Med svake ledere kan personalpolitikk og konflikthåndtering bli skadelidende, og både fag- og administrasjonsledelse kan bli svekket dersom en ikke har motiverte og egnete ledere. Et annet styremedlem framhever:

"Jeg synes i prinsippet at den tidligere situasjonen var utilfredsstillende. Det ble "Svarteper" hvor ledere på alle nivå ble de som hadde sluppet fri lengst og var dårligst til å protestere. Det jeg har sett nå og som gjør at jeg ville hatt det tilbake er at vi har fått en annen situasjon med en blanding av initiativer, delvis lønn og andre fordeler slik som friår, og makt og myndighet til å bestemme utvikling av institusjonen.

Noen mener ansatte ledere får mer autoritet og myndighet, og det kan gjøre det enklere for ledere å få gjennomslag for sine vedtak.. Det stilles også spørsmål ved om valgssystemet egentlig er demokratisk og blir representativt. Et styremedlem hevder:

"Det er nok noen som mener at valgsystemet er et demokratisk fortrinn i seg selv. Det vil jeg stille spørsmålstegn ved så lenge valgene foregår på et så spinkelt grunnlag. Da synes jeg legitimiteten til valgene blir svekket."

Det kan føles som mer avmektig rolle å være valgt. Forholdet mellom dekan og instituttleder kan bli enklere ved ansatte instituttledere da det vil være klart at instituttleder skal være lojal overfor dekan. Når instituttleder er valgt, er det ikke så lett å gå inn og korrigere retning for dekan. Andre oppfatter at instituttlederne allerede har fått mer makt og innflytelse. Et styremedlem gikk inn for å forsette ordningen med valgte instituttledere:

"Instituttlederne har blitt mektige personer og er blant dekanus sine nærmeste diskusjonspartnere. Tidligere var instituttlederen en som sørget for at de riktige papirene kom inn til fakultetet når de begynte å mase om et eller annet, men hadde ingen viktige maktimplikasjoner. Det har den i dag. Bidrar i diskusjoner om hva vi skal satse på i fakultetet, hvem skal få stipendiatstillinger, hvordan skal vi fordele penger osv. Instituttleder er en stor jobb, og en får ikke gjort så mye mer. Vi får personer som har lyst til å være med i ledelse. De mest forskningsaktive springer den andre vegen. Jeg synes det er greit inntil videre at vi har valgte instituttledere, det fungerer bra."

Gjennom faste møtepunkt mellom dekan og instituttledere der en er med på å gi råd til dekanus har instituttledere fått mer innflytelse på hvordan fakultetene blir ledet.

Dette bekreftes også av NTNUs interne evaluering, men i synet på valgt eller ansatt ledelse kommer det først og fremst frem en klar melding fra instituttene at de ønsker seg valgt ledelse. Mellom 35 og 40 institutt rapporterer at det er et ønske om valgt leder. Det er selvsagt meningsforskjeller og gjerne mellom vitenskaplig ansatte og andre. Rundt 10 av tilbakemeldingene mener at spørsmålet om valgt eller ansatt ikke er særlig viktig, det viktigste er gode prosesser for å finne og plukke ut gode ledere. I den grad det kan bli aktuelt med ansatt ledelse er det sentralt for instituttene at de og de ansatte er en del av utvelgesprosessen. Målet er godt forankrede prosesser som gir legitimitet.

4.3. Vurderinger fra dekanene

Når det gjelder overgangen fra valgt til ansatt leder på fakultetsnivå, mener en ganske samstemt dekangruppe at det å bli ansatt er en grei prosess. Det vektlegges særlig at en har blitt vurdert som egnet for stillingen og at det er viktig å ha faglig legitimitet. Det å ha en vitenskapelig bakgrunn ses på som veldig viktig for utøvelsen av dekan stillingen og legitimiteten blant de ansatte. Det understrekes at ved valgt ordning så får den valgte en automatisk legitimitet fra de du velges av. Samtidig er måten en utfører lederoppgavene med på å opparbeide lederautoritet. Det å ha virksomhetserfaring fra en lik type virksomhet ses på som et viktig utvelgingskriterium.

Noen dekaner viser til at ansatte dekaner har sin forankring i den administrative linjen og dette er en viktig forskjell fra å være valgt dekan. Som ansatt dekan er en ansatt for å lede virksomheten med de plikter og ansvar som ligger til stillingen, men en er ikke knyttet til et valgprogram slik det gjerne var før. Det understrekes at dekan er ansvarlig overfor rektor og styre som kan måle den enkelte på om de følger de strategiske målene. Dessuten blir det fremhevet at stillingen som dekan ikke er et verv, men en jobb og at en skal ha sterkere lojalitet til organisasjonen. Dessuten kan en si opp en dekan dersom dekanen ikke oppfyller sine forpliktelser overfor organisasjonen:

"Du får i større grad ledere som føler forpliktelse til ledelse."

En kan anta at denne forpliktelsen både gjelder de lederoppgaver han er satt til å styre i tillegg til en lojalitet til de beslutninger dekanat og rektorat styrer etter. Det er rimelig å anta at en har fått svekket lojalitet til de ansatte på instituttnivået siden en ikke er valgt av disse. Dette stemmer overens med målsetningen om en styrket ledelse av fakultetene ved innføringen av enhetlig ledelse.

Dekanene er for det meste for å gå over til et system for tilsetting av instituttledere, men ser samtidig at dagens systemet også fungerer. Det blir understreket at instituttlederfunksjonen er viktig. En dekan uttaler:

"Instituttene er grunnenheten hvor produksjonen foregår, og det er svært viktig med dedikerte ledere som ser som sin oppgave å gjennomføre institusjonens strategiske målsettinger og ikke føle seg som tillitsvalgte på eget institutt."

Her ser en et ønske om å ha instituttledere som er sterkere knyttet til øvrige ledelse og har klare lojalitet til universitetets mål. Derfor ser det ut til at det er et ønske fra dekanen om at en går over til å tilsette instituttledere.

4.4. Fra valgt til ansatt på instituttnivå?

Instituttlederne vi intervjuet var særlig opptatt av diskusjonen om det skal være valgt eller ansatt ledelse på instituttene, og mindre opptatt av hvilken betydning ansatt ledelse på nivåene over har hatt. Det var delte meninger når det gjaldt vurderingen av om ansatt eller valgt ledelse på instituttnivå er den beste løsningen. Behovet for økte ressurser på

instituttnivået til blant annet ledelse ble understreket av samtlige. Til dels ble det også etterlyst nye strukturer på instituttene.

Flere av instituttlederne har følt et sterkt press i forhold til å ta på seg instituttlederjobben. De har ikke hatt lederambisjoner i utgangspunktet, og uttrykker at de heller ønsker å jobbe faglig. De har likevel sagt ja til jobben enten fordi de ble presset til det, eller fordi de følte at det var deres tur. Det var særlig kvinnene som vi intervjuet som uttrykte at de hadde blitt presset til å stille til valg, selv om det hindrer den akademiske karrieren. En instituttleder uttrykte:

"I utgangspunktet, jeg er førsteamanuensis og hadde egentlig lyst til å jobbe faglig. Jeg hadde egentlig ikke tenkt at jeg skulle være instituttleder, men det ble et betydelig press på å stille. I utgangspunktet ønsker jeg at vi skal ha valgte instituttledere, så jeg tenkte at ok, da er det min tur nå. Man må ta det på rundgang, derfor har jeg vært villig til å ta på meg det arbeidet."

Flere opplever at rollen som valgt instituttleder er vanskelig, særlig i forhold til hvem de skal representere og arbeide for. Noen oppfatter rollen som en klar tillitslederoppgave, mens andre ser rollen som mer delt da en skal lede med bakgrunn i de vedtak som kommer fra nivåene over. En instituttleder uttrykte:

"Da vi ble valgt følte jeg at jeg var instituttets representant mot fakultetet og oppover i systemet. Samtidig er signalene fra NTNU at vi er arbeidsgivers representant. ... Det oppfatter jeg som en rolleskvis, det å være valgt av sine egne, men at de ovenfra har en helt annen forventning til den rollen du skal fylle. Det er en rollefordring som kan være vanskelig. Dette opplever jeg særlig når det er konflikter. Hvem jeg da skal ha hovedlojaliteten min til?"

De opplever sterke forventninger fra sentralnivået, men noen har likevel hovedlojaliteten til eget institutt. Dette omtaler flere som en "rolleskvis." En instituttleder bruker også uttrykket å være "tilsynelatende valgt". Dette illustrerer at flere føler seg presset til å ta jobben, enten av dekanus over eller av kolleger på eget institutt.

Instituttlederne opplever et betydelig press når det gjelder arbeidsmengde i forhold til instituttleders oppgaver, ansvar og ressurser:

"Jobben (som instituttleder) er jo en 100 prosent jobb og vel så det. Samtidig forventes det at du skal drive egen forskning. Det er frustrerende."

Det synes å være bred enighet om at instituttlederjobben er og bør være en 100 prosent jobb, selv om den for mange bare er en 50 prosent stilling. Dette gjelder også på de små instituttene. Flere er opptatt av at det å styre et institutt krever gode administrative og tekniske ressurser. Dagens ressurser oppleves ikke som tilstrekkelige. Dette gjelder særlig på de store instituttene. Det er et problem også at faggruppene, "nivå 4" som en informant kaller det, er et uformelt nivå. Flere forsøker å trekke lederne av de ulike faggruppene inn i styringen av instituttet. Det er imidlertid vanskelig når dette ikke er et formelt nivå, og når det ikke er ressurser til ledelse på dette nivået.

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

I gruppeintervjuet var det stemmer både for og mot ansatt ledelse. Hos noen var motstanden svært stor:

"Vi hadde det oppe på et ledermøte. Ikke én talte for ansatt ledelse. ... Min styrke, det er staben. Hvordan kan jeg ha legitimitet hvis jeg ikke er valgt?"

En av instituttlederne argumenterte for ansatt ledelse på denne måten:

"Vi handler på mandat fra dekanus, det er det som står, vi kan like det eller ikke, men det er det som står. Det andre som slår meg er at ingen av oss som vil forske eller undervise, vil lede. [...] Det burde kanskje være noen som har legning for å lede og som har nødvendig faglig tyngde, men som ser på ledelse som noe viktig og ikke noe man skal gjøre minst mulig av. Så jeg lander på, etter at vi har laget så store institutt, på at den eneste veien å gå er for ansatt instituttledelse.

Det påpekes at ved ansatt ledelse kan mandatet være å lede mer, men samtidig etterlyser en flinke fagpersoner og ikke bare lederspirer. En tror at ved ansettelse kan en stille større krav til søkeren både til faglighet, ledelsesevne og erfaring. Felles for informantene, enten de er motstandere eller tilhengere av ansatt leder på instituttnivå, er at det er nødvendig med en tydeliggjøring av lederrollen, få bedre lederverktøy og en bedret ressursituasjon. I tillegg er det viktig å sikre medbestemmelse, særlig dersom det blir ansatt ledelse også på instituttnivå. Noen mener at økt avstand mellom nivåene har sammenheng med at lederne på nivåene over ikke lenger er valgt:

"Jeg føler at da vi hadde valgt rektor og valgt dekanus, så var de mer rundt på instituttene. Da kom jo til og med folk fra Gløshaugen til Dragvoll på besøk, for å bli valgt. Vi hadde mer kommunikasjon. Det var mye kortere avstand. Vi hadde jo styrer på alle nivå den gangen. Og de var nødt til å høre på oss. Jeg når jo ikke frem til noen nå uten at jeg går til avisen. Da følger jeg ikke linjen. Ellers er det jo dekanen, men hvis det ikke passer dekanen, så går det ikke videre. Rektor kommer noen ganger på "styringsdialog", men da er det jo bestemt på forhånd hva som skal tas opp."

Det er utfordringer når det gjelder medvirkning, medbestemmelse og kommunikasjon med styringsmodellen enhetlig ledelse. Også når det gjelder fra valgt til ansatt ledelse mener en her at det var mer kommunikasjon mellom nivåene fordi det var et behov for de som skulle bli valgt å kommunisere med de ansatte for å kunne bli valgt. Dette er ikke nødvendig i den nye modellen. Instituttlederne påpeker at det ikke er så lett å komme gjennom til rektornivået dersom ikke dekan ønsker å ta opp saken videre i systemet.

4.5. Fra valgt til ansatt - oppsummering

Fra den kvantitative undersøkelsen så vi at det er en sterk positiv holdning til valgt ledelse på instituttnivå. Dette tolkes som støtte til partsstyre, og det er særlig de vitenskapelige ansatte som støtter denne modellen. På den andre siden viser det seg at de fleste som allerede har ansatt leder ønsker å videreføre denne modellen. Dette resultatet kan vi se

igjen i den kvalitative undersøkelsen, der de fleste dekanene og den sentrale ledelsen som alle er ansatte ledere ønsker å videreføre ansatt modellen. En av målsetningene med enhetlig ledelse var å styrke beslutningslinjene i organisasjonen, og ansatte ledere antas å ha større lojalitet til ledelsene for gjennomføring av vedtak som er fattet på et høyere nivå.

I motsetning til dette var hovedtendensen fra gruppeintervjuet av instituttlederne at de anså selve legitimiteten som valg gir som et viktig element for å kunne styre instituttene. Selve utvelgingsprosessen når en velger en leder er en viktig prosess for de ansatte. En har da mulighet til å komme med innspill til de valgbare representantene, men i tillegg må de som stiller til valg synliggjøre sine standpunkter. Det blir understreket at en ønsker ledere som er dyktige fagpersoner i tillegg til å ha nødvendig ledelseskompetanse. Både fagstyre og partsstyremodellene synes å være viktig for de ansatte.

Instituttlederrollen er forandret som følge av innføringen av enhetlig ledelse på alle nivå. På den ene siden har også denne lederrollen fått mer beslutningsmyndighet på sitt nivå og er med på viktige ledermøter på fakultetsnivå og har økt sin innflytelse gjennom det. Samtidig er det mange krav som påføres fra nivåene over. Dette er en konflikt som flere kaller "rolleskvis". Det vil si at handlingsrommet for å utøve ledelse som går utover den administrative ledelsen kanskje ikke er styrket for instituttlederne. Dette handler om liten muligheter for å drive med strategiske faglig ledelse. Dette kan ha konsekvenser for NTNU sin reelle mulighet for å satse på spesielle områder.

5. Fra styrer til råd

I motsetning til den gamle loven har den nye universitetsloven ikke bestemmelser om styrer på fakultets- og instituttnivå. Da enhetlig ledelse ble innført på NTNU i 2005 ble også styrene på institutt- og fakultetsnivå opphevet og erstattet med råd (S-sak 36/05). Dette er primært rådgivende organ for lederen på det nivået de tilhører.

Fakultetsrådene (og museumsrådet) består av 10-12 medlemmer, hvorav en ekstern rådsleder, fire vitenskapelig ansatte (hvorav en midlertidig ansatt), to studentrepresentanter, en ansatt i teknisk-administrativ stilling og 2-4 eksterne medlemmer utenom leder. Antallet eksterne medlemmer fastsettes av rektor etter forslag fra dekanus/museumsdirektør og dekanus/museumsdirektør er sekretær. Fakultetsrådet/museumsrådet skal gi ledelsen råd om strategisk og overordnede faglige prioriteringer, budsjett og hovedfordeling, saker av stor strategisk eller prinsipiell betydning og utviklingen ved enheten i lys av vedtatte mål og strategier (Ibid.)

Dekanus/museumsdirektør har fullmakt til å avgjøre hvordan *institutttrådene* skal settes sammen, og kan også vedta at instituttene ikke skal ha råd (Ibid.). Styret uttaler at der det opprettes institutttråd skal det ha representanter for faste og midlertidige vitenskapelig ansatte, teknisk-administrativt personale og studenter, som i fakultetsrådene. Eventuelle eksterne rådsmedlemmer foreslås av instituttleder og oppnevnes av dekanus. Det er etter vedtak etablert råd på alle fakulteter ved NTNU, men ikke på alle institutt.

Under arbeidet med rapporten var det vanskelig å finne informasjon om rådene som organ ved NTNU. Det finnes ingen helhetlig framstilling eller informasjon om rådenes funksjoner på NTNUs nettsider. Dette er med på å gjøre at rådenes rolle blir lite synlig overfor omverden og internt i organisasjonen. Alle sju fakultet har fakultetsråd, men tre av dem har ikke noen informasjon om dette på sine nettsider. Ser vi på hva som formidles fra de fakultetenes som har informasjon om dette, finner vi opplysninger om mandat og hvem som sitter i rådene. Det medisinske fakultet har de mest fylldige nettsidene om rådet. Her finnes oversikt over rådets mandat, sammensetning og i tillegg innkalling og protokoll. Dette gjør at det er mulig å se hva som faktisk foregår i rådet.

5.1. Sentralnivåets oppfatning av rådene

Da vi intervjuet informanter på sentralt nivå ved NTNU spurte vi også om hvordan de oppfattet at rådene ved institusjonen fungerte. Det synes det som ordningen med råd i stedet for styrer oppfattes som noe problematisk. Noen legger vekt på at dette betyr at ordningen med råd må utvikles videre, andre er sterkt kritisk til at ordningen med styrer på nivå 2 og 3 i det hele tatt ble avviklet. Synspunktet er gjennomgående at overgangen til råd gjør at medvirkningsprosessene blir mer utydelige, og i verste fall totalt fraværende.

Noen legger vekt på at styrene tidligere heller ikke hadde så stor innflytelse, fordi de viktige strategiske beslutningene likevel ble tatt et annet sted.

Sentral ledelse:

"Jeg tror det er riktig å bruke betegnelsen råd. Du får ikke en ledelseslinje til å virke hvis du sier at en dekanus har både en sjef over seg og et styre, og skal lytte til styringssignal fra begge. En kløktig bruk av råd som faglige og strategiske organer for fakultetet og som brukes på en konstruktiv måte er en god modell. ... Men det som foregår der må gi noen føringer for virksomheten. Det kan en få til hvis en bruker rådene på en god måte. Det kan være en trenger å supplere dem med noen andre strukturer som gir tydeligere kanaler for medvirkning."

For å kunne ha en effektiv ledelseslinje er det nødvendig at det er et råd og ikke et styre. Det blir fremhevet at rådet bør bli brukt til rådføring i faglige og strategiske spørsmål. Samtidig etterlyser flere kjøreregler for rådene så de ikke blir sandpåstrøere og uforpliktende diskusjonsfora. Det etterlyses også strukturer som gir tydeligere medarbeidermedvirkning.

Styremedlem:

"Vi har mistet et styringsledd på institutt og fakultetsnivå. Etter min mening er det å ha frivillige råd, da blir opp til hver enkelt leder om han eller hun vil ha det. Det er utpregede *råd*, i praksis instituttleder og fakultetsleder som bestemmer. Når en over natten fikk frafallet av dette reelle styringsleddet på instituttnivå og fakultetsnivå, så ramlet det vekk en veldig viktig bit av det interne demokratiet. Ansatte har mindre innflytelse enn før, og det mener jeg vi kunne ivaretatt ved å beholde de reelle styrene."

Flere omtaler overgangen fra styrer til råd som et demokratisk problem for organisasjonen, og peker på at de ansatte føler de ikke har innflytelse og innvirkning på det som skjer. Det er derfor heller ikke stor motivasjon til å bli en del av fakultetsrådet når det ikke har beslutningsmyndighet. Det blir påpekt at en har mistet et styrings- og kontrollledd på institutt og fakultetsnivå. Rådene som kommer fra rådsorganet blir oppfattet som anbefalinger, og lederne trenger da ikke ta hensyn til dette.

5.2. Inntrykk fra fakultetsnivå

Dekanene

I fokusgruppeintervjuet med dekanene ved NTNU ble rådene så vidt berørt. Dekanene ser at overgangen fra styrer på fakultetsnivå til råd til en viss grad har vært problematisk for de ansatte fordi kollegiale ordninger er falt bort. Dekanene legger vekt på at dagsaktuelle saker for det meste blir diskutert i ledergruppemøtet, mens rådet har en rådgivende funksjon underveis i prosessen der strategiske beslutninger kan diskuteres. Dekanene selv

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

vrurderer i hvilken grad rådene tas til følge i den videre prosessen. Det at dekanene ikke hadde så mye å si om sine egne fakultetsråd kan tyde på at rådene ikke blir sett på som veldig betydningsfulle for dekanens arbeid.

Fakultetsrådsrepresentantenes vurderinger

I evalueringsprosjektet var det også planlagt fokusgruppeintervju med rådsmedlemmer på fakultetsnivå. Intervjugruppen ble bredt sammensatt og alle de ulike typene av representanter som er valgt inn i rådene var representert: en student, en midlertidig ansatt, to vitenskapelig ansatte, en teknisk-administrativt ansatt og en ekstern representant. Det var seks representanter fra fem ulike fakultetsråd som møtte til fokusgruppeintervjuet. Det var innkalt rådsmedlemmer fra alle fakultet, og representanter fra DMF, HF, IVT, IME og SVT møtte.

Inntrykket fra gruppeintervjuet tyder på at rådsmøtene blir gjennomført på noenlunde samme måte ved de ulike fakultetene. I hovedsak møtes rådene fra to til fire ganger i året. De sakene som de fleste rådene får framlagt gjelder strategiplan, årsrapport, budsjett og personalomfang. Drøftingene i rådet ser ut til å foregå på et mer overordnet plan. En av representantene redegjør for rådets arbeid på denne måten:

"Det er jo helt klart at fakultetsrådet er et råd og vi har egentlig ikke noe beslutningsmyndighet og det må vi ta til etterretning og det betyr at vi kan gi råd. Det er også dekanus tydelig på, at de vil ta imot råd. Det blir ikke fattet vedtak eller beslutninger, men vi kan ha ganske klare diskusjoner av og til og det kommer tydelig fram at det er forskjellige syn. Jeg føler at vi blir bedt om å uttale oss på mer overordna strategisk nivå og at vi ikke blir bedt om å gå inn i detaljsaker av mer administrativ karakter. Så det er snakk om budsjett og mål. Utvikling av indikatorer, hva er gode kvalitetsindikatorer, hvordan skal du rapportere hvis vi ikke synes at rapporteringsverktøyet er godt nok, hvordan kan vi foreslå endringer på det slik at det kommer tydeligere fram hva fakultetet driver med og på hvilken måte det skjer produktive gode ting der. I det siste er det med ansattes arbeidsplaner, om balanse mellom undervisnings-, forsknings og veiledningsdel osv. begynt å bli et tema. Og så er det å få dette til å henge sammen."

Det er tydelig at rådet skal fungere som og oppfattes som et rådgivende organ. Samtidig virker det som det å gi råd ikke er en særlig veldefinert oppgave. Det er ikke helt klart for alle rådsrepresentantene hva det innebærer. Det blir sagt at rådet er blitt brukt som rådgivende, men:

"Elles så er det litt sånn at rådet er et råd. Det bør jo være en rimelig dialog mellom ledelsen og rådet og ikke et supperåd heller. Men det er klart at et diskusjonsorgan er det ikke. Rollen til rådet er ganske vanskelig."

En representant framhevet at rådet ikke har noen funksjon fordi det ikke har noen vedtaksmyndighet. Dette er den største forskjellen fra den gamle ordningen. Fakultetsstyret hadde vedtaksmyndighet i en rekke saker. Det varierer hvordan rådene fungerer på de ulike fakultetene, og det er ulikt hvor mange eksterne representanter som møter i rådet. Flere i fokusgruppen legger vekt på at det å ha eksterne representanter gir nyttige impul-

ser utenfra og ser det som viktig at disse kan se fakultetets problemstillinger med et annet blikk. Det oppfattes at målet med å ta inn flere eksterne representanter har vært å løfte saksgjennomgangen bort fra interne stridigheter. Et gjennomgående problem er imidlertid at de eksterne representantene har en del frafall, og at møtene ofte handler om ting som oppfattes som interne saker der de eksterne representantene ikke føler at dialogen er fruktbar.

En av de intervjuede i gruppen er rådsleder, og mener at det ikke er noen stor forskjell i saksframleggene i forhold til det tidligere fakultetsstyret. Dekan har også i rådet ansvar for å presentere sakene og støtter seg i stor grad til egne saksframlegg. Det blir samtidig fremhevet at det er en fordel med en klar leder med totalt ansvar for virksomheten, til forskjell fra før da det var todelt ledelse.

En av representantene i fokusgruppen framhevet at når fakultetsrådet gjennomgår budsjett, foregår det slik at dekanen presenterer tallene, men han/hun har som regel bestemt seg på forhånd for hvordan det skal være. Denne representanter opplever at dekan ikke egentlig er interessert i hva rådsrepresentantene mener. Generelt synes det som at dialogen mellom fakultetsledelsen og representantene ikke er særlig framtrepende. Noen opplever også at sakene som diskuteres ikke er relevante og av den karakter som Styret har lagt opp til. En av representantene redegjorde for hva møtene handlet om på denne måten:

"Saker som blir tatt opp er i stor grad av administrativ betydning, selv om mandatet sier at vi skal være med og behandle strategier og de store linjene. Egentlig er det klargjort på forhånd og det blir diskutert til en viss grad, men påvirkningsgraden er ikke hvordan den burde være. Ellers så er det mye orienteringssaker og oppsummering av status for sideprosjekter, og en del økonomi. Gjennomgang av budsjettene. Der igjen er det ikke diskusjon, det er mer en orienteringssak. Det fungerer i hvert fall ikke som et styre, kanskje som et råd. Men diskusjonene skjer vel en annen plass."

Rådene fungerer også forskjellig i de ulike fakultetene i forhold til intensjonene. Flere er frustrert over rådets manglende betydning og innflytelse, og at det ikke blir tatt på alvor. En representant sier hvordan han oppfatter sitt fakultetsråd:

"Jeg ser jo at mitt fakultet fungerer på en helt annen måte enn det som blir beskrevet her. Studenter og teknisk/vitenskaplig ansatte skulle hatt like stor innflytelse – men det (rådet) betyr ingen ting. For det blir jo ikke tatt noe vedtak. Stjernøutvalget ble bare passert, og vi har aldri blitt spurt om det, det ble ikke tatt opp. Det er jo en parallell struktur dette. Det er jo instituttlederne og dekanus, prodekaner, fakultetsdirektør, de dro på en strategisamling ... og da var ikke fakultetsrådet invitert med. Så de gir blaffen. Det (rådet) er helt uinteressant."

Representantene i vår fokusgruppe mener at deres muligheter for innflytelse gjennom fakultetsrådet er små. Det er opp til dekanen å ta en beslutning og det er derfor begrenset hvilken innflytelse rådet kan ha. Representantene oppfatter at sakene som legges fram for det meste er orienteringssaker og formidler en frustrasjon over at de ikke kan gripe inn i

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

de beslutningene som blir fattet på fakultetet. Det er ikke er mye realpolitikk som blir diskutert i rådet. En representant påpekte:

"Rådet har heller ikke korrigert kursen til fakultetet i noen slags bestemt retning. Ledelsen av fakultetet foregår på det forværelset der dekanus sitter sammen med fakultetsdirektør og underdirektør. Blir de uenig så går det videre til instituttledere. Vi er bare et rådgivende organ og de trenger ikke spørre oss hvis de har bestemt seg for noe. Det er klart at en søker ikke konflikter bare for å søke konflikter."

"Nei, oppgaven er å gi råd og jeg savner det å fatte beslutninger og sette strek og kunne bli ferdig og si slik gjør vi det. Når du ser referatene fra møtene, så blir det en oppstilling av synspunktene som er kommet fram uten at det er et detaljert referat. Da ville de mest spissa synspunktene vært referert. Så skal dekanus ta hensyn til det i sitt arbeid videre og det blir jo kun i den grad dekanus synes det er interessant og riktig å ta hensyn til det."

Rådets rolle som rådgivende organ oppfattes helt tydelig som problematisk. Representantene forventer en form for innvirkning på beslutningene, selv om mandatet er å være rådgivende. Det å være rådgivende oppfattes som synsing og ikke å ha noen reell verdi i beslutningskjeden. Rådet oppleves imidlertid ikke å ha særlig innflytelse, først og fremst fordi det ikke har beslutningsmyndighet, men også fordi det ikke behandler relevante saker. Et annet forhold er at det først og fremst er dekanen som fastlegger dagsorden.

Det kom fram at det er vanskelig for rådsrepresentantene å følge sakene de har vært med på å diskutere videre. Dermed er det også vanskelig å vurdere i hvilken grad rådets synspunkter faktisk blir tatt til følge. En representant uttrykte:

"Vi har jo bedt om å få tilbakemelding etter en del saker som vi gir råd i, og har jo av og til opplevd at vi ikke får noe kontinuitet i sakene fordi vi ofte hører ikke noe mer. Vi har bedt om at dekanus rapporterer tilbake til rådet. Hva har skjedd og hvordan gikk det med den saken osv.? ... Da kan det hende at saker vi har hatt oppe ikke tas opp igjen i møtet etter."

Det fremgår av fokusgruppeintervjuet at det ofte er instituttledermøtet eller ledergruppen som tar sakene som har vært oppe i fakultetsrådet videre, men at rådet selv ikke får noen systematisk rapportering av videre saksgang. Resultatet er at uformelle kontakter og fora blir avgjørende.

Det går videre fram av fokusgruppeintervjuet at rådet ikke fungerer som en informasjonskanal ut til andre ansatte i organisasjonen. Når det heller ikke fungerer som en tydelig innflytelseskana for de ansatte, oppleves det som at rådet har en begrenset funksjon. Det blir pekt på at mange i organisasjonen føler seg fremmedgjort. Dette gjelder særlig de vitenskapelig ansatte. Mange opplever at de ikke får vite om eller delta i viktige prosesser. Dette kan bøtes på dersom flere involveres direkte i beslutningsprosessene og de ansatte generelt får større innsikt i driften av organisasjonen. Representantene peker samtidig på at det er vanskelig, men også viktig når NTNU er en så stor organisasjon. Viktige beslutninger fattes av få sentrale personer. Disse trenger innspill fra de ansatte. Samtidig ønsker

de ansatte ikke nødvendigvis å ha full oversikt. Det vil ta for mye tid. Dette er en vanskelig balansegang.

Flere av representantene i gruppen var opptatt av at organisasjonen mangler et internt kontrollledd:

"Vi i rådet stilles ikke til ansvar for noe som helst. Det er klart at dekanus stilles til ansvar for alle pengene og personene. Så det er ikke så rart at han vil fatte de beslutningene selv. Det har jeg stor forståelse for, så jeg synes dette er en klarere fordeling av ansvar. Men det er blitt fryktelig mye ansvar på et lite antall personer. Det jeg savner i dette systemet, og det er derfor jeg er så negativ, det er at makten er samlet på instituttleder og dekanus, men det er ingen som kontrollerer makten. Det jeg savner er et fakultetsstyre og instituttstyre som på en måte ansvarliggjøres og fatter beslutninger som de kan stilles til ansvar på. Nå kunne de bare avvirket dette (rådet). Dekanus stilles til ansvar for riksrevisjonen, rektor og departement for de beslutninger han gjør, og ingen andre. Det er litt farlig fordi det er blitt for stort og for mye makt samlet på få hender. Prinsippet om at det er lite kontroll med stor makt er i prinsippet veldig usunt."

Det som er bra med enhetlig ledelse sett fra denne synsvinkelen er at ansvarsforholdene i organisasjonen er tydelige. En ser at det er dekan som må fatte beslutningene. Likevel føler ikke rådsrepresentantene at deres råd blir vektlagt. Problemet med enhetlig ledelse i denne sammenheng er at makt konsentreres, samtidig som det er lite kontroll med hvordan makten utøves. Både ansvar og kontroll ligger "i linjen" med denne ledelsesformen. Tidligere utøvde instituttstyrene og fakultetsstyrene en viss form for kontroll med ledelsen. Fokusgruppen påpekte at denne kontrollen riktignok ofte tok form av forsvar for egne interesser, og at det ikke var så lett å få styrene til å fungere enhetlig og på vegene av hele institusjonen.

Overgangen fra styre til råd ved NTNU synes å ha vært problematisk. Endringen har ennå ikke funnet sin form. Ut fra vår undersøkelse kan vi se at fakultetsrådene og representantene som sitter i disse organene har en uklar og vanskelig rolle. En representant uttrykte meget kontant at:

"... men som et organ så er det sjelden jeg føler at jeg kaster bort så mye tid som når jeg sitter der."

Dette tyder på at rådene ikke fungerer etter intensjonen og at de har et mandat som synes vanskelig å gjennomføre.

5. 3. Instituttledernes vurderinger av rådene

Hvordan fungerer instituttrådene?

Instituttlederne i vår fokusgruppe uttalte seg hovedsakelig om instituttrådene, og ikke om fakultetsrådet. Ikke alle institutt har instituttråd. De som har det oppfatter det gjennom-

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

gående som et råd det er viktig å lytte til. Alle har jevnlig møter, 2-4 ganger i året er vanlig. Samtidig er det klart at det er instituttleder som tar avgjørelsene og står til ansvar for det. Sammensetningen av rådet varierer. Det er også forskjellig hvilke saker som tas opp. En instituttleder sier:

"Jeg ser på det som et veldig nyttig råd. Men det er et råd. Det er noen som vil tilbake til et instituttstyre. Styret hadde makt. Min innvending mot instituttstyret er at de hadde for så vidt makt, men hadde de noe ansvar? Det er et problem hvis noen har makt, men ikke et ansvar. Derfor synes jeg at et råd er greit."

Det ser ut til å være stor variasjon i hvilken rolle instituttrådet har, og hvilke stemmer som "høres". På noen institutt spiller de eksterne representanter en svært viktig rolle. På andre institutt finnes det ikke eksterne medlemmer i rådet. Det varierer også hvor viktig eller relevant man synes det er å ha eksterne representanter i rådet. Dette har åpenbart sammenheng med den store variasjonen mellom instituttene og hvem de henvender seg til i samfunnet utenfor. Det er stor forskjell i hvem de "leverer" forskning til og hvilken tilknytning og forbindelser de har til for eksempel industri og annen næringsvirksomhet.

"Vi har instituttrådsmøter ca tre ganger i året. Det viktigste sånn som jeg ser det er at det er fire eksterne representanter. Det å kunne diskutere strategi og planer, og kontakt ut mot industrien med de som jobber der ser jeg på som vesentlig. Vi har fire veldig aktive personer, så vi får en god del input. Men jeg kunne tenkt meg vel så mye et råd som besto av enda flere eksterne representanter. ... Rådet fungerer for så vidt greit hos oss, men det kunne ha blitt enda bedre."

"Vi hadde instituttstyre inntil jeg overtok, og vi hadde eksterne representanter. Men de eksterne representantene sa klart i fra, at dette ville de ikke være med på lenger. De synes det var hyggelig, men bortkastet tid. Så vi kuttet ut instituttråd hos oss."

For noen har ikke instituttrådet fungert nettopp fordi det kun er et råd, og har blitt nedlagt. Det har vært vanskelig å motivere både ansatte og eksterne representanter til å stille og bruke tid på rådet fordi mandatet er rådgivende. Samtidig etterspør de ansatte medbestemmelsesrett og å bli orientert, slik at informasjonsflyten kan gå godt begge veier. Det blir hevdet at en ikke har funnet noen struktur som ivaretar begge elementene på en god måte.

I *internevalueringen* er det stilt spørsmål om hvordan medbestemmelse foregår ved instituttene og hvilke organ for dette man bør ha. Medbestemmelse blir løftet frem som viktig og de fleste trekker frem at de ordninger som er i dag bør videreføres. Det blir pekt på allmøter, ledermøter, faggruppemøter, instituttråd, ulike formelle og uformelle kanaler for kommunikasjon osv. Kommentarene ellers omhandler blant annet betydningen av instituttrådene. Her er det delte meninger om disse er nyttige eller ikke, men uttalelsene fra de institutter som kommenterer instituttrådene er jevnt over negative. De fungerer ikke hensiktsmessig, hevdes det. Flere mener at den gamle ordningen med instituttstyrer var bedre. Særlig betydningen av å ha beslutningsmyndighet blir løftet frem. Dette kan sees i sammenheng med at det ved enkelte institutt oppleves at mye beslutningsmyndig-

het er sentralisert og det er et ønske om å flytte mer av dette ut i organisasjonen. En idé er å erstatte instituttrådene med strategiseminar for de ansatte ved instituttene, mens andre ønsker å legge større vekt på faggruppene.

Andre organer har større betydning?

På store institutt ser det ut til at ledermøter har en vel så viktig funksjon som instituttrådene. Dette er ikke et formalisert nivå. Leder møtene på instituttnivå består av seksjonsledere, representanter fra ulike faggrupper og/eller medlemmer av ulike utvalg. På de mindre instituttene er det ikke slike møter. Her opplever man at den løpende kontakten mellom lederen og de ansatte er bedre og lettere å gjennomføre. På noen institutt er det slik at rådet representerer forbindelsen mellom instituttet og eksterne representanter, mens ledermøtet fungerer som forbindelsen mellom instituttleder og de øvrige ansatte:

"Leder møtet er det viktigste fora for informasjon og for kollektiv medbestemmelse. Det er der det skjer, det er der de (ansatte) har anledning til å ta opp ting, og det er der de kan påvirke det som skjer."

Noen institutt har opprettet utvalg med bestemte ansvarsområder (utdanning, forskning m.m). En instituttleder oppfatter slike utvalg som noe som er "i stedet for" råd, som også gir de ansatte innflytelse. Hovedinntrykket er at det er stor variasjon. Noen institutt har jevnlig leder møter og har etablert faste seksjoner og utvalg med ulike funksjoner. Andre har en mye "løsere" struktur. For flere ser det ut til at veien blir til mens man går:

"Hos oss så tror jeg det er riktig å si at vi har gått fra å være mer styringstunge med mange råd og utvalg, til nå hvor mest mulig skal gjøres uten. Vi lager ad hoc grupper når vi trenger å gjøre en jobb. Det synes jeg fungerer veldig bra. ... Jeg synes ikke det er noe mål at alle instituttene skal være like, eller at det skal være lik struktur. La folk få ordne seg slik som det fungerer for dem. Så lenge de klarer å produsere det som forventes av dem, så har man jo lyktes selv om man ikke har alle disse organene som ble nevnt her. Det virker som andre har veldig mange utvalg og organer."

Flere er imidlertid kritisk til en etablering av flere uformelle møtepunkt:

"Jeg er ikke så veldig begeistret for uformelle grupper, for da vet man ikke hva som skjer, man vet ikke hvem som er informert og hvem som har deltatt. Så jeg er for formelle møter. Leder møtet er det viktigste fora for informasjon og for kollektiv medbestemmelse."

Det kan være slik at noen grupper faller utenfor når en har uformelle grupperinger som en viktig del av ledelsen av nivåene. Det er særlig i forhold til faggruppenivået der gruppeleder har lite å styre over. Det er tydelig at de store instituttene har behov for et mer formalisert nivå under seg. Dette vil kunne gjøre leder jobben mer overkommelig, og en del av arbeidet kan delegeres. Samtidig vil det kunne bli en måte flere ansatte føler de blir hørt på og har mer kontakt med nærmeste leder.

5.4. Fra styrer til råd - oppsummering

Det er tydelig at overgangen fra styrer til råd på fakultets- og instituttnivå ved NTNU har vært vanskelig. Inntrykket som formidles, fra sentralt hold, fra fakultetsnivået og rådsmedlemmene selv på det nivået, og fra instituttnivået, er at rådene stort sett ikke fungerer særlig godt. Rådene er ment å skulle være en viktig kanal for innflytelse og medbestemmelse, men oppleves ikke slik fordi rådene ikke har beslutningsmyndighet. Det varierer i hvilken grad dekan eller instituttleder tar hensyn til rådene. Det er også stor variasjon i hvordan rådene er sammensatt og hvordan de fungerer. På instituttnivå har de flere steder en viktig funksjon som kontaktpunkt ut til samfunnet og næringsliv. Som intern innflytelseskanal er inntrykket at rådene ikke fungerer særlig godt. De ansatte er ikke spurt om rådene, men resultatene fra intervjuene støtter opp om de ansatte vurderinger knyttet til medbestemmelse. På alle nivå fremkommer det forståelse for at de ansatte kan oppleve redusert medbestemmelse. Representantene selv opplever sin rolle som vanskelig og uklar, noen opplever det som bortkastet tid. Samtidig savner man en kontroll med ledelsen. Denne funksjonen hadde styrene tidligere. Ledelsen på institutt og fakultet lytter kanskje til rådene, men det er gjennomgående uklart om og i hvilken grad rådene tas til følge. Andre organer, som ledermøtene på de forskjellige nivå synes å være viktigere fora. Flere legger vekt på at det er der beslutningene blir tatt.

6. Konklusjon

Hovedmålet med denne evalueringen har vært å gi kunnskap om erfaringene med innføring av enhetlig ledelse ved NTNU. Det er tre år siden reformen ble iverksatt, og erfaringene med reformen er derfor begrenset. Likevel kommer det i vårt materiale frem noen tydelige signal fra både ledelsen og de ansatte på hovedutfordringer med en slik styringsmodell.

Forholdene ved NTNU, som ved andre institusjoner for forskning og undervisning, påvirkes i stor grad av utviklingen i institusjonens rammevilkår, økonomi, konkurranseforhold og eksterne krav fra eier og andre oppdragsgivere. Dette har stor betydning, og det kan være vanskelig å isolere effekter når det gjelder opplevde endringer og vurderinger av hvordan organisasjonen virker. NTNU har videre en unik historie og en struktur som fortsatt prege organisasjonen. NTNU ble dannet i 1996 som en fusjon av en rekke akademiske institusjoner i Trondheim. Det ble gjennomført en sammenslåing av NTH (Norges Tekniske Høgskole), AVH (Den allmennvitenskapelige høgskolen), DMF (Det medisinske fakultet) og VM (Vitenskapsmuseet). De ulike enhetene hadde vært samlet under Universitetet i Trondheim (UNIT), men denne var en betydelig løsere organisasjon enn NTNU. På grunn av sin forhistorie er NTNU en svært stor og variert organisasjon, og det er en stor utfordring å etablere sammenheng både mellom topp og bunn og på tvers mellom ulike miljø. Det snakkes fremdeles om kulturforskjeller og forskjeller i tenkemåte mellom ulike deler av organisasjonen.

NTNU har i sin levetid i tillegg gjennomgått flere store og omfattende omorganiseringer og endringsprosesser, som fremdeles synes å prege universitetet. Flere av våre informanter nevner sammenslåing av institutt og overføring av oppgaver mellom institutt og fakultet som en prosess som har vært og i noen grad fremdeles er en utfordring. Flere legger også vekt på at omstillingen i forhold til innføringen av enhetlig ledelse er en omstilling som fremdeles pågår. Slike endringsprosesser tar tid, og man har fremdeles en vei å gå både før endringene har satt seg i organisasjonen og for å nå målsettingene med endringene.

De sentrale målsettingene med innføringen av enhetlig ledelse ved NTNU i 2005 var å øke institusjonens styrings- og beslutningsdyktighet, sikre effektiv drift og samtidig høy kvalitet på forskningen og utdanningstilbudet ved universitetet. Reformen skulle skape en enklere og mer beslutningsdyktig organisasjonsstruktur gjennom mer entydige rapporterings- og instruksjonslinjer, forbedrete strategiprosesser og styrket strategisk styring, en tettere kommunikasjon mellom nivåene og en mer profesjonalisert ledelse. Samtidig var det et mål å sikre tilstrekkelig grad av medvirkning og innflytelse.

Ser vi på målsettingene med å innføre enhetlig ledelse kan vi konkludere med at det er oppnådd en styrking av organisasjonens beslutningsdyktighet og effektivitet gjennom å samle administrativ og faglig ledelse. Det oppleves som klart hvem som har ledel-

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

sesansvaret og hvorfra beslutningene kommer. Ved å samle administrativ og faglig ledelse oppleves ledelsen som tydelig. Selv om det er vanskelig å si noe sikkert om gjennomføringen av beslutninger i vår undersøkelse, oppleves organisasjonen som mer effektiv sett fra sentralnivået. Ledelse og styring fra toppen foregår blant annet ved strategiske prioriteringer, målstyring og handlingsplaner.

Kontakten mellom Styret og den sentrale ledelsen, og mellom ledelsen på fakultets- og instituttnivå vurderes gjennomgående som god. Det synes særlig som at toppledelsen er positive til endringene. Samtidig er det en klar oppfatning på sentralt nivå at organisasjonen er blitt mer effektiv ved at det er blitt en bedre økonomisk styring og mer oversikt og forutsigbarhet når det gjelder strategiske prosesser. Ledelse i form av *strategisk styring* er et viktig virkemiddel for å fordele og prioritere ressurser utover i organisasjonen. Dette skjer gjennom standardiserte produksjonsmål og insentivbasert finansiering. Det handler om beslutninger om økonomiske overføringer og om prioritering av fagspesifikke satsningsområder, i tillegg til hvordan en velger å forholde seg til interne og eksterne krav.

Ledelsen ved NTNU fremstår totalt sett som mer samlet enn før. Det er mer kontakt og kommunikasjon mellom lederne på alle nivåene i organisasjonen. Samtidig er det en vesentlig avstand mellom lederne på grunnplanet og toppledelsen. Ved å opprettholde valgt ledelse på instituttnivå "brytes" hovedmodellen. Lederne på instituttnivå opplever dermed en svært vanskelig lojalitetskonflikt. Skal de orientere seg mot ledelsen på nivåene over, eller mot de ansatte de er valgt av? Motstanden mot å innføre ansatt ledelse på instituttnivå er stor blant de ansatte. Hovedsaken gjelder om lederen på instituttnivå har nødvendig legitimitet blant de ansatte. Det blir fremhevet som svært viktig at vedkommende både har kompetanse som leder og relevant fagkompetanse for den enheten hun eller han skal lede. Man ønsker seg instituttledere som både er faglig sterke og som evner å gjennomføre strategiske prosesser.

Med innføring av ansatt ledelse i stedet for valgt har en beveget seg bort fra et dialogisk ledelsesprinsipp som i større grad var basert på partsstyre. Valgte ledere har legitimitet fra de ansatte som velger dem, og for å bli valgt er det nødvendig med en dialog med de ansatte en velges fra. I en modell med ansatte ledere er ledelsesprinsippet i stedet knyttet til gjennomføring av vedtak fra overordnede ledelsesnivå. Den ansatte lederen henter sin legitimitet gjennom tillit fra de overordnede og de er blitt en del av et enhetlig ledelsessystem basert på mål- og rammestyring. Behovet for dialog med ansatte i enheten en har ansvar for å lede har blitt mindre. NTNU har dermed innført en modell som innebærer en sterkere styring av beslutninger fra sentralnivået og et klarere beslutningshierarki med bakgrunn i andre og nye krav til universitetet fra politiske myndigheter. Slik sett bærer nyorganiseringen preg av samfunnsstyre.

Et viktig mål med den nye ledelsesmodellen ved NTNU har vært å sikre høy kvalitet og god faglig ledelse. Når det gjelder opplevelsen av om faglig ledelse er styrket, er bildet uklart, og det er vanskelig å konkludere. Enkelte opplever at faglig ledelse er styrket, fordi det totale ledelsesansvaret er samlet hos faglige ledere. Det at faglige ledere også er institusjonens ledere har imidlertid betydning for hvordan den faglige ledelsen utøves. Mange opplever imidlertid at enhetlig ledelse medfører svekket fokus på de fagli-

ge sidene av saken, fordi lederen også må bruke tid på administrasjon og personalledelse. Den faglige ledelse står med andre ord i fare for å bli mer administrativt orientert og mindre opptatt av konkret forskning og undervisning. At noen opplever en svekket faglig ledelse henger også sammen med at styrene på institutt- og fakultetsnivå er tatt bort og erstattet med råd. De ansatte føler ikke at de har innflytelse på beslutningene som tas gjennom rådene. Samtidig er definisjonen av hva faglig ledelse er forskjellig. Våre funn tyder på at den faglige ledelsen ved universitetet endrer form. Faglig ledelse handler i større grad enn før om strategisk ledelse og om en orientering mot produksjon i forhold til inntjening. Om den faglige ledelsen oppleves som styrket eller svekket kan derfor også ha sammenheng med hvor man står i forhold til NTNUs vedtatte strategiske satsinger. Dersom fagområdet en tilhører er innenfor hovedsatsingene, vil man også trolig synes at den faglige ledelsen i organisasjonen er god. Dersom fagområdet derimot er utenfor hovedsatsingene, er det sannsynlig at en vil oppfatte den faglige ledelsen som mindre god.

Et avgjørende funn i undersøkelsen gjelder hvilken betydning innføringen av enhetlig ledelse har hatt for de ansattes medvirkning og innflytelse. Et sentralt mål har vært tilstrekkelig medbestemmelse for de ansatte. Dette synes ikke å være oppnådd på det nåværende tidspunkt. Avstanden mellom "topp" og "bunn" i organisasjonen er stor. Problemstillingen dukker opp på alle nivå og gjenfinnes både i det kvantitative og det kvalitative materialet. Kontakten mellom lederne på ulike nivå er styrket, men det er gjennomgående slik at de ansatte føler at de har for lite innflytelse på viktige beslutninger. En hovedgrunn til dette er at de i mindre grad en tidligere delta på viktige beslutningsarenaer. Organisasjonen oppleves samtidig som "topptung", med en stor sentraladministrasjonen som "tar" en stor andel av ressursene. Grunnenhetene i organisasjonen, der produksjonen foregår, opplever ikke at de blir hørt. Dette gjelder selv om lederne på instituttnivå føler de har tettere kontakt med ledelsen på fakultetet. Det synes vanskelig å nå gjennom med synspunkter på strategiske prioriteringer og faglige satsinger "nedenfra". Dette gjelder både for ledere av grunnenhetene og andre ansatte på grunnplanet. Dette henger sammen med grunnenhetenes pressede økonomiske situasjon. Lederne opplever at den økonomiske situasjonen gir lite rom for faglig utvikling og satsinger utenom de områdene som er bestemt "ovenfra". Den forskningen og utviklingen som skjer på grunnplanet utenom hovedsatsingene, har liten innvirkning på prioriteringene fra sentralt hold.

Gjennomgående er det slik at de ansatte enten ikke har merket noen særlig forskjell, eller opplever en *forverring* av forholdene etter innføringen av enhetlig ledelse. Kontrasten til ledelsens vurderinger av situasjonen er stor. Tendensen i materialet er slik at lederne opplever en *forbedring* på flere av dimensjonene som er lagt vekt på i denne evalueringen – egen innflytelse, iverksetting av vedtak, kontakt mellom NTNU og samfunnet for øvrig og kommunikasjon mellom nivåene i organisasjonen. Lederne opplever også at betydningen av samfunnsinteresser og den faglige styringen av NTNU er styrket. Samtidig tyder også svarene fra lederne på at det har vært en forverring av ansattes, interessegruppers og studenters innflytelse. Lederne vurderer at styringsmulighetene på egen enhet er stor, mens innflytelsen på mer overordnede strategier og planer er begrenset. Lederne på grunnplanet opplever at krav fra ledelsen ovenfra sammen med en vanskelig ressursi-

Evaluering av styring og ledelse ved NTNU.

tuasjon begrenser det strategiske handlingsrommet og mulighetene for innflytelse på strategiske og faglige prioriteringer.

Evalueringen viser videre at de ansatte føler svekket tilhørighet til NTNU. Dette kan forklares dels med opplevelsen av manglende innflytelse, og dels med bakgrunn i flere omorganiseringer ved NTNU de siste årene. Avstanden mellom grunnplanet og sentralnivået i organisasjonen er stor, og mange opplever at den sentrale ledelsen har lite kontakt med grunnenhetene. Sammenslåing av institutter har ført til nye strukturer og større enheter. Dette gjør at avstanden fra de ansatte til nærmeste leder også blir stor. Informasjonsflyten mellom de ulike nivåene, og særlig ned til grunnenhetene oppleves ikke som særlig god.

Totalt sett kan vi konkludere at NTNU har beveget seg i en retning av en sterkere ledelse, og da særlig på sentralnivået. *Samfunnsstyre*, i form av økt mål- og resultatstyring og ekstern representasjon i styre og råd, er styrket. Dette har gått på bekostning av partsstyret. Beslutningsprosessenes karakter har endret seg. Den *interne legitimiteten* er svekket. Denne ble tidligere sikret gjennom høy grad av deltakelse blant de ansatte i råd og kollegiale organer. I stedet er *ekstern legitimitet* blitt viktigere, gjennom eksterne representanter i styret og i rådene på fakultets- og instituttnivå. En viktig vurdering vil være om de ansattes innflytelse er svekket så mye at det går utover legitimiteten til og gjennomføringen av de vedtak som fattes. Svekket tilhørighet til institusjonen kan bety dårligere arbeidsforhold og føre til vanskeligheter med å rekruttere og beholde nøkkelpersonell. Dette vil kunne ha avgjørende betydning for målsettingen om høy kvalitet i forskning og utdanning ved NTNU.

Når de ansattes formelle deltakelse i beslutningsprosessene er redusert, blir ledelsens dialog med ansatte svært viktig. Det er vanskeligere å opprettholde tett kontakt og en god dialog med ansatte i større enheter. Faren ved en sterk ledelse uten kontakt med og støtte fra ansatte kan føre til at beslutninger ikke får betydning i praksis. Beslutningsprosessene kan ha blitt effektivisert, men dersom beslutningene ikke har den nødvendige forankringen på grunnplanet eller møter sterk motstand har man en utfordring.

I en samlet vurdering vil vi peke på at både de ansatte og ledelsen synes å være enige om at partsstyret ved NTNU er svekket. Det er tydelig at den rådende modellen legger mindre vekt på at alle ansatte skal ha innflytelse over måten NTNU styres på. Når partsstyret svekkes, får fagstyre og samfunnsstyre større betydning. Det er imidlertid vanskelig å avgjøre om fagstyre eller samfunnsstyre er viktigst, både når vi ser på hvordan målsettingene med den nye ledelsesmodellen er formulert og ut fra de svar evalueringen har gitt. Vi har flere steder pekt på at fagstyre og samfunnsstyre kan støtte opp om hverandre, og det er vel noe av grunnideen ved NTNU i dag. Økt vekt på faglig-strategisk arbeid harmonerer både med samfunnsstyre- og fagstyremodellen. Den største utfordringen ligger trolig nettopp i vurderingen av om økt betydning av mål- og resultatstyring og strategiarbeid kan bidra til å styrke NTNU faglig og bidra til bedre kvalitet på institusjonens forskning og undervisning. Det vil være særlig viktig å ta stilling til hvordan dagens modell er tenkt å styrke den faglige kvaliteten. Å formidle og forankre dette i organisasjonen vil sannsynligvis være avgjørende for å få aksept for måten NTNU organiseres og ledes på.

Referanser

- Arbeidsgruppen for revidering av inntektsfordelingsmodellen ved NTNU (2003): Revisjon av NTNUs inntektsfordelingsmodell (IFM), Notat 13.05.2003, http://www.ntnu.no/eksternweb/multimedia/archive/00005/1__Modellens_utviklin_5883a.pdf
- Bleiklie, I. (1998), "Justifying the Evaluative State. New Public Management Ideals in Higher Education." *European Journal of Education*, 33 (3): 299-316.
- Bleiklie, I. (2005), "Academic Leadership and Emerging Knowledge Regimes" i I. Bleiklie & M. Henkel (eds.) *Governing Knowledge: a study of continuity and change*
- Bleiklie, I., H-E Ringkjøb og K. Østergren (2006), *Nytt regime i variert landskap. Ledelse og styring av universiteter og høyskoler etter Kvalitetsreformen. Evaluering av kvalitetsreformen, delrapport 9*. Oslo: Rokkansenteret/NIFU STEP/NFR.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P. G. Roness og K. A. Røvik (2004), *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2002), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2003), "Coping with Complex Leadership Roles: The Problematic Redefinition of Government-owned Enterprises", i *Public Administration* Vol. 81, No. 4
- Grønlie, T. (1998), "Drømmen om en konkurransetilpasset stat – Ytre fristilling som styringspolitisk redskap – 1945-1995" i Grønlie, T. og P. Selle (red.), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget
- Held, David (1987), *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hood, C., O. James, B. G. Peters & C. Scott (eds.) (2004). *Controlling Modern Government*, London: Edward Elgar.
- Keller, G. (1983), *Academic Strategy. The Management Revolution in American Higher Education*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, Mewe York: The Free Press.
- Midgaard, K. (1982), "Norway: the interplay of local and central decisions", in H. Daalder and E. Shiils (eds.) *Universities, Politicians and Bureaucrats*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOU 2000: 14, *Frihet med ansvar (Mjøsutvalgets instilling)*
- Ryssdalsutvalgets innstilling (2003), *Ny lov om universiteter og høyskoler. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 6. desember 2002. Avgitt til Utdannings- og forskningsdepartementet 23. september 2003*.
- Orgut 1998: "Endringer i Styring og ledelse på instituttnivå"
- Pollitt, C., S. Van Thiel og V. Homburg (red.)(2007), *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Blackwell, Oxford.

Andre dokumenter fra NTNU:

K-sak 171/97 "Administrativ effektivitet og kvalitet – ORGUT – videreføring av prosjektet".

K-sak 218/98 "Endringer i styring og ledelse på instituttnivå"

K-sak 262/98 "Oppfølging av K-sak 234/98. Evt. dispensasjoner fra Universitetloven m.v."

S-sak 18/03 "Styrings og ledelsesfunksjonene ved NTNU – Høringsdokument", 17.12. 2002

S-sak 34/03 " Styring og ledelse – 2. gangs behandling"

S-sak 50/03 "Styring og ledelse"

S-sak 17/05 "Innføring av enhetlig ledelse ved NTNU – ledelsesstruktur"

S-sak 36/05 "Råd og utvalg ved fakultet og institutt"