NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
S-sak 4/16

01.02.2016
Saksansvarlig: Ida Munkeby
Saksbehandlere: Trond Singsaas og Per E. Kjøl

N O T A T

Til: Styret
Fra: Rektor
Om: Administrativ organisering: Modeller

Tilråding:

1. Styret tar framlagt utredning om modeller for administrativ organisering til orientering. De organisatoriske endringene skal føre til en innsparing i administrativ kapasitet på 5 % på kort sikt og ytterligere 5 % i løpet av 3 år gjennom effektivisering av administrative prosesser og rutiner.
2. Ressursrammen til primærvirksomheten – forskning, undervisning, innovasjon og formidling – skal søkes opprettholdt.
3. Rektor gis fullmakt til å utforme mandat for den videre utredningen.

1. Innledning

Styringsgruppa for fusjonen opprettet 18. juni ei gruppe som fikk i oppdrag å utarbeide forslag til organisering av universitetets administrative virksomhet. Gruppa ledes av dekan Anne Kristine Børresen og består for øvrig av ledere på ulike nivåer ved universitetet og representanter for arbeidstakerorganisasjonene.

Gruppen har tolket mandatet slik at oppdraget kan løses gjennom tre leveranser:

- Rapport 1: Prinsipper, målbilde og kvalitetskrav. I tråd med mandatet ble rapporten levert 1. oktober 2015. http://www.ntnu.no/documents/1262755726/1265772389/Skisse_admorg_01102015_REV.pdf/94810740-c9be-409f-b96e-26c1b575d23b
- Rapport 2: Alternative modeller. Denne ble oversendt rektor 1. februar i år i henhold fristen.
- Rapport 3: Samlet anbefaling for administrativ organisering med frist 1. juni 2016

Tidsperspektivet for gruppas forslag går utover startåret 2016 og dreier seg om den mer langsiktige organiseringen med implementering fra og med 2017.

Enhetene, arbeidstakerorganisasjonene og studentdemokratiet er invitert til å komme med innspill til rapportene. Det samme er administrative enheter. I oktober 2015 arrangerte gruppa sammen med sekretariatet en workshop med 250 deltakere. Og i januar 2016 gjennomførte medlemmer av gruppa 5 høringsmøter fordelt på studiestedene. Her var også deltakertallet rundt 250.

2. Rapport 2: Alternative modeller

2.1 Grunnlaget for forslaget til modeller

Grunnlaget for gruppas arbeid er fusjonsplattformen med særlig vekt på kap. 2.7 som omhandler «gode administrative og tekniske tjenester». Tjenestene skal være tett integrerte med den faglige aktiviteten. De skal ha høy kvalitet med effektiv bruk av ressursene, og de skal være brukervennlige.

Gruppa har også formulert et målbilde forstått som brukerforventninger. Brukerne er i denne sammenhengen studentene, vitenskapelig tilsatte, ledere, statlige organer og eksterne samarbeidspartnere og ansattes forventninger til NTNU som arbeidsgiver og organisasjon. I grunnlaget for forslagene ligger også en oppsummering av hva gruppa anser som eksterne trender og føringer med konsekvens for den administrative organiseringen.

I tillegg til et organisasjonskart, har gruppa er pekt på at beskrivelse av en organisasjon og organisatorisk modell innbefatter instruksjon- og rapporteringslinjer, delegasjoner, ressursfordeling, plassering av funksjoner og oppgaver og prosesser. I tillegg til de formelle og strukturelle aspektene må vi i en velfungerende organisasjon også inkludere kultur, ansattes kompetanse og ledelse.

I sitt arbeid har gruppa konsentrert seg om viktige strukturelle elementer som danner en organisasjon. I denne sammenhengen har gruppa i stikkords form delt de administrative oppgavene i funksjoner. Uten å foreslå en konkret fordeling av funksjoner og oppgaver, har den pekt på at dette er et sentralt element i en organisasjon og at funksjons- og oppgavefordelingen i universitetet både har vertikal og horisontal akse.

Gruppa har identifisert fire krav som administrative oppgaver og tjenester må vurderes opp mot. Vi vil trekke fram noen av elementene fra gruppas beskrivelse:

- **Effektivitet**: Ut fra effektiviseringshensyn bør funksjoner og oppgaver i en prosess vanligvis ivaretas på så få nivå som mulig. Ut fra både effektivitets- og kvalitetshensyn bør en åpne for ulike organisatoriske løsninger, bl.a. asymmetriske. Dette er relevant både for NTNU i Gjøvik og NTNU i Ålesund og dersom de faglige enhetene på nivå 2 blir svært ulike i størrelse.

- **Kvalitet**: NTNUs egne ambisjoner vil sammen med mål og prioriteringer i norsk kunnskapspolitikk, kreve høy kvalitet og effektivitet i den administrative støtten til primær-oppgavene. Kvalitet i de administrative tjenestene må ha fokus på studentene og legge forholdene godt til rette for utdanning, undervisning og læring.

- **Fagnærhet**: For å styrke kvaliteten i kjernevirksomheten er det en klar forventning om et tettere samspill mellom faglig og administrativ virksomhet. Fagnærhet tilsier i de fleste tilfeller en desentralisering av administrative tjenester og god tilgjengelighet.

- **Modernisering**: administrative tjenester i framtiden skal understøtte gjennomgående virksomhetsprosesser som sikrer god arbeidsflyt, er koordinert, forenkler virksomheten og fjerner dobbeltarbeid. Det ligger betydelige effektiviseringsgevinster i å standardisere, digitalisere og automatisere arbeidsprosesser.

2.2 Forslag til modeller

Utvalget skisserer to hovedmodeller med en variant i modell 2.

- **Modell 1** har som utgangspunkt at organisatoriske endringer i hovedsak gjøres der dette følger direkte av fusjonen. Det betyr at dagens ansvars-, funksjons- og oppgavefordeling og administrative enheter i hovedsak videreføres med nødvendige tilpasninger

  Noe effektivisering tas ut ved at de tidligere institusjonene innfører samme formelle regelverk og praktisering av dette, samme basis IT-systemer og samme grunnleggende kvalitetsstandarder på tjenestene.

  Det vil settes klare effektiviseringsmål. Målrettede tiltak gjennomføres over tid for å imøtekomme forventningene brukere og myndigheter har til en effektiv administrasjon som gir tjenester med høy kvalitet.

  I og med at det ikke blir gjort store strukturelle endringer som kan gi effektiviseringsgevinster, vil det bli mer nødvendig med mer generelle reduksjoner av administrativ virksomhet og ved å standardisere, digitalisere og innføre en sterkere prosesstyring av administrative prosesser i organisasjonen

- **Modell 2** vil å større grad representere en fornyelse og effektivisering av dagens organisering. I denne modellen vil det være aktuelt å omplassere myndighet, funksjoner og oppgaver både i den vertikale og horisontale aksen, dvs. mellom nivåene og eksempelvis mellom enheter i sentraladministrasjonen. Det må formuleres klare krav om administrativ kvalitet og effektivitet fra NTNUs styre og ledelsens side. På den ene siden bør det legges sterkere vekt på at administrative tjenester bør desentraliseres og legges nært brukerne. En styrking av desentrale tjenester kan føre til reduksjon i oppgaver som i dag gis av sentraladministrasjonen. På den andre siden bør sentraladministrasjonen ha sterkere styring med enkelte spesialiserte funksjoner og prosesser.

  Effektivisering kan skje gjennom reorganisering av alle deler av administrasjonen og økt fokus på modernisering gjennom standardisering og digitalisering av informasjon og prosesser. Dette forutsetter sterkere sentral administrativ styring.

- **En variant av modell 2** har fokus på kvaliteten i de administrative tjenestene kombinert med høy effektivitet, og representerer et supplement til Modell 2. I denne varianten definerer ledelsen tydelige kvalitets- og effektivitetskrav til administrative tjenester og prosesser og setter økonomiske rammer for de administrative tjenestene fra en enhet. Dette skjer i form av **tjenesteavtaler** som f.eks. stiller om kvalitativt likeverdige tjenester i hele organisasjonen på nærmere definerte områder. En slik modell forutsetter bredt aksepterte kriterier for fastsettelse av administrative kostnadsrammer for administrasjon. Modellen er sett på som en utviklingsoppgave for enkelte administrative funksjoner og oppgaver som iverksettes gradvis og innføres over noe tid.

2.3 Gruppas anbefaling

Gruppa har drøftet modellene som et godt grunnlag for videre utredningsarbeid uten å ta stilling til en av dem. Gruppa foreslår også en ramme for videre utredninger, og at fakultetene, NTNU i Gjøvik, NTNU i Ålesund og sentraladministrasjonen gis i oppdrag å foreslå administrativ organisering innen sine områder. Gruppa mener at NTNU i Gjøvik og Ålesund i tillegg bør utrede en modell for å innføre tjenesteavtaler. Alt dette gjennomføres før gruppa oppsummerer forslagene og legger fram en

samlet innstilling til rektor pr. 1. mai. Innstillingen kan da bli sendt på høring før ledelsen legger fram saken for drøfting og beslutning.

3. Rektors vurdering

3.1 Målsetting: Kvalitetsheving – Avbyråkratisering og effektivisering

Institusjonen tilbyr allerede i dag administrative tjenester med høy brukertilfredshet. Kartleggingen av tidstyver og suboptimale administrative løsninger som ble gjort i 2014 og 2015 viser at det likevel er et behov for å gjennomgå hvordan de administrative tjenestene er organisert. Bl.a. bør en revurdere den organisatoriske plasseringen av funksjoner, oppgaver og fullmakter både horisontalt og vertikalt. Det er også behov for å forbedre og utvikle nye tjenester. Noen eksempler er: institusjonen kan redusere antallet systemer, ta i bruk systemer som snakker bedre sammen og som har lavere brukerterskel, unngå dobbeltarbeid, utnytte bedre den teknisk-administrative kompetansen, forenkle, standardisere og digitalisere rutiner og prosesser.

Vi vil legge vekt på tre forutsetninger for den framtidige teknisk-administrative organiseringen:

- Det skal legges stor vekt at kvaliteten på tjenestene skal opprettholdes, de skal i sterkere grad ta utgangspunkt i den faglige virksomheten og ha lik standard i hele organisasjonen. Kvaliteten på tjenestene skal forbedres på enkelte områder. Kvalitet kommer best til uttrykk gjennom brukeres tilfredshet med tjenesten.
- Ressursnivået til primærvirksomheten – forskning, undervisning, innovasjon og formidling – skal søkes opprettholdt, gitt samme eksterne finansiering av universitetet.
- Den teknisk-administrative virksomheten skal effektiviseres for å møte myndighetenes krav som avbyråkratisering.

3.2 Valg av modell

Gruppa har skissert 2 modeller med en variant av modell 2. Gruppa har ikke gitt anbefalinger.

Modell 1 er inkrementell og mer forutsigbar, risiko og omstillingskostnader er lavere og faglige enheter på nivå 2 beholder betydelig autonomi. Den vil likevel stille krav til ansattes omstillingsevne, og kompetansebehovene vil bli endret. Det er derfor viktig at arbeidsgiver legger til rette for kompetanseutvikling og faglig oppdatering.

Selv om modellen i stor grad er en videreføring av organiseringen i 2016, krever den en betydelig omstilling. Den vil ha størst konsekvenser for tidligere HiST, men også for NTNU i Gjøvik og NTNU i Ålesund som i stor grad har eller vil måtte tilpasse seg til tidligere NTNUs systemer og arbeidsmåter. Modellen vil kreve en samordning av de tidligere administrasjonene og systemene ved fire institusjoner. En skal innføre prinsippet om likebehandling og felles kvalitetsstandarder i hele organisasjonen. Det skal gjennomføres målrettede tiltak, f.eks. standardisering og digitalisering utvalgte gjennomgående prosesser, med sikte på effektivisering.

Til tross for de organisatoriske endringene som følger av denne modellen, mener rektor at denne trolig ikke vil resultere i vesentlig høyere kvalitet eller mer effektive tjenester. Subkulturer vil bli videreført, det vil ta lenger tid å innføre beste praksis og skape en felles kultur og identitet. Den gjør det vanskeligere å etablere likebehandling av ansatte og studenter. Den representerer i liten grad kravet om administrativ modernisering, og det vil ta tid å høste gevinst av tiltakene. Denne modellen

tilfredsstiller derfor verken myndighetenes avbyråkratiseringskrav, potensialet som ligger i fusjonen og forventningene i organisasjonen om synlige endringer og forenkling.

Modell 2 vil være krevende både for ledere og øvrige tilsatte i en overgangsfase og vil resultere i større usikkerhet. Den er imidlertid mer i samsvar med kravene i fusjonsplattformen. Den har et større potensial for kvalitetsheving, lik kvalitet på tjenestene i hele organisasjon og effektivisering. Gjennom en mer omfattende reorganisering allerede nå, vil en unngå å måtte gjennom større omorganiseringer flere ganger. Modellen representerer en modernisering av de administrative tjenestene, tjenester som er brukertilpasset og fagnære. Den forutsetter at en skal vurdere og eventuelt endre plasseringen av myndighet, funksjoner og oppgaver både horisontalt og vertikalt i organisasjonen, styrke enkelte funksjoner og innføre tjenester som er fagnære i den forstand at administrasjonen gir tjenester som direkte støtter det faglige arbeidet. Den åpner mer enn modell 1 for å effektivisere driften gjennom å standardisere og digitalisere gjennomgående prosesser. Gevinsten ved modellen kan økes ved å innføre flere formelle matriser.

Innføring av et *system for tjenesteavtaler* er et supplement til modell 2. Denne varianten gir ytterligere mulighet for kvalitetsheving og innføre felles kvalitetsstandarder som gir likebehandling av studenter og ansatte. Avtaler med studiestedene i Gjøvik og Ålesund om administrative tjenester vil forenkle instruksjons- og rapporteringslinjene mellom administrasjonen ved studiestedene og lederne i sentraladministrasjonen og ved fakultetene.

Faren er at avstanden til vitenskapelig ansatte og deres behov blir for stor når avtalene utformes, og at et system med tjenesteavtaler kan bli byråkratiserende. Ordningen krever evne til å formulere presise avtaler om hva som skal leveres med hvilken kvalitet, hvilket volum og til hvilken pris.

Samlet sett mener rektor at modell 2 legger forholdene best til rette både for å forbedre kvaliteten på tjenestene og for å effektivisere virksomheten. Ordningen med tjenesteavtaler vil være et egnet virkemiddel som bør prøves ut på enkelte områder. I første omgang bør slike avtaler utredes med studiestedene i Gjøvik og Ålesund.

3.3 Effektiviseringspotensialet

UNIT/NTNU har tidligere gjennomført store organisasjonsprosjekter med sikte på effektivisering og kvalitetsheving i form av brukertilpassende administrative tjenester og prosesser. Det viktigste eksemplene er ORGUT på slutten av 1990-tallet og LØF i perioden 2005 - 2010. Det er grunn å tro at ORGUT, som bygde på mange av de samme prinsippene som nåværende arbeid, ikke lyktes fordi arbeidet manglet et punkt om å måle innsparingen ut fra, og fordi implementeringen og den foreslåtte omstillingen fikk for liten lederoppmerksomhet. NTNU har i løpet av de siste tiårene innført enhetlig ledelse og utviklet en felles lederkultur som bør gi en sterkere gjennomføringsevne.

I arbeidet med å redusere kostnadene må en både vurdere potensialet for reduksjon i lønnskostnadene som følge av fusjonen og innsparing via mer effektiv drift som standardisering og digitalisering av gjennomgående prosesser.

Myndighetene har som kjent, pålagt universitetene å effektivisere driften sin med 0,7 % per i år i fire år fra 2015. I løpet av en 4-årsperiode representerer dette ca. 3 % % av bevilgningen i 2015 og en totalt redusert bevilgning på 160 mill. kr. I og med at det dreier seg om en avbyråkratisering, må utgiftsreduksjonen først og fremst skje innenfor den teknisk- administrative virksomheten. Administrasjonens andel, inkl. tekniske tjenester, av lønnsbudsjettet er beregnet til ca. 1/3. Med dette som utgangspunkt må kostnadsreduksjonen i denne delen av virksomheten på lenger sikt reduseres med rundt 9-10 %.

Rektor mener fem områder der det ***teoretisk*** er mulig å redusere kostnadene:

- NTNU har 195 personer i administrative stillinger i midlertidige tilsettingsforhold som går ut i løpet av 2016. Omregnet i lønn utgjør dette 53 mill. kr. For de neste tre årene utgjør dette 67 mill. kr.
- Vi har stipulert at 43 personer i administrative stillinger forventes å gå av med pensjon i løpet av de nærmeste tre årene. I beregningen er forventet avgang satt til 70 år, noe som i lønn utgjør ca. 29 mill. kr. Dette er et meget forsiktig estimat i og med at den gjennomsnittlige pensjonsalderen i denne gruppa lavere.
- Institusjonen har i løpet av de siste tre årene hatt en årlig turnover på 9 % i teknisk-administrative stillinger. I en framskriving betyr dette ca. 200 stillinger i kommende treårsperiode.
- Ved integrasjonen i Trondheim utvides den teknisk-administrative staben med ca. 218 stillinger, dvs. godt og vel 18 % og med en lønnskostnad på 126 mill. kr. Integrasjonen resulterer i flere ledere innenfor samme funksjonsområde eller personer som løser samme oppgave. Det blir også en volumvekst i antall ansatte og studenter og i økonomi og infrastruktur. Det er imidlertid ikke et 1:1-forhold mellom veksten og behovet for ansatte i administrative funksjoner.
- Innsparing som følge å standardisere og digitalisere gjennomgående prosesser og gi raskere tilgang til nødvendig informasjon. Det er også vanskelig å tallfeste dette, men det bør være realistisk å ha som siktemål en utgiftsreduksjon på ca. 5 % over en 3-årsperiode.

En utgiftsreduksjon på 5 % eller ca. dvs. ca. 50 mill. kr. er på kort sikt realistisk. Tallmaterialet over viser at dette kan gjøres uten behov for oppsigelser.

3.4 Variasjoner mellom enhetene

Et omfattende notat datert 21.8.2015 om ressursbruk i den fusjonerte organisasjonen viser at vi ligger noe under snittet i universitetssektoren mht. andel teknisk-administrativt personale av det totale antallet tilsatte. Statistikken viser imidlertid betydelige forskjeller mellom fakultetene på mange variabler. Noen eksempler på slike ulikheter: Andelen teknisk-administrative stillinger av totalt antall ansatte, fordelingen av personalet på fakultets- og instituttnivå, kompetansenivå på den administrative staben, antall ansatte på de ulike funksjonsområder, forholdstallet mellom administrativt personale på den ene siden og studenter, ansatte og kroner på den andre.

Denne variasjonen har i mange tilfeller sin naturlige forklaring i faglig profil både mht. til forskning og utdanning. Det er imidlertid grunn til å tro at dette ikke er en tilstrekkelig forklaringsfaktor. Fakultetene bør derfor vurdere om dette skal ha konsekvenser for fordelingen av teknisk-administrativt tilsatte på nivå og funksjoner og om kompetanseprofilen er riktig.

3.5 Rammer

I kjølvannet av styrets valg av modell må den framtidige administrative organiseringen beskrives i større detalj. Best egnet til et slikt arbeid er fakultetsnivået, ledelsene i Gjøvik og Ålesund og enhetene i sentraladministrasjonen. Utredningen må skje innenfor klare rammer. Uten det vil forslagene sprike, det vil redusere muligheten for kvalitetsheving, tilby kvalitativt likeverdige teknisk-administrative tjenester og oppnå både kvalitetsheving og effektivisering gjennom standardisering og digitalisering av gjennomgående arbeidsprosesser. Vi vil utarbeide en prosess og et mandat skal sikre god samordning og som reduserer risikoen for suboptimalisering.
Vedlegg: