



SAK S 46-04

Til: **Universitetsstyret**
Møtedato: 17. september. 2004
Arkivref.: 200403275-3/HÅB/010

OPPFØLGING AV FORSLAG TIL NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØGSKOLER (OT PRP NR 79 (2003-2004))

Regjeringen la 4. juni i år fram forslag til ny lov om universiteter og høyskoler. Lovforslaget blir behandlet i Stortinget tidligst like før jul, men mest sannsynlig i februar neste år. I så fall vil det være naturlig å anta at den nye loven vil tre i kraft ved utløp av gjeldende styreperiode, dvs fra 1. august 2005.

Universitetsdirektøren vil i det følgende skissere ulike problemstillinger UiTø står overfor når det gjelder organisasjons-, styrings- og ledelsesstruktur som følge av lovforslaget, og vil foreslå en mulig tidsplan for håndtering av de ulike spørsmålene. Stortingets kirke-, utdannings- og forskningskomité har ikke behandlet lovforslaget, og det er følgelig uklart om det vil komme endringer i forhold til Regjeringens lovforslag. En ny lov som på flere punkter er annerledes enn dagens universitets- og høyskolelov, vil uansett komme, og universitetsdirektøren mener at Universitetet – for ikke å tape verdifull tid – må starte arbeidet allerede nå.

1. Bakgrunnen for lovforslaget

Universiteter og høyskoler står overfor store utfordringer i årene som kommer. Utfordringene er knyttet til kvalitet i utdanning og forskning, til relevans i forhold til samfunns- og næringsliv, til internasjonalisering og til konkurranse om studenter, om lærere og forskere, og om midler.

1.1. Kvalitet i utdanning og forskning

Kvalitetsreformen er innført gjennom endringer i lov om universiteter og høyskoler og lov om private høyskoler, nytt finansieringssystem for statlige og private universiteter og høyskoler, innføring av nettobudsjettering, ny studiestøtteordning, omlegging av gradsstrukturen og innføring av nye vurderingsformer. Kvalitetsreformens mål er blant annet bedre studiekvalitet, økt studieintensitet og bedret gjennomføring, økt internasjonalisering og bedre samspill med nærings- og arbeidsliv. Institusjonene vil i sterkere grad enn tidligere bli målt ut fra disse målene. Kvalitetsreformen har gitt institusjonene større frihet, men også mer ansvar for strategisk utvikling og ledelse og for bedre ressursutnyttelse. Det har vært en uttalt målsetting ved Kvalitetsreformen å styrke den faglige ledelse ved institusjonene.

1.2. Relevans i forhold til samfunns- og næringsliv

Det er en økende forventning om at institusjonene i større grad skal samarbeide tett med samfunnsliv, kulturliv og næringsliv. Endringene som er foretatt i arbeidstakeroppfinnelsesloven, forutsetter at institusjonene har som selvstendig ansvar å arbeide for næringsmessig anvendelse av forskningsresultater som utvikles ved institusjonen. Institusjonene har ikke bare ansvar for frembringelse av forskningsresultater, men også å sørge for utnyttelsen av disse.

1.3. Internasjonalisering og konkurranse om studenter, om lærere og forskere og om midler

Departementet trekker i lovproposisjonen frem flere internasjonale utviklingstrekk som grunngir et nytt institusjonelt rammeverk:

- o Gjennom *Bologna*prosessen arbeider regjeringene i europeiske land for å utvikle et europeisk område for høyere utdanning innen 2010.
- o Ved den såkalte *Lisboa*prosessen har Den europeiske union utviklet en omfattende strategi for å bli verdens konkurransekraftige og kunnskapsbaserte økonomi på et bærekraftig grunnlag innen 2010. EU tar også sikte på å etablere et felles europeisk område for forskning.
- o Gjennom strategien *Utdanning for alle* har UNESCO pekt på at godt utbygde systemer for høyere utdanning er et viktig virkemiddel og en forutsetning for å realisere målet om universell tilgang til grunnopplæring. På UNESCOs generalkonferanse i 2003 ble det enstemmig vedtatt en resolusjon som gir organisasjonen mandat til ytterligere å forsterke innsatsen i arbeidet for global tilgang til høyere utdanning.
- o I de internasjonale tjenesteforhandlingene (GATS) i regi av Verdens handelsorganisasjon (WTO) drøftes nedbygging av barrierer for mobilitet og handel med utdanning.
- o Den generelle globaliseringen av næringsvirksomhet innebærer at multinasjonale selskaper i økende grad rekrutterer høyt utdannet arbeidskraft internasjonalt, og lokaliserer FoU-virksomhet til land/regioner med høyt nivå på forskning og utdanning.

Disse utviklingstrekkene fører til en rask og grunnleggende globalisering av høyere utdanning og forskning. Konkurransen om studenter, gode lærere og forskere og om forskningsmidler intensiveres og stiller norske universiteter og høyskoler overfor både muligheter og utfordringer som var umulig å forutse bare for få år siden. Tendensen forsterkes ytterligere av de gode finansieringsordningene for utenlandsstudier som gjør det til en reell mulighet for norske studenter å søke seg til utenlandske læresteder.

For å møte disse utfordringene mener departementet at institusjonene må ”gis et institusjonelt rammeverk og en organisering og ledelsesstruktur som er robust, og som bidrar til institusjonenes endringskompetanse. Samtidig er det viktig å sikre og bevare de grunnleggende akademiske verdier høyere utdanning og forskning bygger på.”¹

1.4. Likt rammeverk for private og statlige institusjoner

Lovforslaget er blant annet en oppfølging av Stortingets vedtak² om å be Regjeringen om å legge frem forslag til en felles lov for statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner. Lovforslaget skal erstatte dagens lov om universiteter og høyskoler og lov om private høyskoler.

Private høyskoler som tilfredsstillir kravene etter lov om private høyskoler, tilbyr utdanning av høy kvalitet og er underlagt de samme faglige kvalitetskrav som de statlige institusjonene.

Departementet ser det som viktig å etablere et helhetlig rammeverk for offentlig godkjent høyere utdanning i Norge for å legge til rette for større grad av likebehandling av statlige og private høyere utdanningsinstitusjoner og for å sikre studentene like rettigheter og plikter. Et felles lovverk legger også bedre til rette for å kunne ha en nasjonalt koordinert politikk for både statlige og private institusjoner der endringer i regelverket skjer parallelt. Samtidig påpeker departementet at hovedtyngden av aktivitetene innen høyere utdanning også i fremtiden vil skje i regi av de statlige institusjonene og være gratis for studentene.

2. Lovproposisjonens hovedinnhold

¹ Ot.prp. nr. 79 (2003-2004) side 9.

² Inst. S. nr. 337 (2000-2001), jf St.meld. nr. 27 (2000-2001).

Lovforslaget er delt inn i tre hoveddeler: Del I som er felles for statlige og private universiteter og høyskoler, del II som inneholder enkelte bestemmelser for private institusjoner, og del III som inneholder bestemmelser som skal gjelde for statlige universiteter og høyskoler. I det følgende gis en kort gjennomgang av del I og III.

2.1. Fellesbestemmelser

I lovens fellesdel er det en formålsbestemmelse (§1-1) som fremhever at lovens formål er å legge til rette for at universitetene og høyskolene skal 1) tilby høyere utdanning på høgt internasjonalt nivå, 2) utføre forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høgt internasjonalt nivå, og 3) formidle kunnskap om virksomheten og utbre forståelse for og anvendelse av vitenskaplige og kunstneriske metoder og resultater, både i offentlig forvaltning, kulturliv og næringsliv.

Institusjonenes virksomhet er foreslått regulert i § 1-3. Foruten å drive forskning, formidling og utdanning, skal institusjonene blant annet bidra til innovasjon og verdiskapning basert på forskningsresultater, tilby etter- og videreutdanning innenfor institusjonens virkeområde og samarbeide med andre universiteter og høyskoler og tilsvarende institusjoner i andre land, lokalt og regionalt samfunns- og arbeidsliv, offentlig forvaltning og internasjonale organisasjoner.

Universiteter og høyskoler skal ha et særlig ansvar for grunnforskning og forskerutdanning innenfor de områder der de tildeler doktorgrad (§ 1-4). Institusjonenes autonomi bevares gjennom en lovbestemmelse hvor den akademiske og kunstneriske frihet sikres (§ 1-5). Universitetene og høyskolene pålegges å ha et internt system for kvalitetssikring (§ 1-6). Institusjoner som er akkreditert som universitet, har fullmakt til selv å bestemme hvilke fag og emner institusjonen skal tilby, og som skal inngå i grunnlaget for en grad (§ 3-3). Disse fullmaktene kan trekkes tilbake av departementet dersom institusjonene ikke har et tilfredsstillende system for kvalitetssikring.

Lovforslaget har en rekke bestemmelser som regulerer utdanningsvirksomheten og studentenes rettigheter og plikter, herunder krav til læringsmiljøet (kap 3-5). Hovedregelen om at statlige institusjoner ikke kan kreve egenbetaling fra studenter (gratisprinsippet), foreslås lovfestet (§ 7-1). I lovens felles del reguleres også ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger

2.2. Bestemmelser som skal gjelde for statlige universiteter og høyskoler

I lovutkastets del III om statlige universiteter og høyskoler gis bestemmelser om institusjonenes styrings- og ledelsesstruktur. Disse institusjonene skal fortsatt være organisert som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter under Utdannings- og forskningsdepartementet. Ryssdaluutvalgets flertall foreslo å omdanne de statlige institusjonene til selveiende institusjoner, dvs selvstendige rettssubjekter. Departementet mener at utvalget ikke i tilstrekkelig grad har synliggjort at denne modellen vil gi gevinster som kan oppveie kostnadene knyttet til en så gjennomgripende organisatorisk omdanning. Det heter i lovproposisjonen at ”departementet har merket seg at høringsinstansene har gitt uttrykk for at Kvalitetsreformen gir institusjonene tilstrekkelig handlingsrom for å møte de utfordringer sektoren står overfor. Flere institusjoner påpeker også at dette handlingsrommet hittil ikke er utnyttet fullt ut.”³ Videre fremholdes det at gjennomføringen av Kvalitetsreformen er ressurskrevende og at departementet ikke ønsker å fremme forslag om en ny obligatorisk tilknytningsform nå. ”Det essensielle har vært å sikre institusjonene en organisasjonsform som forener hensynet til institusjonelt handlingsrom og autonomi og nasjonal styring i overordnede spørsmål.”

Departementet har vurdert om de statlige institusjonene skal gis ytterligere utvidete fullmakter, men har konkludert med at de endringer som er foretatt gjennom Kvalitetsreformen, medfører at det nå er lite rom for ytterligere overføring av fullmakter fra departementet.⁴

³ Lovproposisjonen side 66.

⁴ Lovproposisjonen side 67.

Departementet mener dagens modell for øverste ledelse ved statlige universiteter og høyskoler er lite robust i møte med de utfordringer institusjonene står overfor, jf punkt 1 ovenfor. I tillegg gir den uklare ansvarsforhold internt ved institusjonen og mellom institusjonene og departementet. For å styrke institusjonenes strategiske handlekraft og legge til rette for klarere ansvarsforhold, fremmes det forslag om enhetlig ledelse og ekstern styreleder. Ifølge departementet legges det med dette til rette for mer helhetlig styring i faglige og administrative spørsmål ved at rektor trer ut av styret og får ansvar og fullmakter som daglig leder.

Forslaget om å innføre ekstern leder av styret, mener departementet er en naturlig konsekvens av forslaget om enhetlig ledelse, og er motivert av ønsket om å styrke styrets stilling som strategisk organ, samt av behovet for en klar styringslinje fra departementet. Dagens modell for sammensetning av styret foreslås videreført, men slik at rektor og prorektors plass i styret erstattes av medlemmer valgt blant de vitenskapelige ansatte.

Styret skal normalt ha 11 medlemmer, deriblant 4 eksterne, hvor ingen grupper har flertall. Departementet oppnevner styreleder blant de eksterne medlemmene (§ 9-3). Studentrepresentantene velges for 1 år. De øvrige velges/utnevnes for 4 år (§ 9-4). Kongen i statsråd kan avsette styret (§ 9-8).

Styret er det øverste organet ved institusjonen og har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og for at institusjonene drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet. Alle beslutninger ved institusjonen truffet av andre enn styret, treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar. (§ 9-1).

Styrets oppgaver fremgår av § 9-2. Styret har ansvar for å trekke opp strategier og legge planer for den faglige utvikling i samsvar med de mål som er gitt av overordnet myndighet. Videre skal styret fastsette mål og resultatkrav og se til at institusjonens økonomiske ressurser disponeres i tråd med bestemmelser fra bevilgende myndighet. Styret skal føre tilsyn med rektors ledelse av virksomheten og fastsette institusjonens interne organisering på alle nivåer. Styret representerer institusjonen overfor offentlig myndigheter (§12-1).

Rektor er daglig leder. Styret bestemmer om rektor skal ansettes på åremål eller velges. Departementet uttaler at styret må sørge for at rekrutteringsprosessen organiseres slik at den sikrer faglig og ledelsesmessig legitimitet ved institusjonen og legitimitet i forhold til styret.⁵ Rektor er sekretær for styret og skal, i samråd med styrets leder, forberede og gi tilråding i faglige og administrative saker. Ansvaret for å iverksette styrets vedtak, er lagt til rektor. (§ 10-1). Rektor er universitetets eller høyskolens talsperson overfor allmennheten og representerer institusjonen utad i saker som angår den daglige ledelse (§ 12-1).

Beslutter styret at rektor skal velges, heter det i lovutkastet at den som blir valgt som rektor, trer inn i en åremålsstilling. Også eksterne kandidater kan velges. (§ 10-3).

Rektor ansetter avdelingsledere (dekaner), prorektor og administrativ leder hvis ikke styret selv velger å foreta slik ansettelse (§ 11-1). Avdelingsleder ansetter leder for grunnenhet (institutt) med mindre styret bestemmer noe annet.

Departementet mener at ledelsesmodellen skissert ovenfor, bringer ledelses- og styringsstrukturen ved norske statlige universiteter og høyskoler nærmere de strukturer en finner ved internasjonalt ledende institusjoner. Trenden internasjonalt, herunder i de fleste OECD-land, er at man styrker øverste leders rolle og innfører større ekstern deltakelse i institusjonens styrende organer.

⁵ Lovproposisjonen side 75.

Myndigheten forskyves fra de tradisjonelle kollegiale organer til rektor, dekaner og institusjonenes øverste administrative leder. En av begrunnelsene for dette, er i følge departementet⁶, at det setter ledelsen i stand til å arbeide strategisk og sikre institusjonens plass i en sterkere konkurransesituasjon. En annen trend er en utvikling i retning av ansettelse av rektor. Bakgrunnen for dette er blant annet at en ansatt leder lettere vil kunne fatte avgjørelser som går på tvers av ulike særinteresser ved institusjonen. Samtidig blir det understreket at rekrutteringsprosesser må sikre lederens legitimitet.

”Departementet mener det er behov for en ytterligere styrking av styrenes strategiske rolle. Organiseringen av institusjonens ledelse må etter departementets syn bidra til å verne om faglig autonomi og akademiske verdier og tradisjoner, samt å utvikle universitetene og høyskolene som kritiske samfunnsinstitusjoner. Samtidig må den være robust og i stand til å reagere raskt på endringer i omgivelsene og bidra til at institusjonene forholder seg aktive til slike endringer. En evaluering av styrenes arbeid som ble gjennomført av Statskonsult i 2003, og uttalelser i høringssvarene viser at styrene så langt ikke har utnyttet sitt nye handlingsrom fullt ut. Da er det nødvendig å legge ytterligere til rette for at institusjonene får arbeidsvilkår som reelt setter dem i stand til å utnytte det handlingsrommet de har fått. Samtidig er det viktig at institusjonene får en styringsform som medvirker til at institusjonens ressurser utnyttes formåls effektivt.”⁷

Departementet understreker at med mer grunnleggende globalisering av høyere utdanning og økt konkurranse om studenter, lærere, forskere og forskningsmidler, må institusjonene gis et rammeverk, organisering og ledelsesstruktur som er robust og som bidrar til institusjonenes endringskompetanse og som samtidig bevarer og sikrer de grunnleggende akademiske verdier høyere utdanning og forskning bygger på.

3. Tidligere behandling av organisasjons- og styringsstruktur ved UiTø

I 2002 ble gjeldende universitets- og høyskolelov (uh-lov) endret, slik at styret selv kunne fastsette virksomhetens interne organisering på alle nivåer⁸. Lovendringene, som gav institusjonene utvidete fullmakter, var et resultat av Mjøsutvalgets innstilling, NOU 2000:14 *Frihet med ansvar*, og Regjeringens oppfølging av denne i St.meld nr 27 (2000-2001) *Gjør din plikt – Krev din rett*. Departementet ba institusjonene om å gjennomgå sin organisasjons- og styringsstruktur. Universitetsstyret behandlet saken i S 04-03 *Framtidig organisasjons-, styrings- og ledelsesstruktur ved Universitetet i Tromsø*. Styret vedtok å videreføre dagens organisering i fakulteter og institutt med styringsorganer og valgte ledere. I punkt 10 og 11 i vedtaket heter det:

Universitetsstyret skal i de nærmeste årene særlig vurdere endringer i dagens fakultets- og instituttstruktur, samt organisering av enheter under styret.

Fakultetene bes om å fokusere på aktuelle organisasjonsspørsmål i forlengelsen av de vurderinger som er gitt i dette saksframlegget.

Ved Det humanistiske fakultet ble antall institutt redusert fra 12 til 2 i 2002. Samme år gjorde Norges fiskerihøgskole vedtak om å slå sammen to små institutt. Universitetsdirektøren har initiert endret organisatorisk tilknytning for PLP og U-vett. PLP foreslås slått sammen med Institutt for pedagogikk under SV-fakultetet, jf sak S 41-04. Universitetsdirektøren har sendt på høring et forslag om at U-vett blir en avdeling i Sentraladministrasjonen. Saken vil bli lagt frem for styret senere i høst.

Når det gjelder administrasjonen, har det vært gjennomført endringer ved Det humanistiske fakultet, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Norges fiskerihøgskole og i Sentraladministrasjonen.

⁶ Lovproposisjonen side 71.

⁷ Lovproposisjonen side 74.

⁸ Ot.prp. nr 40 (2001-2002) Lov om endringer i lov om universiteter og høyskoler.

4. UiTøs nåværende organisasjonsstruktur

Den faglige virksomheten ved Universitetet i Tromsø er i dag fortsatt organisert i seks avdelinger: Det humanistiske fakultet, Det juridiske fakultet, Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet, Det medisinske fakultet, Det samfunnsvitenskapelige fakultet og Norges fiskerihøgskole. Under avdelingene har vi i dag til sammen 27 grunnenheter. I tillegg til avdelingene har Universitetet åtte enheter som er lagt direkte under universitetsstyret. Disse er: Program for læring og praktisk pedagogikk, Universitetets senter for etter- og videreutdanning, Tromsø museum, Universitetsbiblioteket, Senter for samiske studier, Senter for kvinneforskning og kvinner i forskning, Roald Amundsens senter for arktisk forskning og Senter for miljø og utviklingsstudier. Disse enhetene har egne styrer som oppnevnes av og rapporterer til universitetsstyret.

5. Problemstillinger for Universitetet i Tromsø/Universitetsdirektørens vurderinger

Universitetsdirektøren vil i det følgende skissere de problemstillinger UiTø, direkte og indirekte, står overfor som følge av lovforslaget, og legge frem aktuelle organisasjonsmodeller til drøfting. Som nevnt innledningsvis vil lovutkastet trolig bli behandlet i Stortinget i februar neste år. Det er grunn til å anta at Utdannings- og forskningsdepartementet deretter vil gi retningslinjer for arbeidsdeling mellom sittende og nytt universitetsstyre med hensyn til de valg som styret etter loven må ta. Universitetsdirektøren ser det imidlertid som hensiktsmessig at universitetsstyret allerede nå får mulighet til å drøfte saken og bringe frem aktuelle problemstillinger og modeller. Det er en rekke organisatoriske forhold som må på plass uavhengig av bestemmelsene i loven. Sammen med styrets drøftinger, vil dette saksfremlegget bidra til at fakultetene starter prosessen med å vurdere fremtidig organisasjonsstruktur.

5.1. Ny ledelsesmodell

Som det fremgår ovenfor, har styret ansvaret for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og for at institusjonene drives i overensstemmelse med lover og forskrifter og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet. Styret skal føre tilsyn med rektors ledelse av virksomheten. Det øverste ansvaret for virksomheten er ved dette tydelig lagt til universitetsstyret. Styret avgjør om rektor skal tilsettes eller velges. Velges rektor, trer han/hun inn i en åremålsstilling. Rektor er dermed, så vidt universitetsdirektøren kan forstå, uavhengig av valg-/tilsettingsprosedyre, å anse som tilsatt. Om det er nødvendig for at styret skal skjøtte sitt ansvar, kan det – slik universitetsdirektøren vurderer lovforslaget – avsette rektor, slik ethvert styre etter foretaks- og aksjeselskapslovgivning kan avsette virksomhetens daglige leder. Det kan imidlertid være problematisk for et styre å avsette en rektor som er valgt. Å reise en problemstilling om valgt eller tilsatt rektor, synes etter dette å være en noe upresis problemstilling. Spørsmålet er hvilken prosess en bør legge opp til forut for styrets tilsettingsvedtak. Styret må ved vurderingen foreta en avveining mellom følgende to hensyn: Sikre rektors legitimitet overfor fagmiljø, studenter og universitetsstyre, samt sikre at den som ansettes har gode administrative kvalifikasjoner.

Lovutkastet åpner for å opprette en administrasjonssjefstilling under rektor. Universitetsdirektøren ser dette som hensiktsmessig. Tilsvarende er det opp til styret å avgjøre om en ønsker prorektorstilling(er). En kan tenke seg én prorektorstilling, eller flere hel- eller deltidsprorektorstillinger for ulike funksjoner/områder, f.eks. forskning, utdanning, organisasjon mv.

Det heter i lovutkastet (§11-1) at rektor tilsetter avdelingsledere, og sistnevnte tilsetter instituttledere, hvis ikke styret selv foretar slik ansettelse. Dette innebærer at Universitetet, dersom lovforslaget blir vedtatt, får en ordning med tilsatt ledelse ved fakultetene og instituttene hvor hhv dekanene og instituttlederne vil ha det faglige- og administrative ansvaret for virksomheten ved vedkommende enhet. Det er grunn til å merke seg at dekaner og instituttledere skal tilsettes

uavhengig av om rektor blir valgt eller tilsatt. Også ved fakultetene ser universitetsdirektøren det som naturlig at det opprettes dekansekretariat med administrativ leder.

I lovproposisjonen legges det vekt på å organisere ledelsen slik at det blir etablert klare styringslinjer som ivaretas hensynet til strategisk ledelse, omstilling og ansvarliggjøring av ledere på ulike nivå i forhold til overordnet nivå. Universitetsdirektøren vil imidlertid vise til at både evalueringer av UiTø og flere av de forskningsfaglige evalueringene har anbefalt styrket faglig ledelse ved Universitetet. Universitetsdirektøren vil derfor legge til grunn at hensynet til god faglig ledelse må tillegges stor vekt ved organiseringen av Universitetet. Rektor må bli en faglig leder for hele Universitetet og må ikke anses som en leder for Universitetets sentraladministrasjon. Rektors ”styringslinje” må derfor gå direkte til dekanene. Dekanene bør sammen med prorektor(er) og administrasjonssjef/direktør utgjøre rektors ledergruppe. Dekanene bør ha et klart ansvar for å utøve faglig ledelse på fakultetsnivå og bør rekrutteres med kvalifikasjoner som sikrer at denne oppgaven blir ivarettatt.

5.2. Endret styrings- og organisasjonsmodell

Universitetets organisasjonsstruktur har i dag klare trekk fra to velkjente organisasjonsmodeller som forenklet kan kalles profesjonsmodellen og konsernmodellen.

Profesjonsmodellen er vanlig innen sektorer som undervisning, forskning og klientorienterte serviceorganisasjoner, f.eks. innen helse og omsorg. Kontroll og styring skjer i hovedsak ved at medarbeiderens kunnskaper standardiseres og sikres gjennom lang profesjonsutdanning, samt ved ”kollegaovervåking” og vurdering etter fastsatte standarder. Medarbeideren har høy grad av autonomi, dvs. frihet fra å bli styrt og kontrollert av linjeleder/sentralledd.

Et hovedtrekk ved konsernmodellen er at de operative enhetene (f.eks. datterselskap i en bedrift) er organisert som mer eller mindre autonome enheter underlagt et hovedkontor (sentraladministrasjon eller morselskap i en bedrift). Modellen fokuserer på forholdet mellom et strategisk sentralledd og de operative enhetene. De sistnevnte er ofte egne resultatenheter med høy grad av beslutningsmyndighet innen sitt område, selvstendige i forhold til andre operative enheter og er selvforsynte med de fleste av funksjonene som inngår i selve produksjonen (f.eks. masterstudiet).

Ved at ledelsesstrukturen endres slik denne er beskrevet ovenfor, og med den begrunnelse departementet gir i lovproposisjonen, endres også organisasjonsmodellen. Med et styrket øverste styringsorgan, klarere ”styringslinjer” fra rektor som øverste daglig leder til lederne for fakultetene og instituttene, blir Universitetets organisasjon mer lik det som ovenfor er kalt konsernmodellen. Styrets myndighet og ansvar vil bli temmelig parallell til det en finner i aksjeselskapsformen.

Dette får betydning for spørsmålet om en skal videreføre ordningen med styringsorganer ved fakultetene og instituttene. Skal styret ha ansvar for den samlede virksomhet ved Universitetet, må styret også sikre ledelse ved enhetene som handler i samsvar med de strategier styret trekker opp. Ledelsen ved fakultetet og instituttet må først og fremst ha sin legitimitet fra sin nærmeste ledelse og ikke fra en gruppe medarbeidere. Rektor/universitetsstyre må utpeke ledelsen ved fakultetene, og ledelsen ved fakultetene må utpeke ledelsen ved instituttene. Dersom universitetsstyret ønsker fortsatt å ha styrer på fakultetsnivået, må styret oppnevne styrerepresentantene etter en innstillingsprosess, og fakultetsstyret må oppnevne styrerepresentantene til et eventuelt instituttstyre.

Styreorganer på fakultets- og instituttnivå reiser imidlertid spørsmål om hvem som skal lede disse styrene. Det vil være uheldig om dekanen og instituttlederen skal være leder for styrene og samtidig ansvarlig for saksforberedelsen og iverksettelsen av vedtakene. Et styre skal føre kontroll med den daglig ledelse. Hvis dekanen/instituttlederen skal være leder for de respektive styrer, blir spørsmålet om styret da kan utøve god kontroll over sin egen leder og den virksomhet han/hun leder. Å utnevne

styreleder blant dekanens/instituttlederens medarbeidere, er også problematisk. Det vil føre til uklare roller ved at de vil bli hverandres ledere i ulike saker. Styreleder vil være dekanens/instituttlederens leder gjennom styrearbeidet, og dekanen/instituttlederen vil utøve ledelse overfor styreleder gjennom blant annet fordeling av oppgaver mellom medarbeiderne på fakultetet/instituttet.

Universitetsdirektøren mener valget står mellom tre alternativer: 1) Universitetet har ingen formelle styringsorganer under universitetsstyret, 2) styringsorganene under universitetsstyret ledes av ekstern styreleder, og 3) styringsorganene under universitetsstyret ledes av intern styreleder som kommer fra overordnet nivå, f eks rektor eller prorektor(er).

Når det har vært tradisjon for at Universitetet har kollegiale styringsorganer på de ulike nivåene, henger dette sammen med blant annet hensynet til å sikre medarbeider- og studentinnflytelse ved utviklingen av fag- og læringsmiljøet. Den faglige lederrollen vil med lovforslaget endres fra å være et lederverv med høy grad av legitimitet i fagmiljøet og kollegene, til en lederstilling hvor det forventes klar lojalitet i forhold til rektor/universitetsstyret. Medbestemmelse fra studenter og ansatte blir minst like viktig som tidligere, men universitetsdirektøren mener behovet for å ivareta dette gjennom formelle organer med beslutningsmyndighet ikke vil være til stede i samme grad som tidligere. Universitetsdirektøren mener at formelle styrer – kollegialt sammensatt – under universitetsstyret ikke er forenlig med behovet for rektor/universitetsstyre til raskere å iverksette strategier og beslutninger ved institusjonen. Det vises til at med ordningen som er foreslått i lovutkastet, snus styringslinjene fra ”nedenfra og opp”, til ”ovenfra (gjennom rektors/styrets beslutninger) og ned”. Dekanen har iverksettelsesansvar i forhold til rektor/styrets beslutninger. Universitetsdirektøren ser det derfor som hensiktsmessig å erstatte dagens fakultets- og instituttstyrer med rådgivende organer som er kollegialt sammensatt og med studentrepresentasjon. Det vil si at fakultets- og instituttstyrene avvikles og at det i stedet blir opprettet fakultets- og instituttråd. Universitetet vil gjennom en slik omlegging også kunne spare ressurser som i dag går med til møter i styringsorganene og ikke minst saksforberedelse til møtene.

5.3. Endring av organisasjonsstrukturen – fakultets- og instituttinndeling

Et grunnleggende fokus for endringer i ledelsesstrukturen må være å styrke den faglige og fagstrategiske ledelse ved de ulike nivå. Universitetet skal fortsatt ha en velfungerende administrasjon som finner løsninger på de faglige problemer og utfordringer som universitetsledelsen definerer innenfor de ressursmessige og formelle rammer som eksisterer. For at ledelsen skal kunne konsentrere seg om strategi, faglig utvikling og forskningsledelse, må administrasjonen ha høy forvaltningsmessig kompetanse og de ansatte må ha gode analytiske og strategiske evner og tilstrekkelig kapasitet til å håndtere saker som initieres av lederne på sitt nivå.

Universitetsdirektøren mener at Universitetets organisasjonsmodell må legge til rette for høy grad av faglig frihet og ansvar for fakultetene, fleksibilitet, omstillingsevne og –vilje samt samarbeid og effektiv samordning mellom enhetene. Fakultetene skal ha et større ansvar for sin virksomhet, men også et større medansvar for helheten. I prinsippet bør saker avgjøres på lavest mulig organisasjonsnivå, og beslutningsmyndighet bør delegeres til de ulike faglige ledere. Ved å delegere beslutningsmyndighet følger også ansvarliggjøring av personer. Fakultetene skal derfor konkretisere, koordinere og følge opp strategiske tiltak av tverrfaglig karakter innenfor forskning, undervisning og formidling.

Høy grad av delegering av myndighet gir bedre muligheter for raske reaksjoner på endringer innen utdannings- og forskningsvirksomheten ved fakultetene/instituttene. Videre skaper det et gunstig utgangspunkt for motivering av medarbeidere.

Graden av delegering av myndighet må imidlertid veies opp mot rektors/universitetsstyrets behov for samordning og kontroll. Dersom fakultetene er mange og har ulik størrelse og ulik

instituttorganisering – slik som i dag – gjør dette samordning og kontroll for den øverste ledelse nødvendig og arbeidskrevende. Utstrakt grad av delegering krever robuste fakultet med en viss størrelse og som har en nogenlunde lik indre struktur.

Ytterpunktene i dag er Det juridiske fakultet, som ikke har institutter og dermed kun ett beslutningsnivå, og Det medisinske fakultet, med fire store institutt, samt det nyopprettede Institutt for klinisk odontologi, og med avdelinger under de store instituttene som et tredje beslutningsnivå på fakultetet.

Med en ny ledelsesmodell og en endret organisasjonsstruktur er det naturlig å gjennomtenke hvordan de ulike ledelsesfora skal fungere. Universitetsdirektøren mener at det vil være en fordel om rektors ledergruppe ikke er for stor og at dekanene representere enheter av en viss størrelse. Dekanene bør stå nokså likt når det gjelder detaljorientering kontra overordnet fokus på fakultetets virksomhet. Dette vil gjøre det lettere for rektor å ansvarliggjøre dekanene for helheten og institusjonens strategiske utvikling.

Ved den eksterne institusjonsevalueringen igangsatt av Norgesnettrådet i 1999, ble det uttalt at fakultetsnivået ved Universitetet i Tromsø bør styrkes og at en dynamisk ledelse er nødvendig hvis fakultetene skal ha mulighet til å utvikle seg utover de rent administrative oppgaver.⁹ En slik styrking krever sannsynligvis en viss størrelse på fakultetene.

Også instituttene bør etter universitetsdirektøren være av en viss størrelse. I stadig større grad vil det være et fokus på tverr- og flerfaglighet i ulike forskningsprosjekt. Også i den nevnte institusjonsevalueringen ble det påpekt at Universitetet burde prioritere samarbeidet i forskning og undervisning på tvers av fag, institutt og fakultet og bygge opp ulike forskningsteam. En omorganisering er ikke utelukkende svar på denne utfordringen, men universitetsdirektøren mener det er en fordel med færre og større enheter. Jo flere organisatoriske enheter som skal samarbeide, desto flere utfordringer har en når det kommer til koordinering, samarbeid og ikke minst ressursbruk. Det må legges vekt på at Universitetet skal ha en organisasjon som er fleksibel på forskernivå og som er tilpasnings- og konkurransedyktig når det gjelder å posisjonere Universitetet overfor blant annet NFR og EU med sikte på å få tildelt forskningsmidler.

Med større institutt vil programstyrene kunne få en tydeligere rolle, og det bør vurderes å gi disse beslutningsmyndighet innen noen områder knyttet til undervisning og studier.

Universitetsdirektøren vil også fremheve at om lovforslaget blir vedtatt, og det skal tilsettes faglig/administrative ledere ved 7 fakultet og 27 institutt, vil det kunne bli en økonomisk dyr struktur. Det vil også være et spørsmål om flere av instituttlederstillingene vil være interessante for kvalifiserte søkere siden flere av instituttene er små. Også dette er et argument for å redusere antall fakultet og institutt vesentlig.

Det store reorganiseringsprosjektet på 90-tallet fokuserte på fakultetenes størrelse og sammensetning. Ulike alternativer til reorganisering av fakultetstrukturen ble grundig utredet over flere år. Selv om de endelig vedtak i universitetsstyret i 1996 ikke resulterte i store endringer, bør det være av interesse flere år senere og se nærmere på de forslag som ble arbeidet fram gjennom dette prosjektet.

Nedenfor følger en oversikt over dagens enheter ved Universitetet med budsjettall, antall vitenskapelige og teknisk-/administrative stillinger og antall studenter.

⁹ Universitetet i Tromsø Evalueringsrapport 2. november 1999.

Fakultet/enhet	Bevilgning post 50 2004¹⁰	Regnskap utgifter 2003¹¹	Faglige stillinger¹²	Øvrige stillinger³	Avlagte eksamener 2003¹³
Universitetsdirektøren/sentraladm	74	88		130	
Felles infrastruktur	173	40		93	
Universitetets fellesutgifter		99			
Universitetsbiblioteket i Tromsø	52	71	13	54	
Senter for samiske studier	4	10	2	10	
Senter for miljø- og utviklingsforskning	1	1		1	
Roald Amundsens senter for arktisk forskning	1	1		1	
Senter for kvinneforskning og kvinner i forskning	2	1	0	1	
Mat.nat.-fak	113	197	171	93	309
Norges fiskerihøgskole	115	183	122	65	414
Jur.fak	29	31	23	16	389
Med.fak	222	319	259	172	915
SV-fak	123	158	169	65	1 230
Hum.fak.	55	71	93	24	314
Tromsø museum	28	58	36	43	
Program for læring og praktisk pedagogikk (PLP)	14	24	25	7	129
Universitetets senter for etter- og videreutdanning (UVETT)	7	15	10	11	

Som vedlegg 2 følger dagens organisasjonskart hvor de samme fakta (budsjett, antall vitenskapelige og teknisk-/administrative stillinger og antall studenter) er ført på den enkelte enhet. Universitetsdirektøren har utarbeidet et nytt organisasjonskart som er ment som en diskusjonsskisse, jf vedlegg 3

I skissen er Det humanistiske fakultet, Det juridiske fakultet og Det samfunnsvitenskapelige fakultet slått sammen til Fakultet for kultur, juss og samfunn. En slik sammenslåing mener universitetsdirektøren bør vurderes, jf synspunktene ovenfor. Det kan være aktuelt med flere institutt under dette fakultetet, f eks Institutt for pedagogikk og lærerutdanning, jf sak S 41-04. Videre må det vurderes å styrke biofagene ved å gjennomgå den organisatoriske plasseringen av deler av disse fagene. Institutt for samfunns- og markedsfag og Institutt for økonomi under NFH bør vurderes slått sammen. Andre endringer/justeringer bør også vurderes.

¹⁰ Beløp i mill. kr. Hovedfordelingen for 2004 i sak S 71-03. Tall i parentes for NFH og UB er uten hhv. tilskudd til fartøydrift/havbruksstasjonen og litteraturbudsjettet.

¹¹ Beløp i mill. kr. Totale regnskapsførte utgifter i 2003, både statsbudsjettøkonomien og eksternt finansiert virksomhet

¹² Årsverk per 1.10.2003. Hentet fra Database for statistikk om høgre utdanning (DBH). "Faglige stillinger" i tabellen tilsvarer stillingsgruppen "Undervisnings-, forsknings- og formidlingsstillinger" i DBH

¹³ 60-studiepoengsenheter (studentårsverk). Hentet fra tabell 4 i Universitetets årsrapport 2003

5.4. Enheter direkte under styret

I styresak S 99/02 ble organiseringen av Senter for miljø og utviklingsstudier, Roald Amundsens senter for arktisk forskning og Senter for kvinneforskning og kvinner i forskning vurdert. Styret vedtok å organisere disse sentrene direkte under universitetsstyret. Et fellestrekk ved sentrene er at de er etablert for å synliggjøre og koordinere forskningsaktiviteter innen områder som universitet særlig vektlegger. Sentrene skiller seg fra fakultetene/NFH, ved at de ikke har egne studieporteføljer. I tillegg til disse tre nevnte sentrene er også Senter for samiske studier organisert direkte under universitetsstyret. Senter for samiske studier skal bidra til økt forskning og undervisning om samiske forhold ved Universitetet i Tromsø, med vekt på rekruttering, tverrfaglig, nasjonalt og internasjonalt samarbeid.

Universitetsdirektøren mener det vil være naturlig å revurdere den organisatoriske plasseringen av sentrene i sammenheng med at fakultets- og instituttstrukturen vurderes. Universitetsdirektøren vil understreke at sentrene ikke skal drive undervisning. Samisk senter bør vurderes lagt til et fakultet. Dette senteret bør også vurderes omdannet til et institutt, dersom dette kan bidra til å styrke forskning og utdanning innenfor samiske fagområder.

Universitetets senter for etter- og videreutdanning (U-vett) og Program for læring og praktisk pedagogikk (PLP) er også organisert som grunnenheter direkte underlagt universitetsstyret. Når det gjelder PLP, vises det til sak S 41-04 hvor det foreslås å slå enheten sammen med Institutt for pedagogikk underlagt Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Som tidligere nevnt, har universitetsdirektøren tatt initiativ til å endre U-vetts organisatoriske tilknytning, og en sak om dette vil bli lagt frem for styret i løpet av høsten.

Universitetsbiblioteket og Tromsø museum er ikke organisert som egne avdelinger eller grunnenheter. Disse enhetene ledes av egne styrer som er direkte underlagt universitetsstyret. Universitetsbiblioteket er en serviceenhet som det kan være naturlig å vurdere å legge til en sentraladministrasjon sammen med andre tjenesteytende avdelinger. På sikt bør en vurdere organisering av Tromsø museum med tanke på integrasjon med korresponderende fagmiljø, slik at fagmiljøene ved fakultetene tar ansvar for forpliktelsen overfor Museet, og slik at formidlings- og samlingspleien hører under Museet. Når det gjelder ledelsen ved Muséet mener universitetsdirektøren at det ved omlegging til ny ledelsesmodell, bør tilsettes en museumsdirektør med høye faglige kvalifikasjoner som øverste leder ved Muséet, slik universitetene i Oslo og Bergen har gjort.

5.5. Sentraladministrasjonen

Når organiseringen av forsknings-, formidlings- og utdanningsaktivitetene skal gjennomgås, finner universitetsdirektøren det naturlig at også gjennomgangen av organiseringen av Sentraladministrasjonen fullføres. Det må legges vekt på at det er sammenheng mellom organisering av fakultetene og organisering av Sentraladministrasjonen slik at Sentraladministrasjonen også organisatorisk er tilpasset fakultetenes behov for service og tjenester. Universitetsdirektørstillingen blir borte idet rektor blir daglig leder. En administrasjonssjef vil ha andre fullmakter, hvilket vil påvirke avdelingene i Sentraladministrasjonene. Også dette gjør det nødvendig med en gjennomgang.

Universitetet står overfor store utfordringer når det gjelder studentrekruttering (både etter- og videreutdanningsstudenter og ordinære studenter), ekstern forskningsfinansiering, samfunnskontakt og generelt markedsarbeid. De nevnte områder hører i dag i større eller mindre grad under forskningsadministrativ-, informasjons- og studieavdelingene samt U-vett. Det bør vurderes å samle arbeidet i én enhet, f.eks i en markedsavdeling. Som tidligere nevnt, vil styret senere i høst få fremlagt forslag om å legge U-vett til Sentraladministrasjonen.

Kvalitetsreformen med de internasjonale trender som er beskrevet ovenfor, medfører store utfordringer for Universitetet, og arbeid med kvalitetssikring og programutvikling blir viktig. Da

doktorgradsutdanning og annen utdanning nå har flere fellestrekk, samt at internasjonaliseringen berører så vel utdannings- som forskningsvirksomheten, blir det nødvendig å se disse virksomhetsområdene i sammenheng. I dag er all gradsforvaltning, herunder også mye av doktorgradsforvaltningen, lagt til Studieavdelingen. Alt administrativt arbeid med internasjonalisering knyttet til forskningsvirksomheten ivaretas av Forskningsadministrativ avdeling, mens tilsvarende arbeid knyttet til utdanningsvirksomheten er lagt til Studieavdelingen. Universitetsdirektøren ser det som naturlig at dekanene gis et større ansvar for fag- og forskningsledelse. Det bør vurderes å legge ned forskningsutvalget, og at utvalgets oppgaver ivaretas av universitetsstyret og rektors ledergruppe.

TTO-funksjonen, som tidligere hørte under Forskningsadministrativ avdeling, er nå lagt til Personal- og økonomiavdelingen som også har ansvar for det administrative arbeidet med oppfølging av alle eksternt finansierte prosjekter. Universitetsdirektøren mener at ivaretagelse av administrative oppgaver knyttet til eierskapsstyring, herunder Norut-gruppen, også bør tillegges Personal- og økonomiavdelingen.

Universitetsdirektøren vil foreslå at Forskningsadministrativ avdeling og Studieavdelinga slås sammen til én avdeling med ansvar for administrative oppgaver knyttet til forskning, utdanning og internasjonalisering. Flere av stillingene i Forskningsadministrativ avdeling står ledige nå. Dette gjør det også naturlig å gjennomføre samordningen nå. Erfaringene med prosjektet som ble etablert for å kvalitetssikre institusjonens søknader overfor EU og NFR, er positive. Stillingen knyttet til dette prosjektet foreslås permanentisert. Funksjonen plasseres enten i en sammenslått Studie- og forskningsadministrativ avdeling eller i tilknytning til Personal- og økonomiavdelingen. Forslaget om nevnte sammenslåing har vært fremmet tidligere i forbindelse med gjennomgangen av Sentraladministrasjonens organisering, og universitetsdirektøren vil – som det er gjort tidligere – fremheve behovet for å etablere større avdelinger som er mer robuste og har større indre fleksibilitet ved endringer.

Ved IT-avdelingen pågår et arbeid for å gjennomgå organisering av avdelingen og IT-funksjonene ved Universitetet. Dette arbeidet vil ligge til grunn for den endelige organisering. Teknisk avdeling er såpass stor at universitetsdirektøren ikke ser noe godt alternativ til dagens organisering, men vil bemerke at det er uvisst om Statsbygg kommer til å overta byggforvaltningen. Skjer dette, vil det påvirke Teknisk avdeling i såpass stor grad at en vurdering av organiseringen kan være aktuell.

5.6. Råds- og utvalgsstruktur

I tillegg til spørsmålet om fakultets- og instituttinndeling, vil det være et spørsmål om Universitetet skal ha et eller flere råd/utvalg og hvilket mandat de eventuelt skal inneha. Forskningsutvalget er i dag et sentralt utvalg som har en del saksfelt delegert fra universitetsstyret. Som nevnt ovenfor, mener universitetsdirektøren at det bør vurderes å legge ned utvalget. Når den nye ledergruppa er etablert, vil det være naturlig å vurdere om det er ønskelig med ulike rådgivende organer med høy faglig kompetanse.

6. Oppsummering/konklusjon

Når det gjelder endring av Universitetets ledelses- og styringsstruktur, er det naturlig å avvente vurderinger av dette til ny lov om universiteter og høyskoler er vedtatt. Arbeidet med å gjennomgå Universitetets organisasjonsstruktur bør starte nå, og universitetsdirektøren foreslår at arbeidet organiseres som et prosjekt. Universitetsstyret bør være styringsgruppe for prosjektet og det må sikres deltakelse fra fakultet, institutt, studenter og tjenestemannsorganisasjoner. Universitetsdirektøren vil legge frem en sak til neste styremøte om prosjektorganiseringen.

Universitetsdirektøren foreslår at Forskningsadministrativ avdeling og Studieavdelingen slås sammen til Studie- og forskningsadministrativ avdeling. Sammenslåingen må håndteres i en prosess med tjenestemannsorganisasjonene i henhold til Hovedavtalen.

Universitetsdirektøren gir følgende innstilling til

vedtak:

1. Endringer av styrings- og ledelsesstrukturen vurderes etter at ny lov om universiteter og høyskoler er vedtatt.
2. Det iverksettes en gjennomgang av organisatoriske enheter ved Universitetet med utgangspunkt i problemstillinger skissert i saksfremlegget. Arbeidet organiseres som et prosjekt hvor universitetsstyret fungerer som styringsgruppe. Universitetsdirektøren utpeker prosjektleder. Det legges frem en sak til neste styremøte om prosjektorganisering, herunder deltakelse fra fakultet, institutt og tjenestemannsorganisasjoner.
3. Universitetsdirektøren bes iverksette omorganisering av Sentraladministrasjonen i samsvar med det som fremsettes i saksfremlegget.

Tromsø, 12.09.2004

Arne Benjaminsen
universitetsdirektør

Håvard Bekkelund
personal- og
økonomidirektør

Vedlegg:

1. Forslag til lov om universiteter og høyskoler fra Ot.prp. nr. 79 (2003-2004)
2. Organisasjonskart over dagens organisasjonsstruktur
3. Organisasjonskart over en tenkt organisasjonsstruktur – en diskusjonsskisse

Vedtak i Sak S 46-04

OPPFØLGING AV FORSLAG TIL NY LOV OM UNIVERSITETER OG HØGSKOLER (OT. PRP. NR. 79 (2003 – 2004))

Møte: Universitetsstyret

Dato: 17.september 2004

Arkivref: 200403275-3/HÅB/010

Styret gjorde slikt enstemmig vedtak:

- 1. Endringer av styrings- og ledelsesstrukturen vurderes etter at ny lov om universiteter og høyskoler er vedtatt.*
- 2. Det iverksettes en gjennomgang av organisatoriske enheter ved Universitetet med utgangspunkt i problemstillinger skissert i saksfremlegget. Arbeidet organiseres som et prosjekt hvor universitetsstyret fungerer som styringsgruppe. Universitetsdirektøren utpeker prosjektleder. Det legges frem en sak til neste styremøte om prosjektorganisering, herunder deltakelse fra fakultet, institutt og tjenestemannsorganisasjoner.*
- 3. Studieavdelingen og forskningsadministrativ avdeling i sentraladministrasjonen slås sammen. Universitetsdirektøren bes for øvrig om å vurdere videre omorganisering av Sentraladministrasjonen i samsvar med det som fremsettes i saksfremlegget.*