

Einar Braathen
Sigrid Stokstad

«Et spørsmål om universitetsdemokrati»

Evaluering av ordningen med fakultetsråd ved
OsloMet - storbyuniversitetet

NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

«Et spørsmål om
universitetsdemokrati»

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2018:10

To tårn, to ledere. Hvem skal representere Oslo kommune?

NIBR-rapport 2016:20

Kommunal organisering 2016

NIBR-rapport 2016:18

Folkevalgt lederskap og kommunal organisering

**Samarbeidsrapport
NIBR/Uni Rokkansenteret**

**Medvirkning med virkning?
Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen**

NIBR-rapport 2015:1

Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.hioa.no/nibr>

Einar Braathen
Sigrid Stokstad

«Et spørsmål om universitetsdemokrati»

Evaluering av ordningen med fakultetsråd ved
OsloMet – storbyuniversitetet

NIBR-rapport 2018:20

Tittel: **«Et spørsmål om universitetsdemokrati».
Evaluering av ordningen med fakultetsråd ved
OsloMet – storbyuniversitetet**

Forfatter: Einar Braathen og Sigrid Stokstad

NIBR-rapport: 2018:20

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-265-1 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201098

Prosjektnavn: Evaluering av ordningen med fakultetsråd ved OsloMet

Oppdragsgiver: OsloMet – storbyuniversitetet

Prosjektleder: Einar Braathen

Referat: Rapporten evaluerer følgene av at styrene på fakultetene ved HiOA ble omgjort til råd i 2015. Den anbefaler at OsloMet utvikler sitt universitetsdemokrati og innfører en ordning med fakultetsstyre.

Sammendrag: Norsk og Engelsk

Dato: Desember 2018

Antall sider: 124

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet – storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Forord

Foranledningen til denne evalueringen var klager fra ansattes representanter angående hvorvidt HiOAs styre 1. august 2015 hadde gjort et lovlig vedtak om å omgjøre fakultetsstyrene til fakultetsråd. Rektor Curt Rice arvet klagen og saken fra den forrige ledelsen ved høgsolen og sendte saken til høgsolens internrevisjon. Han ba om en vurdering av grunnlaget for innføring av fakultetsråd. Internrevisjonen ga oppdraget videre til et advokatfirma som fremla sin vurdering. Rapporten ble lagt fram for styret 10. mai 2016. I sin innstilling til vedtak skrev rektor:

«Tjenestemannsorganisasjonenes tilbakemeldinger i denne saken viser at spørsmålet om kollegial organisering på fakultetsnivå er en viktig organisasjonspolitisk problemstilling. Rektor kommer til å gjennomføre en grundig evaluering av nåværende ordning med fakultetsråd, som vil foreligge for styrebehandling i god tid før styreperiodens utløp.»¹

Prorektor for utdanning ved OsloMet – storbyuniversitetet – har på vegne av rektor gitt By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) oppdraget med å gjennomføre evalueringen. En prosjektbeskrivelse (se vedlegg 1) basert på det skriftlige mandatet ble oversendt prorektor 1. september 2018 og godkjent med mindre endringer den 7. september.

Prosjektet ble gjennomført av forskerne Sigrud Stokstad og Einar Braathen, med sistnevnte som prosjektleder.

¹ «Omgjøring av fakultetsstyrene til fakultetsråd fra 1.8.2015 – Stadfestelse av vedtak». Saksdokument til styremøte 10. mai 2016 sak 14/05328-86

Selv om utførerne av oppdraget ikke representerer en 'ekstern' instans i forhold til OsloMet, har NIBR kun vært en del av HiOA/OsloMet siden 2016, og NIBR i likhet med resten av SVA har ikke vært omfattet av de organisasjonsforholdene som evalueres. Rapporten uttrykker NIBRs lange tradisjon som et uavhengig forskningsinstitutt. For å sikre god fremdrift og høy faglig standard på rapporten ble arbeidet gjennomført i henhold til NIBRs kvalitetssikringsrutiner.

En kommentarutgave ble oversendt rektoratet den 15. oktober, og kommentarer ble mottatt 24. oktober. Et revidert utkast ble senere sendt til dekanene for kommentarer.

Vi takker for alle kommentarer og ønsker om hva vi burde sett mer på. Disse er blitt forsøkt innarbeidet. Som grunnlag for rapporten har forskerne likevel som overordnet prinsipp måttet forholde seg til den godkjente prosjektbeskrivelsen hvor mandatet er tolket gitt tidsmessige og økonomiske rammer.

Oslo, desember 2018

Geir Heierstad
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Akronymer.....	6
Sammendrag.....	7
Summary	11
1 Innledning.....	13
1.1 Bakgrunn for evalueringen	13
1.2 Mandat og problemstilling.....	14
1.3 Teoretiske perspektiver på effektivitet og medvirkning.....	16
1.3.1 Medvirkningsperspektiv: den kollegiale styringsmodellen.....	16
1.3.2 Effektivitetsperspektiv: den hierarkiske styringsmodellen.....	17
1.3.3 Striden om enhetlig ledelse	19
1.3.4 Implikasjoner for problemstillingen.....	21
1.4 Analytiske dimensjoner	22
1.5 Metode – datagrunnlag, personvern, attribusjonsproblemet.....	23
1.6 Rapportens struktur.....	26
2 Utviklingstrekk i universitets- og høyskolesektoren og på HiOA/OsloMet.....	28
2.1 Politiske føringer og reformideer.....	28
2.2 Institusjonell autonomi og organiseringsfrihet	30
2.3 Enhetlig ledelse.....	31
2.4 Korte og klare styringslinjer – fakultetsstyrene endres til fakultetsråd.....	32
2.5 Fra kollegial styringsordning til administrasjon	37
3 Fra styrende til rådgivende organer på fakultetene.....	40
3.1 Fra styre til råd: Endringer i mandat og sammensetning.....	40

3.2	Fra styre til råd: Universitetsledelsens erfaringer.....	43
3.3	Fra styre til råd: Fagforeningenes erfaringer	47
3.4	Fra styre til råd: De ulike fakultetenes erfaringer	49
3.4.1	Erfaringer på HV	50
3.4.2	Erfaringer på LUI	53
3.4.3	Erfaringer på SAM.....	58
3.4.4	Erfaringer på TKD	61
3.4.5	Oppsummering: Likheter og ulikheter i praksis og erfaringer mellom fakultetene	65
4	Særlige problemområder i overgangen fra styrende til rådgivende fakultetsorganer	69
4.1	Hvilke problemområder utpeker seg i overgangen? ..	69
4.2	Mer effektivt rapporterings- og beslutningssystem? ..	70
4.3	Endret medbestemmelse og medvirkning fra de ansatte?.....	72
4.3.1	Sammenhengen mellom beslutningsmyndighet, skriftlighet og medvirkning.....	72
4.3.2	Alternativ medvirkning gjennom personalmøter, ledermøter mv.	73
4.3.3	Informasjon om ansattes perspektiver opp til sentralnivået	75
4.4	Styrket fakultetsnivå?	75
4.5	Oppsummering	77
5	Relevante erfaringer og ordninger andre steder.....	80
5.1	Et annet referansepunkt ved OsloMet: Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA)	80
5.1.1	Historikken: SVAs utvikling	80
5.1.2	Å ha to rapporterings- og styringslinjer	81
5.1.3	Om medvirkning og bestemmelsesrett	81
5.1.4	Andre relevante SVA erfaringer.....	82
5.1.5	Konklusjon: Erfaringene fra SVA er overførbare til fakultetene	83
5.2	Andre universitet som referansepunkt.....	83
5.2.1	Universitetet i Oslo (UiO)	84
5.2.2	Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet (NTNU).....	89
5.2.3	Andre læresteder.....	96
5.2.4	Oppsummering og OsloMet sammenliknet med andre universitet	97
6	Konklusjoner og anbefalinger	100

6.1	Konklusjoner	100
6.2	Anbefalinger.....	102
6.2.1	Et bredt demokratiseringsprosjekt	102
6.2.2	Innføre fakultetsstyrer	103
6.2.3	Koble folk og prosesser på ulike nivå sterkere sammen.....	105
Vedlegg 1	Prosjektbeskrivelse.....	108
Vedlegg 2	Intervjuguide.....	114
Vedlegg 3	Intervjuede personer.....	117
Litteratur	119

Akronymer

AFI	Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet
FA	Fellesadministrasjonen
FoU	Forskning og utviklingsarbeid
FR	Fakultetsråd
HiAK	Høgskolen i Akershus
HiO	Høgskolen i Oslo
HiOA	Høgskolen i Oslo og Akershus
HR	Human resources
HV	Fakultet for helsevitenskap, OsloMet – storbyuniversitetet
IDF	Informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøte
LAMU	Lokalt arbeidsmiljøutvalg
LUI	Fakultet for lærarutdanning og internasjonale studium, OsloMet – storbyuniversitetet
MBU	Medbestemmelsesutvalg
NIBR	By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – storbyuniversitetet
NIFU	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
NMBU	Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
NOKUT	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanninga
NOU	Noregs offentlege utgreingar
NOVA	Velferdsforskningsinstituttet NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet
NPM	New Public Management
NTNU	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
OsloMet	OsloMet – storbyuniversitetet
RBO	Resultatbasert omfordeling
SAM	Fakultet for samfunnsvitenskap, OsloMet – storbyuniversitetet
SU	Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap, NTNU
SVA	Senter for velferds- og arbeidslivsforskning, OsloMet – storbyuniversitetet
SVT	Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, nå Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap, NTNU
TKD	Fakultet for teknologi, kunst og design, OsloMet – storbyuniversitetet
UH-sektoren	Universitets- og høyskolesektoren
UiB	Universitetet i Bergen
UiO	Universitetet i Oslo

Sammendrag

Einar Braathen og Sigrid Stokstad

«Et spørsmål om universitetsdemokrat». Evaluering av ordningen med fakultetsråd ved OsloMet – storbyuniversitet
NIBR-rapport 2018:20

HiOAs styre vedtok 1. august 2015 å erstatte fakultetsstyrene med fakultetsråd. Evalueringen bringer fram og analyserer erfaringer med ordningen med fakultetsråd, slik at OsloMet kan vurdere framtidig organisering. Evalueringen skal se om fakultetsrådenes funksjonsmåte er vesentlig forskjellig fra fakultetsstyrenes, om de innfrir forventninger om mer effektivt rapporterings- og beslutningssystem og om de ivaretar de ansattes rett til medvirkning og medbestemmelse.

Til grunn for evalueringen ligger intervjuer med til sammen 39 personer. De fleste er medlemmer i et av OsloMets fire fakultetsråd, særlig representanter for de ansatte. Også ledelsen ved de fire fakultetene, samt personer i HiOAs (OsloMets) ledelse før og etter 2016, er intervjuet. For å sammenlikne med andre universitet har vi gjennomført telefonintervju med personer ved UiO og NTNU. I tillegg bygger rapporten på lesing av relevante dokumenter, rapporter og fagbøker/artikler.

Fakultetsrådet er et rådgivende organ som gir dekanen anbefalinger i saker som angår fakultetets overordnede målsetninger. Innføring av fakultetsråd ble blant annet begrunnet med at styringslinjene ved HiOA var for lange og beslutningsstrukturen for komplisert, og at rollefordeling mellom ulike organer ved høyskolen var uklar. Det ble også argumentert med at fakultetsstyrene i fungerte som rådgivende snarere enn som styrende organ, blant annet fordi fakultetene er en del av linjeorganisasjonen, og at dekanen som resultatansvarlig for virksomheten rapporterte til rektor.

Et av funnene er at det å fremme 'enhetlig ledelse' er et hovedargument for å erstatte fakultetsstyre med fakultetsråd ved HiOA/OsloMet. Enhetlig ledelse innebærer en samling av den administrative og den faglige ledelsen, slik at én leder – f.eks. rektor, dekan og instituttleder – i organisasjonens vertikale 'linje' er ansvarlig for hele virksomheten på sitt nivå. I forskningslitteraturen og våre egne undersøkelser fant vi imidlertid ikke støtte for at enhetlig ledelse er uforenlig med at valgte styrer på lavere nivåer har en viss beslutningsmyndighet. Snarere tvert imot er såkalte *hybride* løsninger det vanlige i dagens universitetsverden. Trekk fra den klassiske 'kollegiale' styringsformen, basert på sterk representasjon fra de ansattes side, kombineres da med trekk fra nyere styringsmodeller hentet fra konsern i det private næringslivet (såkalt hierarkisk-'managerial' styringsform), som idealet om enhetlig ledelse er hentet fra.

Utfordringen for OsloMet, og alle andre universiteter, er å finne hybride ordninger som sikrer tilslutning fra de fleste i organisasjonen. Ordningen bør balansere ulike hensyn: på den ene siden, hensynet til *overordnet styring* gjennom formalisering og hierarkisk kontroll av måloppnåelse (effektivitet); på den andre siden hensynet til *intern forankring* gjennom reell og god deltakelse fra de ansattes side (legitimitet). Evalueringen har avdekt at OsloMet *ikke* har funnet en slik balanse. Styringssystemet har gått for langt i retning av en ren hierarkisk-'managerial' modell. Den trenger å bli justert med sterkere elementer fra en kollegial-demokratisk modell.

Makt har blitt flyttet jevnt og sikkert fra fagene og instituttene opp til fakultetet, og fra fakultetene og dekanene opp til fellesadministrasjonen og rektoratet. Mye myndighet er delegert til to prorektorer og to direktører som leder ulike deler av fellesadministrasjonen. Ledere nedover i organisasjonen opplever at det dermed blir minst fire styringslinjer, og ikke én, som går nedover i organisasjonen. Ifølge et flertall av informantene har den samlede organisasjonsutviklingen ført til at rapporterings- og beslutningssystem ved OsloMet *ikke* har blitt mer effektivt:

- Styringslinjene er blitt lengre, ikke kortere, fordi instituttene styres ikke bare fra fakultetene, men også fra fellesadministrasjonen.

- Beslutningsstrukturen er blitt mer, ikke mindre komplisert, fordi organisasjonskartet er blitt mer sammensatt og de ulike styringslinjene, særlig for utdanning og forskning, ikke er blitt mer sammenvevd.
- Rollefordelingen mellom ulike organer ved institusjonen er enda mer uklar fordi toppledelsen er lite enhetlig, og fordi for mye ressurser kontrolleres av administrativt ansatte med lang avstand til fagene og dermed med svakere forståelse for den gjensidig utfyllende rollestrukturen som er typisk for en institusjon innenfor forskning og høyere utdanning.

Blant de ansattes representanter er det en tilnærmet unison oppfatning at de ansattes medvirkning og medbestemmelsesrett er blitt *svekket*. Overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd kan klart ses som et steg i utviklingen bort fra styring gjennom kollegiale organer til hierarkisk administrativ styring. Følgen er en utbredt opplevelse av stadig minkende innflytelse for de ansatte.

OsloMet er i dag et av universitetene i Norge med minst utviklet universitetsdemokrati. På institutt- og fakultetsnivå har OsloMet tilsatte (ikke valgte) ledere, med råd (ikke styre) å forholde seg til. Bortimot halvparten av grunnenhetene har ikke etablert et instituttråd.

Rapporten konkluderer derfor: HiOA er blitt et universitet. Neste utfordring for OsloMet er å utvikle et universitetsdemokrati.

En rekke tiltak anbefales i den forbindelse:

For det første *et bredt demokratiseringsprosjekt*. OsloMet bør gjennomføre et rådslag på tvers av fakultetene og innenfor hvert fakultet om behovet for, og veien fram, for demokratisering. Arbeidsgrupper utgått fra fakultetsrådene, fagforeningene og studentorganene kan tilrettelegge, lede og rapportere om rådslaget til en sentral arbeidsgruppe. Denne utgår fra universitetsstyret og inkluderer fagforenings- og studentrepresentanter så vel som rektor og medlemmer fra alle fire dekanatene.

For det andre anbefales det å la *fakultetsstyrer* erstatte gjeldende ordning med fakultetsråd. Bl.a. kan fakultetsstyrenes myndighetsområde, slik som ved UiO og/eller NTNU, omfatte: godkjenning av regnskap og årsrapport, godkjenning av opplegg

for kvalitetssikring/kvalitetsutvikling, strategi og handlingsplaner, strategiske bemanningsplaner, budsjett og hovedfordeling, forsknings-satsinger og -profil, emneportefølje og studieprogram, og intern organisering ved fakultetet.

For det tredje foreslås det å *koble folk og prosesser på ulike nivå* sterkere sammen. Uavhengig av om OsloMet velger å erstatte fakultetsråd med fakultetsstyrer eller ei, anbefales endringer for å styrke fakultetsorganets funksjon. Økt skriftlighet, gjennomsiktighet og forutsigbarhet i beslutningsprosessene kan stimulere til økt engasjement og deltakelse fra de ansatte og deres representanter. Det samme kan sikring av at det er fungerende instituttråd i alle grunnenheter. Videre bør fagforeningene få støtte til å holde samling én gang i året for alle ansattrepresentantene i universitetsstyre og fakultetsråd, og ved hvert fakultet for alle ansattrepresentanter i fakultetsråd og instituttråd.

Summary

Einar Braathen and Sigrid Stokstad

"A question of university democracy". Evaluation of the arrangement of advisory councils in the faculties of OsloMet - Oslo Metropolitan University.

NIBR Report 2018:20

From 1975 onwards, Norwegian public universities practiced a reformed, democratised governance system of a classical bureaucratic-academic ideal type. Not only at the top-level of each university and in the departments (institutes), but also at the intermediate faculty level, the academic leader was to be elected and work in tandem with an employed administrator. The two had to report to a governing body consisting of elected members only – representatives of the academic staff, the technical-administrative employees and the students, respectively. In an international and European comparative perspective, democracy practiced also at the faculty level was unique.

However, with a revised university act in 2005, principles of New Public Management were adopted and features of a corporate-managerial ideal type were introduced. Each university could decide to employ instead of elect their academic leaders. An employed leader was to have full responsibility both for academic and administrative affairs, and the governing board had to be headed by one of the external members. For boards at the central university level, the ministry appointed the external members. Boards at the faculty and department level was not mandatory any longer. In 2015 the University College of Oslo and Akershus (HiOA) decided to transform its decision-making boards ('styre') at the faculty level into advisory entities ('råd'). From January 1 2018, HiOA became a university and changed its name to OsloMet – Oslo Metropolitan University.

This report is based on a summative evaluation of the experiences with advisory councils in the faculties after 2015, enabling OsloMet to (re-)consider its future system of governance at faculty level. Empirically it builds on interviews with members of the advisory boards and of the academic-administrative leadership in each of the four faculties. Moreover, representatives of the previous and present leadership of HiOA/OsloMet and of the four employee associations of OsloMet have been interviewed. In addition, for a brief comparative analysis the evaluators conducted limited telephone interviews with some leaders and employee representatives at the University of Oslo and the Norwegian University of Science and Technology in Trondheim.

The evaluators found that a democratic deficit had evolved in HiOA/OsloMet as a result of the managerial changes for the last ten years or so, and that the abolition of decision making governing boards in the faculties has exacerbated this development. The employees' right to participation and co-governance, pinned down in laws and collective agreements, has been weakened. One of the side effects is that the autonomy of the faculties has also been reduced. Increased hierarchical control by the central leadership and administration of the university might allow for faster decision-making, but according to the large majority of the informants the overall effectiveness of the university as a whole has not increased.

The report recommends joint efforts and a project of democratisation at OsloMet. The new university needs to strike a balance between the needs for overall strategic management of the university (effectiveness) and an inclusive governance supported by the employees (legitimacy). Governing faculty boards should be installed to give the employees more direct influence on decision-making and to enhance the autonomy of the faculties. Furthermore, the evaluators suggest the introduction of measures to strengthen mechanisms of transparency of faculty affairs, participation by the employees in the departments, and improved communication between employee representatives in different fora and levels of governance.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for evalueringen

Fra 1. august 2015 ble fakultetsstyrene erstattet av fakultetsråd ved HiOA. Fakultetsrådet er et rådgivende organ som gir dekanen anbefalinger i saker som angår fakultetets overordnede målsettinger. Innføring av fakultetsråd ble blant annet begrunnet med at styringslinjene ved HiOA var for lange og beslutningsstrukturen for komplisert, og at rollefordeling mellom ulike organer ved høyskolen var uklar. Det ble også argumentert med at fakultetsstyrene i større grad fungerte som rådgivende snarere enn som styrende organ, blant annet fordi fakultetene er en del av linjeorganisasjonen, og at dekanen som resultatansvarlig for virksomheten rapporterte til rektor.

Evalueringen skal bringe fram og analysere erfaringer av ordningen med fakultetsråd, slik at OsloMet kan vurdere framtidig organisering. Evalueringen skal se om fakultetsrådenes funksjonsmåte er vesentlig forskjellig fra fakultetsstyrets, om de innfrir forventninger om mer effektivt rapporterings- og beslutningssystem, og om de ivaretar de ansattes rett til medvirkning og medbestemmelse.

Siden evalueringen dermed i stor grad skal vurdere «fakultetsråd» opp mot «fakultetsstyre», er det på sin plass å kommentere begrepsbruken med en gang. Et «råd» betyr ifølge bokmålsordboka en valgt eller oppnevnt forsamling, mens et «styre» er en komité eller en nemnd som leder noe. *Hvilket ansvar eller hvilken myndighet organet har, avhenger ikke av hvilket av disse to ordene som er brukt.* Selv om «styre» presumtivt har et ledelsesansvar og et råd ikke nødvendigvis må ha det, er det ikke slik at et «råd» per definisjon ikke kan ha beslutningsmyndighet. Det er nok å vise til statsråd,

byråd og menighetsråd. Samtidig kan et styre ha ganske begrenset beslutningsmyndighet.

Det er grunn til å påpeke forskjellen mellom et styre i et aksjeselskap, på den ene siden, og et styre i offentlig sektor og forvaltning, på den andre. Et styre i offentlig sektor har ikke nødvendigvis et så omfattende ansvar som aksjeloven pålegger et styre i et aksjeselskap. Selv om et offentlig universitetsstyre kan ha oppgaver som ligner et styre i et aksjeselskap, så er ikke universitetet like selvstyrt som et aksjeselskap. Det ligger i linje under departementet. På samme måte er fakultetet plassert i linje under universitetsledelsen. I offentlig sektor er både instruksjon og delegasjon viktige prinsipper – en instans kan ha myndighet til å instruere et lavere nivå i hierarkiet, og den kan også ha myndighet til å delegerer myndighet så vel som tilbakekalle delegasjonen. Myndighets- og ansvarsforholdene bygger på føringer gitt i lov, instruksjonsvedtak eller delegasjonsvedtak. Høgskolestyret ved HiOA fratok fakultetsstyrene egen beslutningsmyndighet og overførte noe av deres ansvar og myndighet til dekanene. Dermed ble disse organene redusert til å bli rådgivende. Endringen har grunnlag i fordelingen av ansvar og oppgaver, ikke i hva organet kalles.

1.2 Mandat og problemstilling

Evalueringsoppdraget bygger på en prosjektbeskrivelse som tok utgangspunkt i et mandat fra OsloMets prorektor for utdanning. Sammenfattet vil evalueringen se på hvordan ordningen med fakultetsråd fungerer ved OsloMet med omsyn til effektivitet og medvirkning. Hovedspørsmålet i evalueringen er:

Har vi fått et mer effektivt rapporterings- og beslutningssystem ved OsloMet, og er de ansattes medvirkning og medbestemmelsesrett blitt svekket?

Hvordan håndterer og bruker fakultetene det handlingsrommet som har utviklet seg? Hva er likhetene, og hva er ulikhetene, i praksis og erfaringer når det gjelder fakultetsråd, på tvers av fakultetene?

For å undersøke effektivitetsaspektet vil evalueringen svare på følgende spørsmål:

- Er styringslinjene blitt kortere?
- Er beslutningsstrukturen blitt mindre komplisert?
- Er rollefordelingen mellom ulike organer ved institusjonen blitt mindre uklar?

Med andre ord: Har det vært endringer i sakene som behandles, eller i måten sakene behandles på (før, under og etter møtene) etter overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd?

For å undersøke medvirkningsaspektet, spør evaluatorene:

- Hvilke endringer i sammensetningen har det vært fra fakultetsstyre til fakultetsråd?
- Har innføringen av fakultetsråd bidratt til å endre relasjonen mellom fakultet og sentralledelse, f.eks. gjennom økt delegering av myndighet til fakultetsnivået?
- Har innføringen av fakultetsråd bidratt til å endre relasjonen mellom dekanat og de ansattes representanter?
- Har fakultetsråd innskrenket fakultetsansattes medvirkning og medbestemmelsesrett?

Videre søker evalueringen svar på følgende spørsmål som kan bidra til ideer for videre reformer:

- Rammene for rådernes virksomhet, bl.a. de veiledende retningslinjene for råd ved HiOA: Har de vært klare nok, og utfyllende nok? Hvordan har de blitt tolket ved de ulike fakultetene, og hvordan har dette slått ut i fakultetenes fastsatte mandat?
- Hvordan fungerer tilsvarende og andre ordninger på fakultetsnivå ved sammenlignbare institusjoner, med hvilke vurderinger av hhv. ledelse og fakultetsansatt?

1.3 Teoretiske perspektiver på effektivitet og medvirkning

Det foreligger mye forskning både i Norge og internasjonalt om universiteters utvikling og virkemåte. Vi presenterer her et utvalg av historiske og organisasjonsteoretiske betraktninger som kan bidra til å klargjøre prinsipielle og relevante spørsmål om effektivitet og medvirkning i universitetssektoren.

1.3.1 Medvirkningsperspektiv: den kollegiale styringsmodellen

Den klassiske humboldtske universitetsmodellen bygger opp om idealer og verdier om fri og uavhengig akademisk forskning, faglig autonomi, vitenskapelig dannelse og demokratisk organisering (Hope og Rykkja, 2011:113). Ivar Bleiklie og kollegene Jürgen Enders og Benedetto Lepori (2017a:4) kaller denne modellen «the *bureaucratic-academic* ideal type». Den preger det tradisjonelle universitetet med egenskaper som «desentralisert, løst koblet struktur av halvveis uavhengige fellesskap holdt sammen på en eller annen måte under én organisatorisk paraply».

Den bygger på det kollegiale fellesskapet og forsvarer en bunntung organisasjonen som er løst koblet, dvs. består av organisatoriske enheter som alle nyter utstrakt autonomi. (Clark, 1983; Weick, 1976).

Universiteter kan oppfattes som typiske *ekspertorganisasjoner* karakterisert av et svakt hierarki, vektlegging av fagspesialisering og ansatte med stor autonomi (Mintzberg 1979). I ekspertorganisasjoner har ansatte ofte et anstrengt forhold til ledelse (Strand 2007:269).

Universiteter er tradisjonelt flate organisasjoner med svak ledelse; «en organisasjon som blir administrert men ikke styrt» (Bleiklie, Enders and Lepori, 2017b:.307). Ledelse i slike organisasjoner er gjerne knyttet til rollen som fagkyndig. Tradisjonelt har akademisk styring vært utført av vitenskapelig personale, som regel uten formell ledelseskompetanse og utenfor de mer formelle administrative posisjonene (Meek 2003). De akademiske kollegiene rekrutterte sine ledere fra egne rekker og gjennom prinsipper som

det var stor enighet om internt, selv om disse prinsippene forandret seg over tid og mellom land. Lederrollen kunne rotere mellom professorene, lederne kunne bli kallet på grunnlag av alder/ansiennitet, eller de kunne bli rekruttert på grunnlag av sine vitenskapelige meritter.

På 1960- og 70-tallet, påskyndet av studentopprør og allmenn demokratisering i samfunns- og arbeidsliv, ble det gjennomført reformer. Lederne skulle velges, og alle gruppene på universitetet – også de yngre og midlertidig vitenskapelige ansatte, de teknisk-administrativt ansatte og studentene – skulle kunne delta i valgene. Samtidig, med overgangen fra elite- til masseuniversitet, ble enhetene for store til at de kunne ledes av valgte enkeltpersoner alene. Et besluttende styre bestående av representanter fra universitetets ulike grupper ble innført på hvert enkelt institutt og for institusjonen som helhet. Da Universitetsloven ble endret i 1975, ble det slått fast at i Norge skulle slike styre også innføres på fakultetsnivå. Besluttende organer bestående av valgte representanter utgjorde nye former, men i innhold var de på mange måter en forlengelse av den gamle kollegiale styringsmodellen. De faste vitenskapelig ansatte fortsatte å dominere styringen på de ulike nivåene, og alle representantene i styrene kom innenfra universitetet. Ikke bare universitetets autonomi, men også den faglige autonomien ble dermed sikret. På den andre siden kunne disse styrene innpasse nye ideer om medvirkning og medbestemmelse fra alle ansatte og fra studentene (Thue og Helsvig, 2011).

1.3.2 Effektivitetsperspektiv: den hierarkiske styringsmodellen

Den kollegiale modellen ble utfordret på 1980-tallet, særlig i Storbritannia under statsminister Margaret Thatcher. Det utspilte seg en 'higher education managerial revolution' (Meek 2003). En mer instrumentell universitetsmodell seilte opp, der statens sentralforvaltning spilte en sterkere rolle og økonomiske insentiver, målstyring, kvalitetskontroll og samfunnsmessig nytteverdi ble vektlagt i større grad (Hope og Rykkja 2011:113). Bleiklie og co kaller dette for «konsern-modellen» ('the corporate-managerial model'). En ønsker da å gjøre universitetet «centrally managed under the control of a central leadership better capable of

imposing top-down initiatives on underlying organizational units” (Bleiklie, Enders og Lepori, 2017a: 4-5).

Dermed framstår også en ny og mer ‘profesjonell’ styringsmodell, som kan beskrives som mer strategisk fordi man styrker kapasiteten sentralt; styring skjer i større grad ovenfra og ned, gjennom mål- og resultatstyring (Waugh, 2003):

“The *corporate-managerial* ideal type calls for enhanced co-operation that is guided by organizational goals. Authoritative leadership and management are means for coordinating the university as a collective entity that is engaged in a common project. There is thus an important element of hierarchy within the organization, and control-oriented management plays a crucial role for direction, decisiveness and planning of organizational policies. (Bleiklie, Enders and Lepori, 2017b:307)

Denne nye styringsmodellen slo igjennom også i den norske universitetssektoren, med OECD som aktiv premissleverandør (Helsvik 2017). Med Kvalitetsreformen for høyere utdanning (Lov om universiteter og høyskoler 2005 og St. meld. nr. 7 (2007–2008)) fikk den også sin offisielle anerkjennelse.

I den norske litteraturen om disse endringene framheves New Public Management-ideene. New Public Management (NPM), der konsernledelse i privat sektor og markedet blir modell for offentlig organisering, inspirerte reformene i statlig sektor i Norge etter den store fristillingsbølgen på 1990-tallet (Christensen og Læg Reid 2002). Disse reformene er blitt presentert som veier til nedbygging av statlig byråkrati og hierarki og tiltak for å desentralisere, fristille og ikke minst effektivisere underliggende etater. Men forskningen viser at reformene har bidratt til økt kompleksitet ved at det er flere instanser som styrer, mer hierarki ved at det er flere styringsnivåer, og mer formalisering ved at antall retningslinjer stadig øker (Christensen og Læg Reid 2002; Byrkjeflot og Guldbrandsøy, 2013). Mens på den ene side mer myndighet overføres til ledere på ulike nivåer, styrkes på den annen side kontrollen ovenfra ved at det legges mer vekt på mål- og resultatstyring og rapporteringsrutiner. Reformenes tilsiktede endringer bl.a. i form av økt effektivitet skjer i liten grad eller langsomt (Byrkjeflot og Guldbrandsøy, 2013). Mens det er klart at

reformene sikrer sterkere hierarkisk styring, er det i langt mindre grad avgjort at de fører til mer effektive universitet og høyskoler. Dermed har reformene utløst kontroverser, og de ansattes organisasjoner har ofte stilt seg kritisk.

1.3.3 Striden om enhetlig ledelse

De NPM-inspirerte effektivitetsreformene i Norge, og da særlig i helse- og utdanningssektorene, har vektlagt prinsippet om enhetlig ledelse. Hope og Rykkja (2011:118-119) definerer begrepet slik:

«Enhetlig ledelse innebærer at én leder er ansvarlig for hele virksomheten på sitt nivå, og en samling av den administrative og den faglige ledelsen. Som regel innebærer det også at lederen får styrket sin beslutningsmyndighet. Dermed blir styringen mer hierarkisk. [...] Ansvaret samles i 'linja'.»

Enhetlig ledelse kom inn i norsk forvaltning via det såkalte Steineutvalget om ledelse og organisering i norske sykehus (NOU 1997). Stortinget ba i 1996 regjeringen sørge for at sykehus la til grunn enhetlig ledelse på alle nivåer. Dette skulle bidra til mer profesjonell ledelse, mer effektiv drift av komplekse sykehusorganisasjoner og mer fokus på brukerne (pasientene). Reformen skapte uro blant legene, men uroen ble dempet ved at departementet la til rette for at arbeidsdelingen ikke ble så forskjellig fra tidligere tiders todelte modell (Gjerberg og Sørensen, 2006). Torjesen (2008) konkluderer med at enhetlig ledelse alt i alt styrket ledelsesfunksjonen i sykehus og har gitt mer makt og innflytelse til ledelsen.

Enhetlig ledelse sto sentralt også i reformene av norsk universitetssektor (Hope og Rykkja, 2011). Med den nye universitets- og høyskoleloven i 2005 fikk institusjonene økt frihet til å velge ledelses- og styringsmodell, dvs. til å innføre enhetlig ledelse.

Argumentene *for* enhetlig og ansatt ledelse er mer forutsigbarhet, en styrket ledelse og dermed økte muligheter til å gjennomføre mer kontroversielle tiltak (Hope og Rykkja 2011:118-119). «Man kan se en utvikling i retning av bedre strategisk styringskapasitet på sentralt nivå ved lærestedene. Styrket lederstøtte rundt rektor og

direktør har bidratt til dette» (Stensaker et al., 2013). Gjennom nye krav til rapportering og måling av virksomheten har lederne fått nye styringsverktøy. «Økt rapportering fra lavere til høyere nivå har konsekvenser for hvordan en kan utføre ledelse. Det bidrar blant annet til en tydeliggjøring av om de ansatte utfører sine oppgaver knyttet til blant annet studentgjennomstrømming, publisering og forskning. Innføringen av enhetlig ledelse bidrar til denne økte styringsmuligheten (Hope og Rykkja 2011:133) Forsvarerne av enhetlig ledelse står gjerne for den mer nytteorienterte instrumentelle universitetsmodellen.

Argumentene *mot* enhetlig ledelse dreier seg om svekket medbestemmelse og innflytelse. Det blir mindre fleksibilitet, frihet og mulighet for kreativitet. Den kollegiale styringen svekkes. Det fører til mer toppstyrt styring og ledelse (Hope og Rykkja 2011:133). Mulighetene for innflytelse og medbestemmelse nedenfra svekkes ytterligere når den enhetlige lederen er ansatt (Hope og Rykkja 2011:118-119). En valgt leder henter sin legitimitet og lojalitet hovedsakelig 'nedenfra'. Med ansatt ledelse vil legitimiteten i større grad komme 'ovenfra', og lojaliteten til lederen rettes i større grad mot den eller de som har ansatt vedkommende (Bleiklie, Østergren og Ringkjøb 2006:30). Kritikerne av enhetlig ledelse står gjerne på den nevnte 'klassisk-kollegiale' styringsmodellens grunn.

Forskere påpeker at trass i polariserte diskusjoner, så ender universiteter og høyskoler i Norge som oftest opp med *hybride* løsninger som skaper et stort variasjonsmangfold (Hope og Rykkja 2011:133). Det påpekes at

«det synes det å herske en feil oppfatning av at enhetlig ledelse *forutsetter* ansatt ledelse. Vårt materiale viser at det eksisterer ulike kombinasjoner av ledelsesformer i sektoren» (Hope og Rykkja, 2011:129)

Ifølge Bleiklie et al. finner vi sjelden eller aldri de to nevnte modellene i ren form. En organisasjonsstudie av et universitet blir derfor et studie i *hybridisering*: det vanlige er at universitetene av ulike grunner tar opp i seg deler av konsernmodellen med vekt på kontroll ovenfra, mens de beholder trekk ved det gamle desentraliserte systemet med en viss grad av selvstyre for undervisnings- og forskningspersonalet (Bleiklie et al. 2017a:6). Det som gjerne varierer, er (i) vektleggingen av og styrkeforholdet

mellom disse to retningene for universitetets utvikling, og (ii) graden av åpen konflikt eller omforent harmoni mellom dem. For eksempel kan en utstrakt *elastisitet* i organisasjonen redusere konfliktnivået, ved at det er enighet om at de fleste saker behandles på kollegial/delegert måte og øvrige på administrativ/sentralisert måte.

Som følge av dette ender en opp med hybride løsninger av rasjonelle og pragmatiske årsaker: «Gjennom intervju av en representant for universitetsledelsen ble det sagt at fakultetsstyrene sannsynligvis ble opprettet som en form for kompromiss i forhold til innføring av enhetlig ledelse, for på denne måten å sikre de ansattes medbestemmelse inn i organisasjonen» (Elken og Røsdal, 2015:16).²

1.3.4 Implikasjoner for problemstillingen

De normative følgene av slik innsikt er dermed for det første at «løsningen som velges for administrativ organisering på fakultetsnivå bør være lokal og tilpasset til institusjonenes egenart, samt ha legitimitet blant de ansatte» (Elken og Røsdal, 2015:25); for det andre at enhetlig ledelse kan kombineres både med at lederen (dekanen) er valgt, og at det finnes et fakultetsstyre med en viss beslutningsmyndighet (Hope og Rykkja 2011:133)

For å vende tilbake til hovedtemaene i denne rapporten, nemlig effektivisering og medvirkning, kunne vi spørre: Dersom effektiviseringsbestrebelsene og målene de skal oppnå ikke har nok *legitimitet* i organisasjonen, dvs. forankring og oppslutning blant de ansatte, kan organisasjonen over tid tvert imot bli mer ineffektiv? I så fall, hvordan løses ledelsesoppgaven med å kombinere hensynene til effektivitet og til legitimitet?

Dermed blir det mest interessante i denne evalueringen å finne ut i hvilken grad, og hvordan, OsloMet som arbeidsintensiv kunnskapsorganisasjon balanserer to hensyn: på den ene siden, *overordnet styring* gjennom formalisering og hierarkisk kontroll av måloppnåelse (effektivitet); på den andre siden *intern forankring*

² «Men ledelsen ved denne institusjonen synes likevel at et fakultetsstyre ikke passer inn i en enhetlig styringslinje, og mener at en form for Råd hadde vært mer naturlig». (Elken og Røsdal, 2015:16)

gjennom reell og god deltakelse/medvirkning/medbestemmelse fra de ansatte (legitimitet).³

1.4 Analytiske dimensjoner

Organisasjonsteoretisk forutsetter vi at en organisasjon må ses i dens historiske og samfunnsmessige kontekst. En moderne kunnskapsorganisasjon i offentlig sektor må analyseres annerledes og med andre sentrale begreper enn for eksempel en industribedrift eller bank i privat sektor. Vi har derfor nyttiggjort oss den organisasjonsteorien og begrepsbruken som presenteres av Ivar Bleiklie⁴ og kolleger i boka *Managing Universities* (2017).⁵

Som nevnt er graden av *hierarki* det som særlig skiller de to modellene, den byråkratisk-kollegiale modellen og konsernmodellen. I tillegg mener forfatterne at autonomi, formalisering og deltakelse er sentrale dimensjoner å forstå forskjeller i tilstanden hos europeiske universiteter. I denne evalueringen står forholdet mellom hierarki/formalisering og deltakelse sentralt:

Formalisering viser til skrevne regler og instruksjoner ovenfra (eller utenfra) når det gjelder mål- og resultatstyring av de lokale enhetene. Dette skjer ved å fastsette mål, definere resultatindikatorer og kreve inn jevnlig rapportering om dette, gjerne sammen med jevnlig evaluering av enheter og personale. Hele styringsapparatet inngår i standardiserte informasjonssystemer. Dette kan bidra til en effektivisering av organisasjonen, ved at beslutningsprosessene og –nivåene er mer samkjørte, og ved at det blir større grad av måloppnåelse. Analytisk

³ *Ekstern* forankring er også viktig dimensjon, særlig i spenningsforholdet til universitets autonomi, men disse dimensjonene inngår ikke i problemstillingen for denne evalueringen. Imidlertid blir eksterne representanter i fakultetsrådene/styrene, samt spørsmålet om ekstern leder for disse organene, tematisert når det er relevant for effektivitet og reell medvirkning/medbestemmelse ved fakultetene.

⁴ Professor ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

⁵ De rapporterer fra et ESF-finansiert forskningsprosjekt om hvordan universiteter styres i åtte europeiske land.

vil vi derfor knytte dimensjonen effektivitet til formaliseringsprosessene ved OsloMet.⁶

Deltakelse adresserer rollen til de ansatte, deres fagforeninger og deres yrkes- og profesjonsfelleskap i styringen av universitetet. Formene for, omfanget av og tyngdepunktet for deltakelse (for eksempel på institutt, fakultets- eller sentralt nivå) samt graden av reell innflytelse er viktige underdimensjoner (ibid.: 306). Analytisk gir dette innsikt i hvordan dimensjonen medvirkning/medbestemmelse praktiseres ved OsloMet gjennom direkte deltakelse fra de ansattes side eller gjennom representanter.

1.5 Metode – datagrunnlag, personvern, attribusjonsproblemet

Datagrunnlaget for evalueringen er dokumenter og intervjuer.

Vi har analysert vedtak, sakspapirer og andre dokumenter som har inspirert til eller ligger til grunn for endringene fra 1. august 2015. Vi har også samlet inn sakslister og referater fra henholdsvis fakultetsstyre- og fakultetsrådsmøter (fra før og etter omleggingen). På denne måten har vi kunnet stadfeste hvor ofte fakultetsrådene møtes og hvilke saker de behandler. Det har falt utenom rammen for evalueringen å analysere sakslister og referater også fra utvalgene ved fakultetene og de lokale IDFene (informasjons-drøftings- og forhandlingsmøtene) med sikte på å analysere om det har blitt en mer effektiv saksflyt ved fakultetet – for eksempel i form av mindre dobbeltbehandling. Derimot har vi kunnet danne et bilde av saksflyten i form av hvordan saker i rådet følges opp (dimensjonen ‘effektivitet’), og i hvilken grad rådets representanter kjenner til saker behandlet i utvalg og IDF (dimensjonen ‘medvirkning’).

Når det gjelder intervjuer, har vi gjort følgende utvalg:⁷

⁶ Parallelt med økt formalisering, og muligens som reaksjon på formaliseringspresset fra organisasjonen for øvrig, kan det skje en motsatt tendens til økt «*informalisering*» på mikroplanet, f.eks av selve møtene i fakultetsrådene. Mens dette kan være nyttig for effektiviseringsbestrebelsene i organisasjonen, er det ikke uten videre positivt for å sikre god medvirkning og medbestemmelse.

⁷ Se vedlegg 3: intervjuede personer.

- Styreleder/ rektor ved HiOA i perioden for endringene fram til 2016
- Nåværende styreleder
- En prorektor
- Dekan og/eller prodekan og fakultetsdirektør ved alle fire fakultetene
- Hovedtillitsvalgte for fagforeningene ved OsloMet
- Ansattrepresentanter i fakultetsrådene
- Eksterne representanter i fakultetsrådet ved SAM og TKD
- Studentrepresentantene i fakultetsrådet ved TKD
- Leder ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på OsloMet.⁸

Vi har intervjuet til sammen 39 personer. Alle intervjuene var semi-strukturerte ved at de fulgte en på forhånd oppsatt intervjuguide og ga rikelig rom for utdypende oppfølgingsspørsmål.⁹ Intervjuet med fagforeningene ble foretatt som gruppeintervju. Når det gjelder fakultetsrådsmedlemmene, var målet å få til gruppeintervju i tilknytning til fakultetsrådsmøte. Det lyktes i varierende grad å samle ansatte, studenter og eksterne medlemmer innenfor perioden som var satt av til datainnsamling. Med bakgrunn i de overordnede problemstillingene for evalueringen har vi prioritert å intervjuer fakultetsledelse og ansattrepresentanter fra samtlige fakulteter.

Flere av informantene har bare bakgrunn fra gjeldende ordning med fakultetsråd, og har ikke vært en del av institusjonen eller vært i styrende posisjoner i perioden da HiOA hadde fakultetsstyre. Dette gjør at ikke alle kan sammenligne de to ordningene basert på egne erfaringer. Det kan også være relevante personer som vi ikke har hatt anledning til å intervjuer, som kunne ha bidratt til å utdype eller korrigere bildet vi har fått fra informantene. Vi mener likevel

⁸ Sistnevnte for å innhente erfaringer fra en annen modell innenfor samme organisasjon.

⁹ Se vedlegg 2: Intervjuguide.

at vi ut i fra rammen for dette arbeidet har fått et godt og rikt materiale for evalueringen.

Evalueringen skulle dessuten se på institusjoner som praktiserer andre ordninger: For det første den 'klassiske' ordningen der rektor og dekaner er valgte, og det er valgte styrer på institutt-, fakultets- og universitetsnivå. Her valgte vi landets eldste universitet og OsloMets nabo, UiO.¹⁰ For det andre en institusjon som praktiserer en 'hybrid' ordning der det er ansatte ledere, men valgte styrer på institutt-, fakultets- og universitetsnivå. Her falt valget på landets største universitet, NTNU, som i likhet med OsloMet har vært gjennom nylige sammenslåingsprosesser og har campus i ulike kommuner og fylker. For å gjøre den sammenliknende analysen overkommelig, er intervjuene ved UiO og NTNU begrenset til én og samme type fakultet, nemlig de samfunnsvitenskapelige eller tilsvarende.¹¹ Vi har her valgt ut to informanter fra hvert fakultet: én fra dekanatet og én ansattrepresentant. Disse intervjuene var individuelle og ble foretatt på telefon. Også herfra er det innhentet nøkkeldokumenter. I tillegg samlet vi inn vurderinger av ordningen ved andre institusjoner hos informanter som primært ble valgt på grunn av deres rolle ved OsloMet.¹²

Alle som ble intervjuet fikk utlevert et informasjonsskriv om evalueringen, og fra disse innhentet vi skriftlig samtykke til behandling av personopplysninger. Det er en forutsetning at materialet skal anonymiseres så langt det er mulig og at materialet skal oppbevares i anonymisert form etter at prosjektet er avsluttet. Rapporten inneholder en utstrakt bruk av sitater fra intervjuene, men uten referanse til hvilken person et sitat stammer fra.

I de intervjuedes analyser, og dernest i evaluatorenes analyser, støter vi på problemet med *attribusjon*. Dette er ofte referert til som det store problemet i evaluering av hvilke effekter (impacts) en bestemt intervensjon (f.eks. innføring av en viss policy eller

¹⁰ Planen var opprinnelig å se på NMBU i tillegg til NTNU. Det viste seg at NMBU har samme ('hybride') ordning som NTNU, og vi valgte derfor UiO med sin 'klassiske' ordning.

¹¹ OsloMet, UiO og NTNU har svært forskjellig fakultetsstruktur. Imidlertid har de til hvert sitt fakultet med et dominerende innslag av samfunnsvitenskapelige fag, og disse ble derfor valgt som ramme for en sammenlikning.

¹² F.eks OsloMets styreleder, som har lang erfaring som dekan ved UiO.

ordning) har hatt, særlig i forhold til de oppsatte målsettinger for intervensjonen. Attribusjon går ut på (i) å isolere og vurdere nøyaktig hva slags bidrag intervensjonen har gjort og (ii) påvise en logisk årsakssammenheng mellom intervensjon og spesielle effekter.¹³

Attribusjonsproblemet i denne studien består av at (a) innføring av fakultetsråd skjedde samtidig med flere andre 'intervensjoner' og endringer ved HiOA, og (b) at 'effekter' på OsloMets styringseffektivitet og demokrati er produsert av flere – og kanskje andre - faktorer enn overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd.

Dette medfører at analysen må ha en relativt bred tilnærming og forsøke å forstå flere endringsprosesser i forhold til hverandre. Samtidig må vi se begrensninger i en snever og 'objektiv' årsak-virkningsanalyse og anerkjenne at vi evaluerer 'effekter' på mennesker og på relasjoner mellom mennesker. En evaluering vil derfor også ta farge av informanternes normative og subjektive vurderinger, samt av evaluatorenes fortolkninger av disse.

1.6 Rapportens struktur

Kapittel 2 gir oversikt over relevante utviklingstrekk i universitets- og høyskolesektoren og på HiOA/OsloMet fra årtusenskiftet til 2016. Det baserer seg på analyse av dokumenter: offentlige utredninger, lovforarbeid (bl.a. stortingsproposisjoner) og lover; utredninger, sakspapirer, avtaler og retningslinjer ved HiOA og andre institusjoner; samt offentlige forskningsrapporter.

Kapittel 3 beskriver erfaringene med overgangen fra styrende til rådgivende organer på fakultetene ved HiOA/OsloMet, samt på endringene i praksis. Kapitlet er basert på personintervjuer og presenterer i tur og orden syn fra universitetsledelsen, fagforeningene og hvert av de fire fakultetene. Det avsluttes med en oppsummering av likheter og ulikheter mellom fakultetene når det gjelder uttrykte erfaringer og praksis.

¹³ Se f.eks.: The World Bank (2013), Coping with the Attribution Problem in Program Evaluation.
<http://siteresources.worldbank.org/EXTPOVERTY/Resources/336991-1345145100025/NutsandBolts26.pdf>

Kapittel 4 følger opp med mer avgrenset fokus på de temaene som står i sentrum for denne evalueringen: spørsmålene om mer effektivt rapporterings- og beslutningssystem og svekket grad av medvirkning og medbestemmelse. Kapitlet er basert på analyse på tvers av fakultetene og andre organisasjonskategorier ved OsloMet, ut ifra de samme personintervjuene som ligger til grunn for kapittel 3. Kapittel 4 avsluttes med en oppsummering av hovedfunnene.

Kapittel 5 vurderer relevante erfaringer og ordninger med enhetlig ledelse og medvirkning/medbestemmelse ved andre universitet i Norge, særlig UiO og NTNU. Det er basert på relevant informasjon på disse institusjonenes nettsider samt telefonintervjuer. Kapitlet rundes av med en oppsummering og sammenlikning med OsloMet.

Kapittel 6 sammenfatter funn og konklusjoner. Det presenterer også alternativer for framtidsrettet kollegial organisering på fakultetene og evaluatorenes anbefalinger.

2 Utviklingstrekk i universitets- og høyskolesektoren og på HiOA/OsloMet

2.1 Politiske føringer og reformideer

Politiske føringer og reformideer for utviklingen av organiseringen av universiteter og høyskoler kan i denne sammenhengen knyttes til tre hovedpunkter: Mer autonomi til institusjonene, overgang til enhetlig ledelse og mer hierarkisk organisering med kortere og klarere styringslinjer. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan disse utviklingstrekkene er kommet til uttrykk i lovgivningen og på OsloMet. Avslutningsvis setter vi denne utviklingen inn i en komparativ europeisk sammenheng.

Mjøs-utvalgets utredning fra 2000 utgjør et viktig grunnlagsmateriale for endringene som er kommet i universitet- og høyskolesektoren.¹⁴ Utvalget formulerte et bredt sett av hensyn som bør være førende for styring og ledelse av universiteter og høyskoler:

«I en vurdering av styringen og ledelsen av institusjonene må man blant annet ta hensyn til beslutningsevne, ledelseskompetanse og økonomisk-administrativ erfaring, fagmiljøenes autoritet, intern legitimitet og medbestemmelse samt ekstern legitimitet og deltagelse fra samfunnet i styringen av institusjonene.»

¹⁴ NOU 2000: 14 Frihet med ansvar – Om høgre utdanning og forskning i Norge.

Utvalget tok til orde for *mer autonomi til institusjonene*, slik at de skal ha frihet til selv å velge løsninger for styring og ledelse.

Utvalget så behov for en klar og tydelig ledelse, men var også opptatt av å sikre faglig selvstyre:

«Det er viktig å sikre institusjonene en klar og tydelig ledelse. Samtidig må man ivareta fagmiljøenes tradisjoner for faglig selvstyre. Universitetene og høyskolene er særegne institusjoner, og det vil være et feilgrep å innføre organisasjonsmodeller som ikke underbygger fagmiljøenes faglige frihet og autoritet.»

Samtidig viste utredningen til at sterkt fagbasert formell organisering kan være en hindring for å ta opp nye problemstillinger av mer tverrfaglig karakter. Den påpekte også at institusjonenes «delte ledelse» i enkelte situasjoner kan framstå som et styringsproblem innad ved institusjonene.

Mjøs-utvalgets utredning ble etterfulgt av Ryssdalutvalget:

«I de senere år har det vært sterkt debatt om hvorvidt det på institusjonene skal være en enhetlig eller en todelt ledelse. Gjeldende universitets- og høyskolelov lovfester et todelt ledelsessystem på det øverste nivået, med rektor som «arbeidende styreformann» og virksomhetens øverste leder, og med administrerende direktør som ansvarlig for den samlede, administrative virksomhet. Etter flertallets vurdering er en slik lovfestet todeling av ledelsesstrukturen ikke hensiktsmessig. Den beste klargjøring av ansvar og myndighet oppnås gjennom et kollegialt styre som er overordnet én enkelt daglig leder, som må være institusjonens rektor.»¹⁵

I proposisjonen til Stortinget var det *enhetlig ledelse* på sentralt nivå i institusjonene som var foretrukket. Men loven åpner fortsatt for at institusjonene selv kan velge å ha valgt rektor og administrerende direktør.

¹⁵ NOU 2003:25 Ny lov om universiteter og høyskoler.

2.2 Institusjonell autonomi og organiseringsfrihet

Organisasjons- og delegasjonskompetansen ved universiteter og høyskoler har endret seg de siste tiårene. Utviklingen har gått i retning av å gi universitetene og høyskolene større adgang til selv å fastsette egen intern organisering.¹⁶

Universitets- og høyskoleloven (lov 1. april 2005 nr. 15) gjaldt for Høgskolen i Oslo og Akershus og den gjelder for OsloMet – storbyuniversitetet. Det følger av loven at det er ledelsen ved institusjonen som fastsetter underliggende strukturer som råd, utvalg, styrer mv. Styret er det øverste organet ved institusjonen, og alle beslutninger ved institusjonen truffet av andre enn styret, treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar, jf. universitets- og høyskoleloven § 9-1.

Rektor skal ansettes på åremål eller velges, se §§ 10-1 og 10-2. Lovteksten ble endret i 2016, ifølge forarbeidene for å understreke at eksternt styreleder og ansatt rektor er lovens hovedmodell.¹⁷ Rektor er da også administrerende direktør. Dette er modellen som er valgt for OsloMet. Curt Rice var første ansatte rektor fra 1. august 2015. Rektor er daglig leder for institusjonen og sekretær for styret, og skal i samråd med styrets leder forberede og gi tilrådning i de sakene som legges fram for styret, se § 10-1. Han er også ansvarlig for iverksetting av styrets vedtak. Øvrige bestemmelser om oppgaver og ansvar følger av § 10-1.

Ansattes *medbestemmelse* foregår representativt gjennom tillitsvalgte og strukturerte møtepunkter mellom arbeidsgiver og fagforeningene. Medbestemmelsesorganet ved OsloMet er først og fremst IDF, organet for informasjon, drøfting og forhandling i henhold til Hovedavtalen i staten og universitetets egen tilpasningsavtale¹⁸. *Medvirkning* ivaretas direkte av ledere og ansatte der medarbeiderne selv medvirker i utformingen av beslutninger som berører arbeidssituasjonen. Overgangen fra fakultetsstyre til

¹⁶ Storeng, Beck & Due Lund Omgjøring fra fakultetsstyre til fakultetsråd ved HiOA. Vurdering av styrevedtak i S-sak 4-2015 s. 5.

¹⁷ Prop.41 L (2015-2016) s. 16.

¹⁸ Tilpasningsavtale for OsloMet <https://cp.compendia.no/hogskolen-i-oslo-og-akershus/personalhandbok/217980> lesedato 09.10.18.

fakultetsråd kan påvirke måten medbestemmelse gjennom IDF fungerer på, men også mulighetene for medvirkning i videre forstand.

2.3 Enhetlig ledelse

Det er grunn til å gå litt tilbake i tid for å få et godt bilde av hvilke forventninger ulike aktører kan ha til organisasjonsstruktur, styring og ledelse ved universiteter og høyskoler.

Fram til 1. juli 2002 var organisasjonsstrukturen ved universiteter og høyskoler lovregulert i en hierarkisk trelagsmodell. Avdelingene (fakultetene) var lovfestede organer som hadde selvstendige funksjoner ved institusjonen og et ledelses- og styringsansvar i forhold til grunnenheten som høgskolestyret ikke kunne ta fra dem. De enkelte fagområdene hadde betydelig reell autonomi på avdelingsnivå. De skulle ledes av et avdelingsstyre og ha en avdelingsleder som var valgt blant de fast tilsatte i undervisnings- og forskerstilling. Avdelingslederen hadde avgjørelsesmyndighet i saker som ikke kunne utsettes til styre- eller arbeidsutvalgsmøte, og kunne også få delegert myndighet fra styret til å avgjøre løpende saker. Over avdelingene var institusjonens styre, men organisasjonskompetansen lå hos departementet.¹⁹

I 2002 ble den lovfestede og obligatoriske organisasjonsstrukturen i avdelinger og grunnenheter avvirket. Samtidig ble organisasjonskompetansen flyttet fra departementet til institusjonens styre. Den lovfestede styringsordningen ble også avvirket. Dette er videreført i universitets- og høyskoleloven av 2005.²⁰ Gjeldende lov § 9-2 (4) bestemmer at styret fastsetter virksomhetens interne organisering på alle nivåer. Friheten til å velge organisering er stor, men loven presiserer at organiseringen må sikre at studentene og de ansatte blir hørt. Det følger også av denne bestemmelsen at styret ikke kan delegere organiseringsmyndigheten, dette ligger i uttrykket «styret selv». Delegeringsforbudet skal imidlertid i henhold til forarbeidene

¹⁹ Se mer om styringsordningen før 2015 i Storeng, Beck & Due Lund Omgjøring fra fakultetsstyre til fakultetsråd ved HiOA. Vurdering av styrevedtak i S-sak 4-2015 s. 5 flg.

²⁰ Storeng, Beck & Due Lund s. 6.

tolkes innskrenkende, slik at det bare gjelder opprettelse og nedleggelse av enheter og styringsordninger og sammensetning av eventuelle styringsorgan ved underliggende enheter.

Universitetsstyret står altså ganske fritt når det gjelder å bestemme organisering, også på fakultetsnivå. Loven åpner for eksempel for at det kan velges en ordning som tilsvarer den HiOA hadde tidligere. Det kan velges enhetlig eller delt ledelse både på øverste nivå og nedover i organisasjonen.

2.4 Korte og klare styringslinjer – fakultetsstyrene endres til fakultetsråd

Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) var resultat av fusjonen mellom Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus fra 1. januar 2011. Ved sammenslåingen ble det etablert en struktur med fire fakulteter. I 2014 gjennomførte NIFU første del av en ekstern underveisevaluering av styring og ledelse, faglig og administrativ organisering ved HiOA.²¹ De konkluderte med at det var utfordringer knyttet til styringslinjer og beslutningsstruktur, særlig oppgavefordeling og rolleforståelse.

HiOA valgte en modell uten egen instituttadministrasjon, det administrative tyngdepunktet skulle ligge på fakultets- og institusjonsnivået. På fakultetsnivå var det enhetlig ledelse og fakultetsdirektøren ledet det administrative arbeidet på fullmakt fra dekan. På institusjonsnivå hadde HiOA todelt ledelse, med valgt rektor og tilsatt høgskoledirektør, der rektor var styrets leder og høgskoledirektøren sekretær for styret. Ifølge NIFU-rapporten framsto HiOA som «mer todelt» enn andre høgskoler og universitet som hadde todelt ledelse. Den administrative styringslinjen var blitt profesjonalisert og mer opptatt av strategisk ledelse, mens den faglige styringslinjen var mer preget av behov for forankring, der legitimitet sto sentralt.²²

²¹ Kyrre Lekve, Svein Kyvik, Bjørn Stensaker, Agnete Vabø, Mari Elken, Trude Røsdal og Audun Gleinsvik *Ekstern underveisevaluering av styring og ledelse, faglig og administrativ organisering, Høgskolen i Oslo og Akershus* NIFU-rapport 14/2014

²² Kyrre Lekve, Svein Kyvik, Bjørn Stensaker, Agnete Vabø, Mari Elken, Trude Røsdal og Audun Gleinsvik *Ekstern underveisevaluering av styring og ledelse, faglig og administrativ organisering, Høgskolen i Oslo og Akershus* NIFU-rapport 14/2014 s. 11

Når det gjelder fakultetsnivået, sier rapporten følgende:

«Hvert fakultet ledes av en dekan som er tilsatt på åremål. Dekan rapporterer til rektor i saker av faglig art og til høskoledirektør i saker av administrativ art. Resultatansvaret ligger til dekanen. Fakultetsdirektøren er fast tilsatt og rapporterer til dekanen og er delegert myndighet i administrative saker. Fakultetene har egne styrer som ledes av ekstern styreleder oppnevnt av HiOA-styret. Fakultetene har dessuten egne prodekaner for utdanning og for FoU.

Fakultetsstyrene oppfattes som viktige, selv om det blir påpekt at de i større grad fungerer som råd enn som styrer. Dekan rapporterer til rektor/høskoledirektør, og ikke til styret. Det er relativt bred oppslutning om at dekan skal være tilsatt. Det er få meninger om fakultetsdirektør og prodekaner, men noen tenderer i retning av at disse rollene er med på å pulverisere dekanenes ansvar.»²³

I rapporten er den todelte ledelsen på institusjonsnivå problematisert:

«Den tydelige todelingen på institusjonsnivå kommer fram som motsetninger mellom Fellesadministrasjonen og deler av resten av organisasjonen. HiOA har bevisst rekruttert administrative ledere med kompetanse fra utenfor UH-sektoren. Møtet mellom ledere med erfaring fra privat næringsliv og høskoletilsatte akademikere har medført gnisninger. Dette møtet mellom ulike logikker er kjent fra UH-sektoren, men er svært tydelig ved HiOA. Mens FA er preget av en eksekverende ledelsesmodell der effektivitet er viktig, er den tradisjonelle beslutningsprosessen ved en høskole preget av forankringsprosesser der legitimitet står sentralt.»

²³ Kyrre Lekve, Svein Kyvik, Bjørn Stensaker, Agnete Vabø, Mari Elken, Trude Røsdal og Audun Gleinsvik *Ekstern underviseevaluering av styring og ledelse, faglig og administrativ organisering, Høgskolen i Oslo og Akershus* NIFU-rapport 14/2014 s. 11

Fakultetsnivået var ifølge rapporten sterkt belastet kapasitetsmessig, særlig med henvisning til de ulike styringslinjene.

«Styringslinjene mellom den enkelte tilsatte og det sentrale nivå (og visa versa) går gjennom fakultetsnivået. Dekan er knutepunktet både i den faglige og administrative styringslinjen. Dette skaper utfordringer både med hensyn til effektivitet og legitimitet. For det første blir oppgavemengden, koordineringsutfordringen og ansvaret som ligger på dekanene stort. Rent kapasitetsmessig er det utfordrende å skulle kanalisere informasjon videre til de rette styringslinjer på en hensiktsmessig måte. Dekan må både opptre som talsperson for faglige og administrative interesser nedenfra og ovenfra. Fakultetsnivået blir (blant annet) av denne grunn framhevet som et problem både for kommunikasjon, styring og ledelse og for gjennomføring av tiltak styret, ledelsen og andre organ har blitt enige om på institusjonelt nivå.»²⁴

NIFU leverte deretter sin sluttrapport (fase 2) *HiOAs organisasjonsdesign for fremtiden* den 11. august 2014.²⁵

På HiOA-styremøte den 18. desember 2014 vedtok styret å endre styringsform på institusjonsnivå fra delt til enhetlig ledelse, og det ble bebudet endringer i styringsarrangementet på fakultetsnivå for å få bedre tilpasning av styringslinjene mellom fakultetsledelsen og institusjonsledelsen. I løpet av våren 2015 ble det gjennomført ulike beslutninger av styret og administrasjonen, blant annet omgjøring av fakultetsstyrene til fakultetsråd.²⁶

²⁴ Kyrre Lekve, Svein Kyvik, Bjørn Stensaker, Agnete Vabø, Mari Elken, Trude Røsdal og Audun Gleinsvik *Ekstern undervisevaluering av styring og ledelse, faglig og administrativ organisering, Høgskolen i Oslo og Akershus* NIFU-rapport 14/2014 s. 12

²⁵ Kyrre Lekve, Mari Elken, Trude Røsdal og Audun Gleinsvik, HiOAs organisasjonsdesign for fremtiden. Ekstern undervisevaluering av styring og ledelse, faglig og administrativ organisering, Høgskolen i Oslo og Akershus – Fase 2 NIFU-rapport 29/2014

²⁶ Se Styresak S-sak 39/2014 Styringsmodell på institusjonsnivå, inkludert vedtak om HiOAs organisasjonsstruktur fra 1. august 2015 og Stabsenhet for intern revisjon (A-IR) Høgskolen i Oslo og Akershus *Omgjøring av fakultetsstyre til fakultetsråd i 2015 – en vurdering av vedtakets gyldighet*. Rådgivningsprosjekt våren

Om endringen fra fakultetsstyre til fakultetsråd sies følgende i «sammendraget» til styresaken:

«Når det gjelder fakultetsstyrene er de i realiteten et råd. Hovedbegrunnelsen for å benevne dette som et styre og ikke et råd, var attraktiviteten blant eksterne medlemmer. Dekanenes erfaringer er at dette ikke er et gyldig argument. I hht UH-loven, har institusjonene ett styre; høgstolestyret. Høgskolen er ikke et konsern med datterselskaper som egne juridiske enheter. Da ville det ha vært legitimt å etablere egne styrer for datterselskapene. Fakultetene er en del av linjeorganisasjonen, og dekanene tilsettes av høgstolestyret. De rapporterer i ledelseslinjen til rektor og direktør, og i ny modell til rektor. De er med andre ord ikke ansatt av fakultetsstyret, og rapporterer formelt ikke til fakultetsstyret. Dekanene er dessuten resultatansvarlige for sin virksomhet. Dagens fakultetsstyrer innebærer dermed flere rolleklarheter om rapporteringslinjer, og ansvars- og myndighetsfordeling, noe som også påpekes av NIFU. Det anbefales, etter diskusjoner i rektors ledermøte, å etablere fakultetsråd i stedet for fakultetsstyre med virkning fra 1. august. I tråd med NIFUs anbefalinger er det viktig med ekstern representasjon, gjerne internasjonalt rekruttert. Det ligger innenfor dekanenes/senterledernes myndighet å opprette slike råd.»

Det følger av veiledende retningslinjer for råd og utvalg – mandat og sammensetting²⁷ at fakultetsrådene opprettes fra og med 1. august 2015, for en periode på 4 år. Fakultetsrådene skal være rådgivende organ for dekan.

2016. Sammendrag med vedlegg SBDL, 2016: *Omgjøring fra fakultetsstyre til fakultetsråd ved HiOA. Vurdering av styrevedtak i S-sak 4-2015.*

²⁷ Veiledende retningslinjer for råd og utvalg – mandat og sammensetting. Fastsatt av høgstolelederen 16. april 2015.

I IDF-møte 7. april 2016 behandlet IDF sak 29/16 om omgjøring av fakultetsstyre til fakultetsråd – *Informasjon/diskusjons sak*.²⁸ Rektor Curt Rice orienterte om bakgrunnen for saken, oppsummerte hovedfunn i rapportene og ba om organisasjonenes råd om hvordan saken burde behandles. Tjenestemannsorganisasjonene uttalte seg sterkt kritisk til å fjerne «et kollegialt styreorgan» på den måten som var valgt. Resultatet var redusert medbestemmelse, noe organisasjonene var imot. Unnlatt forhandling med organisasjonene var en saksbehandlingsfeil. De tok også opp at endringen ikke framkom i et eksplisitt vedtak, og at «en bisetning i et saksframlegg holder ikke» (NTL). De gikk inn for at styret skulle reversere vedtaket. Rektor foreslo i stedet at det skulle gjennomføres en evaluering av ordningene på et tidspunkt før periodene er ute.

I høgskolestyrets møte den 10. april 2016 behandlet styret sak om stadfestelse av vedtak om omgjøring av fakultetsstyrene til fakultetsråd fra 1.oktober 2015. Styret fikk følgende forslag til vedtak:

«Styret tar rapporten og internrevisorsanbefaling for å avklare gyldigheten i vedtaket om omgjøring av fakultetsstyrene til fakultetsråd til etterretning. Styret oppfatter at det i S- sak 4-2 015 ble truffet gyldig vedtak om nedleggelse av fakultetsstyrene med virkning fra 1. august 2015, og at det fra samme dato ble opprettet fakultetsråd. Styret ber rektor gjennomføre en evaluering av ordningen med fakultetsråd før styreperioden er over.»²⁹

Vedlegg til saken var blant annet en ekstern vurdering av gyldigheten til vedtaket om omgjøring av fakultetsstyre til fakultetsråd i 2015.

²⁸ IDF-møte 7. april 2016 behandlet IDF sak 29/16 om omgjøring av fakultetsstyre til fakultetsråd – *Informasjon/diskusjons sak*.

²⁹ Saksdokument til styremøte 10. mai 2016 sak 14/05328-86

2.5 Fra kollegial styringsordning til administrasjon

Utviklingen på HiOA/OsloMet kan sies å ha gått fra kollegial styringsordning til administrasjon.³⁰

Hvis vi tar utgangspunkt i analysen til Bleiklie m.fl. (2017), innebærer dette en bevegelse bort fra faglig/administrativ styring i retning hierarkisk styring. Denne utviklingen er langt på vei i samsvar med de nasjonale føringene som er gitt overfor universitets- og høyskolesektoren, men HiOA var ikke bundet til å velge de løsningene som er valgt, og institusjonen kan også reversere eller velge andre løsninger. Andre store universiteter i Norge har valgt løsninger som legger større vekt på det faglig/administrative og det kollegiale, for eksempel UiO, UiB og NTNU (se kap. 5).

Overgangen fra fakultetsstyrer til fakultetsråd kan ses som en del av en mer omfattende reformprosess. I et komparativt perspektiv har Norge hatt høy reformaktivitet. Mens England og Nederland har gjennomgått omfattende reformer innenfor korte tidsrom, har Frankrike og Norge hatt en relativt stabil og skrittvis reformprosess over lang tid og på mange områder innenfor høyere utdanning.³¹

I en større sammenliknende studie av beslutningstaking ved 26 universiteter i 8 land, deriblant Norge, ble det gjennomført en surveyundersøkelse i 2011 fulgt opp av case studier på de enkelte universitetene (Bleiklie m.fl. 2017). Studien tar utgangspunkt i to modeller: Den *kollegiale*, hvor lederne på alle nivåer utleder sin autoritet fra fagfeller som velger dem og stiller dem til ansvar overfor valgte forsamlinger, og *konsernmodellen* hvor toppledelsen får økt makt og autoritet, lederstrukturer blir styrket gjennom hele organisasjonen, og det blir begrenset rolle for valgte forsamlinger i

³⁰ Høgskolen i Oslo og Akershus Stabsenhet for intern revisjon (A-IR) Omgjøring av fakultetsstyre til fakultetsråd i 2015 – en vurdering av vedtakets gyldighet. Rådgivningsprosjekt våren 2016. S. 1.

³¹ Ivar Bleiklie, Jürgen Enders and Benedetto Lepori, Setting the Stage – Theory and Research Questions, i Ivar Bleiklie, Jürgen Enders and Benedetto Lepori, *Managing Universities: Policy and Organizational Change from a Western European Comparative Perspective* (2017) s. 15

avdelingene (fakultetene) og grunnenhetene (instituttene) (Bleiklie, Michelsen, Krücken og Frølich 2017, s. 142). De ser på hvem som *deltar* når det gjelder 13 ulike typer beslutninger, fra utvelging av ledere på ulike nivåer til etablering av nye studieprogrammer. og de analyserer hvor *desentralisert* disse beslutningene er ved at de tas på fakultets- eller instituttnivå. De finner at universiteter i Norge, England og Nederland har høyere deltakelse fra de ansatte og er mer desentralisert enn ellers i Europa, og at de norske skiller seg klart ut fra samtlige andre universiteter ved at styrende organer på *fakultetene* spiller en viktig rolle (s.150-151). De tilskriver dette Norges «traditionally strong corporatist industrial democracy tradition» (s.157). En overgang fra kollegial styringsordning til administrasjon vil i henhold til dette innebære et sterkere brudd med tradisjon og forventninger i Norge enn i mange andre land.

Analysen av reformprosessene ved universitetene i ulike land har fokus på nasjonal kontekst og reformpolitikk, men også på de individuelle karakteristikene ved ulike universiteter. De individuelle trekkene påvirker om institusjonen velger å opprettholde en tradisjonell form for organisering og introduserer former for delt ledelse mellom administrasjon og fag, mens andre sentraliserer styringen:

“world class universities by and large have maintained their traditional forms of governance and introduced forms of shared governance between management and academics, whereas ‘wannabee universities’ are centralizing governance in order to catch up with world leaders.”³²

Overgangen fra kollegial til en mer hierarkisk-administrativ styring ved HiOA kan blant annet ses i sammenheng med sikring av høyskoleledelsens styringsmuligheter for å oppnå målet om å bli universitet.

Samtidig er det sjeldent grunnlag for å karakterisere institusjoner som rent administrative eller kollegiale. Den komparative analysen

³²Ivar Bleiklie, Jürgen Enders and Benedetto Lepori, Setting the Stage – Theory and Research Questions, i Ivar Bleiklie, Jürgen Enders and Benedetto Lepori, *Managing Universities: Policy and Organizational Change from a Western European Comparative Perspective* (2017) s. 11 Med henvisning også til Paradeise, C., & Thoenig, J. (2013). Academic institutions in search of quality: Local orders and global standards. *Organization Studies*, 34(2), 189–218.

viser at resultatet av reformprosessene er en høy grad av institusjonell *pluralisme* og ikke minst det forfatterne kaller *hybride organisasjoner*. De tenderer til å anbefale hybride løsninger som de beste, og de hybride løsningene lanseres til og med som en forutsetning for velfungerende universiteter:

«While hybridity was traditionally considered as a source of conflicts and instability for organizations, it is now increasingly becoming clear that, under some conditions, it also bears advantages, as hybrid organizations might be able to resort to a broader repertoire of solutions and to access resources coming from different audiences (Kraatz and Block 2008; Smets et al. 2015). One could even argue that today's universities can work only if they are both managed organizations, with some level of central power and strategy, *and* professional decentralized organizations. The relevant question therefore becomes how universities can combine and blend competing principles, while at the same time keeping a coherent identity and being able to work effectively (Lepori and Montauti 2015)». (s.321)

Mulighetene for full autonom styring i en strengt hierarkisk organisasjon i norske universiteter vil forstyrres av de omfattende eksterne relasjonene som universitetene står i. Storting, regjering og det ansvarlige fagdepartementet legger viktige rammer for universitetene som avgrensner ledelsens handlefrihet. Det gjør også samfunnet for øvrig, gjennom sine forventninger til hva et universitet skal holde på med og sin samhandling med universitetene. Universitetenes avhengighet av et bredt sett av eksterne aktører griper inn i universitetenes handlefrihet. Dette har gitt grunnlag for å karakterisere styringsordningene på universitetene som «penetrated hierarchies». ³³ (s.16-17).

Med dette som bakteppe skal vi nedenfor gå nærmere inn på hvordan ulike aktører ved OsloMet vurderer overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd.

³³ Ivar Bleiklie, Jürgen Enders and Benedetto Lepori, Setting the Stage – Theory and Research Questions, i Ivar Bleiklie, Jürgen Enders and Benedetto Lepori, *Managing Universities: Policy and Organizational Change from a Western European Comparative Perspective* (2017) s. 15-16.

3 Fra styrende til rådgivende organer på fakultetene

3.1 Fra styre til råd: Endringer i mandat og sammensetning

Fakultetsstyret var fakultetets øverste organ og fattet sine beslutninger etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar.³⁴ Ved overgangen til fakultetsråd i 2015 ble denne rollen erstattet av en rolle som rådgivende organ for dekanen.³⁵

Dette ga dekanen en ny posisjon. Fram til 2007 var det delt ledelse på fakultetene på HiO. Dekanen var leder av fakultetsstyret, mens fakultetsdirektøren var sekretær. Fra 2007 til endringene i 2015 hadde fakultetene enhetlig ledelse med tilsatt dekan og styre med ekstern styreleder. Dekanen var fakultetsstyrets sekretær og leder for sekretariatsarbeidet, samt ansvarlig for å iverksette fakultetsstyrets vedtak. Dette gjenspeiler at fakultetsstyret var overordnet dekanen. Da fakultetsstyrer ble erstattet av fakultetsråd, og organet gikk fra å være overordnet dekanen til å bli rådgivende organ, ble dekanens rolle endret fra å være sekretær til å bli leder for organet.³⁶

³⁴ Se Oppgaver og mandat for fakultetsstyrene ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) fastsatt av HiOAs styre 1. september 2011, med endringer fastsatt 28. august 2012 punkt 2.

³⁵ Se Veiledende retningslinjer for råd og utvalg – mandat og sammensetning fastsatt av høskoledirektøren 16. april 2015

³⁶ Se Oppgaver og mandat for fakultetsstyrene ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) fastsatt av HiOAs styre 1. september 2011, med endringer fastsatt 28. august 2012 og Veiledende retningslinjer for råd og utvalg – mandat og sammensetning fastsatt av høskoledirektøren 16. april 2015.

Sammensetningen av organet ble ellers endret slik at det ble krav om minst fire eksterne styremedlemmer i fakultetsrådene i stedet for to eksterne, som fakultetsstyrene hadde.³⁷ Videre ble kravet om fire tilsatte i undervisnings- og forskerstilling i fakultetsrådene omformulert til «minimum 3» i fakultetsrådene. Teknisk og administrativt ansatte skulle være representert med ett medlem i begge organene. Kravet til studentrepresentasjon ble endret fra to i fakultetsstyret til «20 prosent av rådets medlemmer» med henvisning til universitets- og høyskoleloven § 4-4. Mens fakultetsstyrene hadde fastsatt at det skulle være ni styremedlemmer, åpner retningslinjene for fakultetsråd for flere. Antallet medlemmer i fakultetsrådene varierer nå fra 12 til 14.³⁸ Det har altså skjedd en økning, slik at rådene har flere medlemmer enn det fakultetsstyrene hadde.

Oppgavene til fakultetsstyret var i henhold til regelverket å treffe vedtak der myndighet var delegert, samt å behandle og følge opp nærmere bestemte typer saker. Blant annet skulle fakultetsstyret fastsette strategier for fakultets virksomhet, behandle forslag til plan og budsjett,³⁹ behandle ledelsesmodell for instituttene iht. fastsatte rammer, oppnevne eksterne medlemmer i instituttråd, godkjenne oppnevning i funksjon som prodekan og uttale seg på fakultetets vegne i saker av prinsipiell betydning.

Oppfølgingsansvaret gjaldt behandling av økonomirapporter og årsrapporter fra institutter og utvalg på fakultetet, behandling av fakultetets årlige rapport om kvalitetsarbeid og utdanningskvalitet og behandling av referat fra den årlige styringsdialogen med høyskolens ledelse.

Mandat og oppgaver for fakultetsrådene er betydelig endret i forhold til det som gjaldt for fakultetsstyrene. Det ligger en viss åpenhet og fleksibilitet i formuleringene om fakultetsstyrenes oppgaver, men mandatet for fakultetsrådene er betydelig mer

³⁷ Se Valgreglement for Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus fastsatt av styret ved Høgskolen i Akershus 2. november 2010 og styret ved Høgskolen i Oslo 25. november 2010 og Veiledende retningslinjer for råd og utvalg – mandat og sammensetting fastsatt av høgskoledirektøren 16. april 2015.

³⁸ Noen fakulteter har oppgitt at de i perioder ikke har hatt tilstrekkelig antall eksterne i fakultetsrådet.

³⁹ I møtereferater er dette formulert som “styret godkjenner fremlagt langtidsplan og –budsjett”, fastsetter følgende budsjettrammer:...” Se f.eks. Godkjent møtebok fakultetsstyret 17.12.13 TKD

veiledende. Det er angitt noen saksområder, men mandatet avgrenses ikke mot andre. Det åpner for egne løsninger på de ulike fakultetene, som selv skal fastsette endelig mandat i tråd med retningslinjene.

Fakultetsrådene skal være rådgivende for dekan i saker som inkluderer, men ikke avgrenses til:

- Strategiutvikling - og implementering
- Faglig prioritering og dimensjonering (etablering og nedleggelse av studier, etablering og nedleggelse av forskningstematiske satsinger mv)
- Langtidsplan
- Kvalitetsutvikling
- Strategisk samarbeid med partnere nasjonalt og internasjonalt
- Samhandling med samfunns - og næringsliv samt være premissleverandør og delta aktivt i samfunnsdebatten
- Organisatoriske justeringer

Fakultetene fastsetter selv endelig mandat for fakultetsrådene i tråd med retningslinjene.

Veiledende retningslinjer for råd og utvalg – mandat og sammensetting fastsatt av høskoledirektøren 16. april 2015.

Rådene kan altså ikke lenger få delegert myndighet, og det er opp til fakultetet, dvs. dekanen, å bestemme hvilke oppgaver rådet skal ha og hvilke saker som skal legges fram for rådet. Særlig viktig er det at behandling av budsjett ikke lenger er med i de veiledende retningslinjene for hva rådene skal behandle.

Fakultetenes mandater for fakultetsrådene følger stort sett den overordnede veiledningen. HV skiller seg ut ved å ha kortere formulering enn de øvrige, og den er også mer åpen, ved at fakultetsrådet skal være rådgiver på nærmere spesifiserte saksfelt, men ikke avgrenset til disse. TKD har positivt angitt i hvilke sakstyper fakultetsrådet skal drøfte og gi anbefalinger og hva rådet

skal holde seg oppdatert om. Men begge disse fakultetene har tatt langtidsbudsjett inn i mandatene sine.

3.2 Fra styre til råd: Universitetsledelsens erfaringer⁴⁰

Universitetsledelsen⁴¹ har lagt stor vekt på å reindyrke styringslinjen fra rektor til dekan gjennom ansettelse, arbeidsavtale, mål- og resultatstyring. Det var viktig å fjerne fakultetsstyret som et organ overordnet dekanen ved siden av rektors overordnede posisjon. Samtidig har informantene også problematisert måten enhetlig ledelse fungerer på, der det i realiteten er blitt flere styringslinjer mellom universitetsledelse og fakultet. Mulig endring i medvirkning og medbestemmelse er i liten grad problematisert av disse informantene, bortsett fra styreleder.

Bakgrunnen for endringen er det redegjort nærmere for ovenfor i kapittel 2. De som hadde de øverste posisjonene på HiOA fram til 2015, legger stor vekt på hensynet til å etablere klarere styringslinjer mellom universitetsledelse og fakultet. Dekanene var ansatt av høgstyret og rapporterte til rektor. Dekanene skulle være øverste leder for fakultets samlede virksomhet innenfor de rammer som var fastsatt av høgstyret, ha resultatansvar og bidra til å forberede og iverksette vedtak besluttet av styret og rektor. Fakultetsstyret ble da en kilde til rolleblanding. Høgskoleledelsen så på de «doble styringslinjene» som problematiske. Før overgangen til fakultetsråd var høgskoleledelsen opptatt av å avklare hvilke delegasjoner som skulle gå fra høgstyret til fakultetsstyre. Hva kunne delegeres uten å ødelegge myndigheten til dekan og rektor innenfor et slikt system? Ledelsen var også opptatt av å klargjøre fakultetsstyreleders ansvar og myndighet. De opplevde at det var en rollekonflikt mellom fakultetsstyreleder og rektor overfor dekanen, og at fakultetsstyret utgjorde et problem for styringen av institusjonen.

⁴⁰ Her har vi intervjuet én fra rektoratet og styreleder. Vi har ikke intervjuet direktørene sentralt.

⁴¹ Vi regner rektoratet, direktørene på toppen av sentraladministrasjonen, og styreleder som 'universitetsledelsen'.

De var også opptatt av at høgsolen i henhold til universitets- og høgsolenloven bare kunne ha ett styre, høgsolenestyret. Det var ikke rom for flere styre i denne strukturen. Det var også en oppfatning at fakultetsstyret i realiteten var et råd. Den delegerte beslutningsmyndigheten var svært begrenset i 2015. Myndigheten til å fastsette strategi og føre tilsyn var delegert fra rektor til dekanen, og lå ikke til fakultetsstyret. Fakultetsstyre var et «skinnavn», det ble uansett ikke noe annet enn et råd. Hvis dette skulle vært endret, måtte dekanene ansettes av fakultetsstyrene og rapportere dit.

Graden av «enhetlig ledelse» beror ikke på den overordnede modellen, men på hvordan rektor velger å innrette ledergruppen sin. Før endringen i 2015 var rektor opptatt av at dekanene var «noe av det næreste jeg hadde», og viktigere enn prorektorene. Samtidig kan ikke enhetlig ledelse ses i et vakuum, det er nødvendig med skriftlighet og saksgang og bruk av det administrative og faglige apparatet. Ledelsen fram til 2015 var veldig opptatt av skriftlighet, transparens og dokumentasjon på ting som hadde skjedd, og framhever at dette ikke har med styre eller råd å gjøre.

Daværende ledelse anså at rolle og funksjon for fakultetsstyre og fakultetsråd i stor grad var et spørsmål hvordan dekanene bruker organet. Hvilket mandat får de? Strukturen åpner for tilpasninger på det enkelte fakultetet.

Argumentet om at det ville bli vanskeligere å rekruttere eksterne til et råd enn til et styre var særskilt nevnt i «sammendraget» til styresaken⁴² som lå til grunn for overgangen til fakultetsråd. Det var da vist til dekanenes erfaringer, som var at dette ikke var et gyldig argument.

Sittende ledelse gir uttrykk for at ordningen med fakultetsråd fungerer godt, det har ikke framkommet eksempler på det motsatte. Det vektlegges at overgangen til råd bare var formell. I

⁴² Se Styresak S-sak 39/2014 Styringsmodell på institusjonsnivå, inkludert vedtak om HiOAs organisasjonsstruktur fra 1. august 2015 og Stabsenhet for intern revisjon (A-IR) Høgsolen i Oslo og Akershus *Omgjøring av fakultetsstyre til fakultetsråd i 2015 – en vurdering av vedtakets gyldighet*. Rådgivningsprosjekt våren 2016. Sammendrag med vedlegg SBDL, 2016: *Omgjøring fra fakultetsstyre til fakultetsråd ved HiO.A. Vurdering av styrevedtak i S-sak 4-2015*.

mandatet til fakultetsstyrene sto det at de skulle behandle strategi og budsjett, men fakultetsstyrets meninger var uansett bare rådgivende. De kunne ikke gjøre autoritative vedtak, kun gi 'råd' og 'anbefalinger'. Fakultetsstyrene medførte også dobbelt saksbehandling. Praksisen fra fakultetsstyre er blitt videreført med fakultetsråd, i alle fall på SAM og LUI.

Eventuelle forskjeller mellom fakultetene på graden av skriftlighet anses ikke som et problem – det er greit at hvert fakultetsråd tilpasser seg de ulike kulturene og dekanene på fakultetene. Hvis det er misnøye på fakultetet med for mye informalitet, kan de endre retningslinjene, eller be universitetsstyret om å få endret mandat. Samtidig kan demokratiet ha blitt påvirket av overgangen til fakultetsråd.

Sittende ledelse er av den oppfatning at dekanene har fått redusert innflytelse. Oppfatningen er at krav om gjeninnføring av fakultetsstyre er symptom på noe annet, nemlig at dekanene ikke har samme «impact» som før. Dekanene ønsker at mer blir avgjort på møter der de er tilstede. Rektors ledermøte foregår hver tirsdag, med rektoratet og dekanene. Men rektor har et formøte, rektors direktørmøte, med de to prorektorene og de to direktørene for HR og økonomi. Dekanene har vært ubekvemme med dette. Nå innledes rektors ledermøte alltid med at rektor refererer hva de har diskutert på rektors direktørmøte.

Gjennomføringen av enhetlig ledelse preges av at det er mange parallelle styrings- og rapporteringslinjer, og fellesadministrasjonen er ganske fragmentert. Det kan være nødvendig at samhandlingen skjer mellom andre aktører enn rektor og dekan. Dette kan fakultetene oppleve som krevende.

Sittende styreleder sier at de har fått med seg at det er misnøye på fakultetene. Hun viser til at OsloMet er en ny institusjon der det ikke er lett for de ulike aktørene å finne sine roller. Rektor har vist et enormt trøkk utad, og jobbet først og fremst med universitetsgodkjenningen. Han har da delegert mye til sine prorektorer og to direktører, og dette forklarer at mange oppfatter at det er lite «enhetlig ledelse».

Styreleder uttaler at hun er åpen for å gjeninnføre fakultetsstyre. Ting står ikke på spill på et rådsmøte. For at universitetsdemokratiet skal fungere, må det være spennende å

delta. Det må utspille seg reelle konflikter, der folk føler at deres interesser står på spill. De valgte representantene må da føle at de representerer noen interesser, og kjempe. De skal ikke bare representere 'kunnskap' som kan legges til grunn for en byråkrat (dekan) sine beslutninger.

Ofte er lederne ikke veldig gode. Da fungerer et styre 'utjevvende' og gjør at fakultetene ikke utvikler seg i så verst retning. På den annen side, hvis styret kun er et sandpåstrøingsorgan, er det bedre med et råd. Da får man i det minste fram alle synspunkter blant representantene. Og et styre kan fort bli et prestisjeprosjekt – alle er der for å sende melding hjem (til 'sine'), ikke for å finne de beste løsningene på felles problem. Det kan være krevende å være dekan i et stort og komplekst beslutningssystem med mange konflikter. Uten et styre står dekanen alene overfor vanskelige strukturer.

På sentralt nivå har fagforeningene privilegert adgang. De lobber direkte overfor styret, og styret leser grundig protokollene fra IDF-møtene. Fagforeningslederne sitter alltid og hører på under styremøtene. Hvis styret forstår at en sak er svakt eller dårlig behandlet i forkant, innstiller styreleder på at saken går tilbake til rektor. På fakultetsnivå kan det være vanskeligere å være fagforeningsrepresentant i IDF. De skal inn i prosesser som er uoversiktlige, blant annet med råd. Styreleder mener at fakultetsstyrene og IDFene kanskje ble tømt for oppgaver i fusjonsprosessen etter 2011. Da var det mye arbeidsgrupper etc., og folk var redde for å ta opp konflikter fordi det kunne forsinke fusjonsprosessen. NIFU-rapporten viste jo at situasjonen før 2015/16 var dårlig. Fakultetsstyrene var slappe, de hadde ikke funnet sin rolle etter fusjonen HiO og HiAK. Det viktigste er at de besluttende prosessene er tydelige for alle i organisasjonen, og at de har legitimitet. Hvis det er svært små institutter eller miljøer på et fakultet, kan de fort bli overkjørt i et 'demokrati', fordi de dominerende miljøene vil forfordle ressursene. Det går an å tenke seg beslutningsregler i et styre – at dersom det ikke er enstemmighet, skal dekanen ta den endelige beslutningen, for å ivareta minoriteten.

3.3 Fra styre til råd: Fagforeningenes erfaringer

Informantene fra fagforeningene uttrykker at overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd har medført viktige endringer i praksis. Medbestemmelse og medvirkning er svekket, og effektiviteten i organisasjonen er ikke blitt bedre.

Fagforeningene opplevde at prosessen da fakultetsstyrer ble erstattet av fakultetsråd var dårlig. Det nye universitetsstyret i 2015 startet sin funksjonsperiode 1. august 2015, samtidig med at Curt Rice begynte som rektor, og overtok den påbegynte saken. Fagforeningene mente at endringen ikke var vedtatt på gyldig måte. Det nye styret ville ikke reversere tidligere styres beslutning, men forpliktet seg til at rektor skulle gjennomføre en evaluering i løpet av styreperioden.

De tillitsvalgte opplevde at prosessen begynte med å gi dekanene mer delegert myndighet. Fakultetsstyrene fikk da en svekket rolle. Dette bygde igjen opp under resonnementet om at styrene de facto var råd. Overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd skjedde ikke i et eksplisitt vedtak, og det var først i etterkant at organisasjonene ble oppmerksom på endringen.

De tillitsvalgte opplever ikke at styringssystemet er blitt mer effektivt etter at fakultetsstyrene ble erstattet av fakultetsråd. De framhever at rapporterings- og beslutningssystemet kanskje ser bedre ut, samtidig som det virker som beslutningene tar lengre tid. En mulig forklaring er at myndigheten ikke delegeres godt nok.

Når det gjelder fakultetsstyre, er det ifølge de tillitsvalgte feil å si at de ikke hadde beslutningsmyndighet. Blant annet vedtok de programplaner og hadde ansettelsesmyndighet. De opplevde at fakultetsstyrene med eksterne og interne representanter hadde legitimitet i høgskolemiljøet, både oppover og nedover. Det bidro til den demokratiske prosessen, og fungerte som kollegialt organ som et korrektiv. Det er særlig framhevet at ekstern styreleder kunne være en god sparringpartner for dekanen og gi legitimitet oppover.

IDF-møter er fagforeningenes viktigste kanal for medvirkning og medbestemmelse. Det skjer også i råd og utvalg – ved prosjekter eller store omorganiseringer, på ad hoc-basis. Ellers er det AMU, ansettelsesråd og ansettelsesutvalg. Foreningene foreslår

medlemmer, men de sitter ikke der som medlemmer av fagforening, men som representanter for alle ansatte.

De tillitsvalgte opplever at det er ganske vanskelig å følge med på hva som skjer i fakultetsrådene. De som fungerer best opp mot IDF er LUI, men ellers er det lite sammenheng mellom IDF og fakultetsråd. Fakultetsrådene er ikke nevnt i IDF. Dette innebærer at fakultetsrådene har mistet betydning. Det blir færre saker til IDF, og det blir opp til fagforeningene å melde inn saker og etterspørre saker. For eksempel gjøres det store endringer på master nå på HV, som ikke er diskutert i IDF og de vet ikke om det har vært i fakultetsråd. Veldig mye går utenom IDF, diskusjonene tas på ledermøtene og tas på dekanfullmakt. Har de ikke slik fullmakt, så får de det.

Fakultetsstyrene var disiplinerte når det gjelder saksbehandling. Sakspapirer kom i forkant, og ble behandlet på IDF-møte. På TKD oppleves det at det stort sett ikke er sakspapirer til fakultetsrådsmøtene på TKD. Det er bare et organ for å drøfte ting med de eksterne som synes det er interessant å vite hva som skjer på TKD. Det går ikke an å se på sakene at de behandler det som står i retningslinjene at skal behandles.

De tillitsvalgte mener at både fakultetsrådet og IDF er svekket, og de mener at det har sammenheng med overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd. Fakultetsstyrene var disiplinerte. Styret forventet å stille forberedt på møtet, og medlemmene kunne etterspørre referatet fra IDF i fakultetsstyret. Det har betydning at organet nå bare skal være rådgivende for dekanen. De opplever at det er store forskjeller mellom fakultetene med hensyn til dette, TKD og HV skiller seg ut fra de to andre.

Når det gjelder tilgjengelighet til dekanbeslutninger, er erfaringen fra HV at interesserte må lete seg fram, slike dokumenter blir litt gjemt bort. Det er ikke registrert at de legges fram for IDF som orienteringssak. Også på dette feltet er det registrert forskjeller mellom SAM og LUI på den ene siden og TKD og HV på den andre.

Oppfatningen er at det fungerte bedre med fakultetsstyre enn fakultetsråd. Endringen har redusert demokratiet. De tillitsvalgte anser at fakultetsråd er den viktigste avdemokratiseringen av institusjonen og reduserte fagforeningenes påvirkningsmuligheter

gjennom IDF. Når rådene ikke har beslutningsmyndighet, er det ikke noen bundet kobling mellom IDF og fakultetsråd. Styrene var avhengige av å få stemmen fra IDF inn før sakene ble behandlet, for å få saken godt nok belyst.

De tillitsvalgte oppfatter at mandatene stort sett kopierer de veiledende retningslinjene, men det skjer noe annet i praksis. Noen fakultetsråd har bare hatt to møter i halvåret. Det rekker da ikke å få behandlet alle sakene som skal dit på papiret. I stedet treffes beslutninger i dekanens ledermøte der ingen ansatte er representert.

Når saksbehandlingen legges til ledermøter sentralt og på fakultetene, fjerner vi oss fra de demokratiske prosessene. Innsyn i diskusjoner og beslutninger blir svekket. Fakultetsstyrene var mer ettersporebare, og når prosessen var ryddigere, ble det også lettere å implementere vedtak. Med åpne møter, klar agenda og offentlige sakspapirer blir beslutninger bedre forankret.

3.4 Fra styre til råd: De ulike fakultetenes erfaringer

Vi har sett at de formelle rammene for fakultetsstyrer og fakultetsråd var ganske ulike, samtidig som de for begge organiseringsformene åpner for at aktørene som er involvert kan utfylle dem på ulik måte.

I de neste punktene sammenstiller vi erfaringene til de ulike fakultetene. Intervjuer med studenter, ansatte og eksterne medlemmer i fakultetsstyrene, dekaner, prodekaner og fakultetsdirektører ligger til grunn for denne redegjørelsen. Vi har hatt fokus på følgende temaer:

- Fakultetsstyret: hva fungerte 'objektivt' bedre, dårligere eller likt sammenliknet med fakultetsrådet?
- Fakultetsrådet: hvordan de fungerer som dekanens verktøy
- Hvordan fakultetsrådet fungerer formelt og med omsyn til skriftlighet

- Hvordan fakultetsrådet fungerer for de valgte representantene
- Instituttråd, IDF og andre former for ansattes medbestemmelse og medvirkning på fakultetet
- Er det behov for, eller ønsker om, å gjeninnføre fakultetsstyre?

Målet er å avdekke likheter og ulikheter mellom fakultetene langs fire dimensjoner:

- 1) Graden av kontinuitet i overgangen fra styre til råd når det gjelder funksjonsmåte.
To viktige viktige underdimensjoner er henholdsvis *skriftlighet* i forberedelse og oppfølging av saker i fakultetsrådet (skriftlig saksbehandling) og *informalitet* i måten fakultetsrådsmøtene gjennomføres på.
- 2) Syn på gjeninnføring av fakultetsstyre.
- 3) Kopling mellom nivåene (fakultet/institutt) i styringen av fakultetet.
Her er underdimensjoner knyttet til *instituttråd* spesielt viktig: (i) Eksisterer det instituttråd på fakultetet eller ei? (ii) Representer de en kanal for tilrettelagt og forutsigbar medvirkning fra ansatte, studenter og eksterne på instituttet? (iii) Representerer de en kanal oppad i dialogen med fakultets- og universitetsledelse?
- 4) Kopling mellom de ulike organene for medvirkning og medbestemmelse på fakultetet.
Her er de mest relevante underdimensjonene: (i) koplingen mellom fakultetsrådsmøtene og *IDF*-møtene – eller mellom arenaer for hhv. medvirkning og medbestemmelse for de ansatte; (ii) koplingen mellom ansattrepresentanter og fagforeningsrepresentanter.

3.4.1 Erfaringer på HV

Intervjumaterialet fra HV gir ikke grunnlag for å sammenligne med tidligere ordning, fordi informantene ikke hadde verv eller lederroller før endringene kom. Det kom likevel fram synspunkter

om at *beslutningsmyndighet* kunne være bra. Fakultetsledelsen ønsker å styrke representasjonen av eksterne i fakultetsrådet. Mulige eksterne fakultetsrådsmedlemmer vil nok tenke at det ikke er så interessant å være med i råd.

«Det hadde kanskje vært mer spennende og morsommere med beslutningsmyndighet.»

Generelt ble det påpekt som ønskelig med mer medvirkning fra ansatte og studenter. Fakultetet har arenaer for informasjon og debatt, særlig personalmøter, men mer beslutningsmyndighet til fakultetsrådene ble framhevet som et tiltak som nok kan skape mer engasjement.

Fakultetsrådet brukes i noen saker til å forankre det fakultetsledelsen gjør på fakultetet. Dette varierer ut i fra hva sakene dreier seg om. Når endringer er omstridt, kan fakultetsrådet gi et puff, og fakultetsledelsen kan da vise til et klart råd fra fakultetsrådet overfor ledermøtet. Ellers bringes det som skjer i fakultetsrådet i liten grad videre. Fakultetsrådet brukes mest internt på fakultetet, og mindre oppover i systemet, men fakultetsrådssaker har vært brukt som begrunnelse for strategisøknader. Det anses som gunstig å ha med uttalelse fra fakultetsrådet, men hva det betyr er vanskelig å si. Her peker en informant på en forskjell mellom styre og råd. Fakultetsrådet gir råd til fakultetet, ikke til universitetet. Hadde det vært styre, hadde det vært forpliktende og måttet tas videre.

Sakspapirene til fakultetsrådsmøtene og referatene har ganske åpne formuleringer på dette fakultetet. Noen av informantene ser det ikke som et problem for bruk i styringen. Samtidig må det gjøres en avveining. Når spørsmålene som forelegges rådet ikke er så konkret innrettet, forplikter det heller ikke rådet så mye. Det kan igjen medføre at dekanen ikke får de nødvendige innspillene fra rådet, det blir et «supperåd». En erfaring var at saksdokumenter uten formelle vedtakspunkter påvirker både måten møtene fungerer på og hvilke synspunkter som framføres på møtene.

Når det gjelder sakslister til og referater fra fakultetsråd, distribueres de til utvidet ledergruppe, som omfatter hele linjeorganisasjonen. Ellers ser det ut til at graden av formalisering er lav på HV. Det kan være grunn til å se formalisering i fakultetsrådet i sammenheng med formalisering av beslutninger

som dekanen tar. Blant ansattrepresentantene kom det fram at det er vanskelig å se denne sammenhengen. De har ikke oversikt over om det fakultetsrådet gjør videreformidles, verken oppover eller utover. Arbeidet i rådet får mer preg av «seminartype ting» om overordnede mål, strategi og organisering og helsetjenester, og dette mangler sammenheng til det dekanen bestemmer.

«Vi blir en overordnet diskusjonsgruppe.»

Andre problematiserer dette i mindre grad, men tar likevel opp at diskusjoner ikke tas opp i full bredde:

«Det er først og fremst et hyggelig råd. Kanskje hadde det vært greit å ha større bredde på meningsytringer. Vi er ganske samstemte. Lederen er veldig opptatt av å komme til konsensus.»

Uten at vi har klart grunnlag for å sammenligne med ordningen med fakultetsstyre på dette fakultetet, trekker dette i retning av at fakultetsrådet først og fremst fungerer som en diskusjonsarena, slik at preget av formell saksbehandling er svakt.

Informantene har gitt uttrykk for at denne arbeidsformen kanskje kan være nyttig for dekanen, men muligens ikke verdt en halv dag for så mange. Samtidig er det også hevdet at det er riktig å ha et uformelt preg på saksbehandlingen i fakultetsrådet, det er uansett dekanen som har myndigheten, «ellers ville det vært skinndemokrati».

Innflytelsessporet for de ansatte er blitt svekket med innføringen av fakultetsråd. Det skyldes først og fremst manglende formalisering. IDF-dokumenter inngår ikke i sakspapirene til fakultetsrådet, men det hender at dekanen refererer når det er relevant for de sakene som tas opp. Referatene fra fakultetsrådsmøtene er åpne, men informantene kjenner ikke til at de brukes i IDF eller hos andre. Fakultetsledelsen uttrykker imidlertid at de jobber mer med IDF-møtene, fordi mere må forankres der når fakultetet ikke har styre.

Fakultetet har ikke instituttråd. De ansatte opplyser at det viktige formelle forumet for dem er personalmøtene på instituttet. På personalmøtet er alle ansatte på instituttet med instituttleder som møteleder. Det er også personalmøter for hele fakultetet, et sted hvor alle kan komme to ganger per halvår. De ansattes påvirkning

oppleves å kunne svikte når en sak kommer videre i systemet. Instituttene nyter en stor grad av faglig autonomi, og mastermøtene framheves som et viktig faglig diskusjonsforum.

Ingen av informantene tok til orde for å gjeninnføre fakultetsstyret. En informant var opptatt av at styre på fakultetsnivå vil bli helt feil, siden organet ikke har beslutningsmyndighet og økonomisk ansvar. Da bør de også hete råd, det er bedre enn å tillegge det noe det ikke er. Andre var mindre opptatt av den prinsipielle forskjellen mellom styre og råd:

«Uavhengig om vi har styre eller råd, er det viktig å endre saksbehandlingen. Den blir veldig vassen.»

På spørsmål om hvilke saker et eventuelt fakultetsstyre burde behandle, kom det opp at det må være saker hvor fakultetet skal ha en mening som har effekt nedover eller oppover, det må være å bestemme noe som er viktig. Det kom også fram at ulik størrelse på instituttene kan få konsekvenser for eventuelle beslutninger fra et styre.

Fakultetsledelsen ønsker ellers å prioritere å få flere eksterne i fakultetsrådet for å styrke det eksterne blikket som fakultetsrådet åpner for å trekke inn. Videre vil de bruke fakultetsrådet til å få til mer arbeid på tvers på universitetet. De har tatt initiativ til og avholdt felles fakultetsrådsmøter med de øvrige fakultetene.

3.4.2 Erfaringer på LUI

På LUI framhever informantene at kontinuitet var sterkt vektlagt i overgangen mellom fakultetsstyre og fakultetsråd. Samtidig var det opplevd som et dilemma at vedtakene i fakultetsstyret kunne ankes av dekanen til rektor. Dette var en grunn til at de ville forsøke fakultetsråd.

Når det gjelder sammensetningen av råd versus styre, kom det fram i intervjuene at det var mye lettere å få eksterne til styre enn til råd. Det er vanskelig å rekruttere inn fra høyt nivå, og de som oppnevnes kan ha problemer med å møte. Det er vanskelig å få fylt opp kvoten på fire eksterne. Det burde også vært klarere definisjon på hva som er en ekstern representant, som eksempel er det vist til at en «ekstern» tidligere har vært instituttleder på fakultetet. Ellers er erfaringen at de eksterne representantene

fungerer godt, de sikrer forankring i praksisfeltene. De eksterne kan også påvirke de ansattes rolle og plass:

«Ja, de ansatte skjærper seg. Det er fare for at ansatte representerer eget fag og forskning.»

Det ble ellers påpekt at forskjellen til styre ikke nødvendigvis er så stor. For eksempel er grad av formalisering ikke vesentlig endret, veldig mye er videreført fra tidligere ordning. I styret var det sjelden eller aldri avstemning, og heller ikke protokolltilførsler.

Det framkom noe ulike synspunkter på fakultetsrådets rolle og funksjon som redskap for dekanen. Måten rådet fungerer på har vokst fram over tid:

«Dekan og fakultetsdirektør famlet litt i begynnelsen, men møtene har etter hvert funnet sin form. Rådet fungerer som et veldig fint diskusjonsforum, og dekanen får gode innspill som grunnlag for sine beslutninger.»

Sittende fakultetsledelse ønsker seg et råd som bidrar til at det blir et balansert og mangfoldig sett av perspektiver på sakene – fra eksterne, studenter og ansatte. Samtidig er det også en erfaring at fakultetsrådets rolle og funksjon svekkes av diskusjonspreget på møtene, særlig at det ikke samler seg om vedtak:

«Fakultetsrådet spriker i alle retninger angående synspunkter og råd».

Rådet har en løs struktur, og det påvirker måten medlemmene fungerer på. Rådsmøtene kan være ganske store forsamlinger. Mange fra administrasjonen og de fleste instituttlederne er tilstede. De overværer punkter på dagsorden av særlig interesse, så de kommer og går.

«...Av og til har jeg følelsen av at jeg sitter i en svært løs forsamling, nærmest et personalmøte. Først når jeg leser referatet ser jeg hva vi har kommet fram til. ... Jeg har aldri opplevd at vi har gjort vedtak, heller ikke av typen «Fakultetsrådet anbefaler...»

Når det gjelder gjennomslag overfor rektoratet og HiOA/OsloMets ledelse, framkom verken «seire» eller «nederlag». Samtidig var det et synspunkt at dekanen ville stå sterkere med et

styre i ryggen. I forlengelsen av dette er det viktig å få fram at universitetsstyret burde ha mer informasjon om hva som skjer på fakultetene. Nå går informasjonen via fellesadministrasjonen, som lager saksframstillingene til styret.

«De burde hatt referater fra andre organer. Fellesadministrasjonen makter ikke å bringe inn bredden i saksforberedelsen.»

Saksbehandlingen av innspill fra fakultetene i fellesadministrasjonen og rektors ledermøte ble framholdt som problematisk.

«De er både en egen enhet og en enhet som skal tjene de viktigste enhetene på institusjonen, fakultetene og sentrene. Kan fellesadministrasjonen lage en saksframstilling hvor egeninteressene til fellesadministrasjonen blir minimalisert? Det ligger en knallspenning i rektors ledergruppe mellom dekaner og rektorat.»

Det kom også fram synspunkter om hvordan dette kunne endres. Styret burde forholde seg til fakultetsrådene som folkevalgte organer, det bør ikke bare være spørsmål om dialog mellom rektor og dekaner. Et forslag var at fakultetsrådene kunne få oppdrag fra universitetsstyret om å behandle bestemte saker. Styret kunne også en gang i året hatt møte med fakultetsrådene. Videre burde mandatet for fakultetsråd vært mer enhetlig og styrkes, med klarere rutiner for saksbehandling og budsjettbehandling som sak med vedtak som dekanen kunne forholde seg til.

Når det gjelder grad av formalisering og skriftlighet, opplever informanter at forrige dekan hadde funnet en god form med høy grad av skriftlighet, gode sakspapirer og referater. Referatene fra fakultetsrådsmøtene viser hva som ble tatt opp og drøftet, ikke noe er blitt «bestemt». Det ble også tatt opp at avstemming kan ha betydning for vekten av fakultetsrådets saker. Det har ikke vært tradisjon for å gjennomføre avstemminger verken i fakultetsstyret eller fakultetsråd, og det har i ettertid vært vurdert som et bidrag til å svekke organets og fakultetets innflytelse.

«Vi hadde hatt en annen maktforskyvning i systemet hvis referatet kunne gjenspeile stemmegivningen.»

Fakultetsledelsen har ansett at skriftlighet er et veldig viktig element for at folk skal kunne sette seg inn i bakgrunnen for vedtak og engasjere seg. Et viktig grep i overgangen mellom styre og råd var å formalisere dekanbeslutningen. Slik blir det blant annet mulig å plassere ansvar. Når det gjelder tilgjengelighet til sakspapirer og referater, er det henvist til at fakultetet jobber med å ha god informasjonsflyt internt:

«... – ønsker velfungerende og lett tilgjengelig interne nettsider. Alle innkallinger, sakspapirer, referater skal ligge der for alle ansatte.»

Når det gjelder ansattes medbestemmelse og medvirkning, ser mange en tydelig endring i overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd. Mens det var fakultetsstyre, ble IDF-møtene holdt like i forkant av fakultetsstyremøter fordi styret skulle ha informasjon fra IDF. Etter 2015 ble det bestemt at IDF-møtene skulle holdes etter fakultetsrådsmøtene. Dette hadde sammenheng med at fakultetsrådet var et rådgivende organ, og at IDF var blitt viktigere enn fakultetsrådet. Dekanbeslutningene som var aktuelle å drøfte med IDF ble lagt etter IDF-møtene. Sittende fakultetsledelse mener at de to organene skal utfylle hverandre, der IDF-møtene går inn i de aktuelle prosessene, i de individuelle sakene, i detaljene, mens fakultetsrådet tar seg av overordnede strategier, langtidsplan etc. Etter gjeldende praksis blir noen saker tatt opp i begge organer, mens andre saker kun tas opp i det ene eller det andre organet. Samtidig hevder noen at IDF fikk økt betydning etter 2015. IDF og ansettelses/innstillingsutvalg med ansatte er viktigere enn fakultetsråd. Slik er ansattes innflytelse ikke endret de siste åra.

LUI har instituttråd på alle sine enheter. Det har vært liten endring i instituttrådenes funksjon etter 2015. Det viktige er de eksterne representantenes inntog, medvirkning og aktivitetsnivå. Ellers skjer ansattes medvirkning først og fremst i personalmøter som ledelsen henter innspill fra og bringer inn i ledermøtene på fakultetet. Dekanens ledermøte er helt klart viktigst organ for å drøfte beslutninger. Før 2015 hadde fakultetet personalmøte to dager før styremøte. Da de fikk fakultetsråd, ble denne ordningen droppet. Personalmøter på instituttene fungerte ifølge informantene mye bedre, det er et veldig stort fakultet. Fra de ansattes side kom det fram at personal- og instituttmøtene overhodet ikke utgjør noen

erstatning, eller noen reell kanal for medvirkning og medbestemmelse. De opplever at de som rådsmedlemmer får lite informasjon om hva andre organer gjør, de er «frikoplet, ja frakoplet, det som skjer andre steder.» De hevder at de kunne ha fungert bedre hvis de hadde mer informasjon om hva andre organer gjør. De ansatte opplever mye mer direkte innflytelse i fakultetets ulike utvalg enn i fakultetsrådet.

Flere av informantene meldte at de ønsket å gjeninnføre fakultetsstyre, og at organet må få mer formell myndighet og klarere mandat: «På mitt institutt er folk fortsatt skeptiske til fakultetsrådet, de vil ha fakultetsstyret tilbake.» En begrunnelse for dette var at ansatte bør ha en stemme høyere opp i systemet. Det har betydning at de ansatte «er med», stemmen fra fakultetet bør inn i ledelsen i OsloMet. Det bør ikke bare være et spørsmål om hva dekanen mener. Fra de valgte representantene kom det fram en kritisk holdning til fakultetsrådene, der mangel på formell myndighet ble særlig vektlagt:

«Jeg synes rådet fungerer som et veldig fint diskusjonsforum, men vi opplever ikke å ha mye makt.»

I rådsstrukturen blir det veldig personavhengig hvordan rådet fungerer – alt kommer an på dekanen. Rollene til ulike aktører blir svært uklare, nesten usynlige. Dette oppleves å være i strid med prinsipper om transparens, demokrati etc., som er viktig i arbeidet som informantene gjør i for eksempel lærerutdanningen.

«Vi har en sterk kultur på dette. Vi er ikke med på å arbeide i en institusjon som fungerer etter prinsippet om «bedriftseiers styringsrett».

Disse synspunktene blir nyansert av andre. «Jeg foretrekker et råd fordi det kan være utfordrende for en leder å forholde seg både til overordnet linjeleder og et styre.»

Som argument for å ha fakultetsstyre, ble det trukket fram at det gir bedre forankring av store organisatoriske endringer. Som eksempel ble det vist til at fakultetet har gått fra utdanningsinstitusjon til FoU-institusjon der alle skal drive med forskningsbasert undervisning. Det har vært en stor endring, og

fakultetsledelsen la vekt på å opparbeide det kollektive. Saken ble behandlet i fakultetsstyret.

«Dette temaet har ikke laget så store bølger som det kunne ha blitt, fordi prosessen var godt forankret.»

3.4.3 Erfaringer på SAM

Hovedinntrykket fra SAM er at de har ønsket å videreføre den samme praksisen med fakultetsråd som da de hadde fakultetsstyre. Medvirkningen på fakultetet som helhet er god, den har i hvert fall ikke blitt dårligere siden 2015. Hovedproblemet er forholdet mellom fakultet og sentral ledelse. Avstanden mellom fakultetene og fellesadministrasjonen har blitt større etter overgangen til fakultetsråd. Dekanen skulle bli sterkere ved overgang til råd, men er blitt svekket. De ansatte tar til orde for å gjeninnføre et fakultetsstyre. Både fakultetsledelse og ansatte, uavhengig av navn på organet, ønsker seg et organ med valgte representanter og mer reell beslutningsmyndighet.

Intervjumaterialet viser at det var mange på fakultetet som ønsket å beholde fakultetsstyret ved overgangen til råd. Fakultetsledelsen mente at fakultetsstyret bidro til å få forankret sakene som var oppe. De ønsket derfor å overføre den samme måten å arbeide på til fakultetsrådet, og har lagt vekt på dette i arbeidet på fakultetet. De bruker rådet aktivt og strategisk, og opplever ikke at det er stor forskjell i funksjonsmåten mellom styre og råd.

Eksterne og ansatte styremedlemmer er imidlertid kritiske til denne beskrivelsen av kontinuitet, de mener at det har skjedd endringer. En ekstern sier:

«I et styre har beslutninger som tas betydning. I et råd er det ikke så farlig hvis vi ikke har lest dokumentene. Vi har ikke noe ansvar, svarer ikke for noen, og kan være litt dårligere orientert om ting. Det er noe annet enn hvis du sitter som ansvarlig. På den annen side, hvis noe skal vedtas, blir organet kanskje ikke så kreativt, det er en ulik rolle.»

En ansattrepresentant var kritisk til at det skulle bli råd, og mener å merke at det er gjort tydelige brudd med den tidligere modellen. Det framheves at det nå står mindre på spill for rådsmedlemmene.

De har mindre ansvar, og i forlengelsen av dette blir også de ansattes midler til å påvirke svekket.

Det trekkes også fram at en begrunnelse for omleggingen var at dekanens rolle skulle styrkes, mens resultatet er det motsatte. Da fakultetsstyret falt bort, ble rektors rolle styrket. Dette forsterkes også av at fakultetsstyret hadde ekstern styreleder. Dekanen måtte da samarbeide med styreleder, det ga et aktivt utenfrablakk i ledelsen. Slik bidro styret til å gi tyngde til fakultetet og dekanen.

Fakultetsrådet oppfattes som viktig for dekanen, som legger fram saker som hun genuint er ute etter å høre medlemmenes synspunkter på.

Aktørene opplever at det er stor grad av *skriftlighet* før, under og etter fakultetsrådsmøtene. Fakultetet har en styringsportal, som skal komme opp på hvert møte, det har rådet bedt om.

På den annen side har noen erfart at dekanebeslutningene ikke er tilgjengelige. Møtene er godt forberedt og dagsorden er delt inn i tilrådingssaker, informasjonsaker – f.eks. om administrative prosesser, omorganiseringer som er pågående – og seminaraktige innspill. Det er sjeldent noen stor uoverensstemmelse mellom fakultetsrådet og dekanen.

Men det er også sjelden at fakultetsrådet kommer med helt entydige råd. Ofte er det heller argumenter som kommer fram. Vanligvis holdes det ikke avstemninger i fakultetsrådet, men noen ganger blir det gjort for å posisjonere fakultetet overfor universitetsstyret med en enstemmig fakultetsrådsbeslutning. Av ledelsen er det blitt problematisert at de kanskje har vært for tilbakeholdne når det gjelder å formulere beslutninger eller klare anbefalinger.

De eksterne er kritiske til i hvilken grad fakultetsrådet har en konstruktiv rådgivende funksjon. De er mindre begeistret for å sitte i et slikt organ, som ligner på et styre i den forstand at det er mye papirer å lese, men som er et råd med lite klargjorte spørsmål å gi råd om. Generelt er diskusjonene veldig åpne. De mener at ledelsen bør komme med mer klare problemstillinger om hva man skal gi råd om, og så kan det gis råd til slutt.

«For vår del er det helt greit å komme og drodle et par timer. Men for OsloMet er det nok mulig å bruke organet mer effektivt enn det man har klart.»

De valgte representantene mener at fakultetsrådet ikke gir dem noen følelse av innflytelse. Det er vist til at styringslinjene er uklare, og at det er uklart om fakultetsrådets syn blir vektlagt oppover i systemet. Dessuten kommer fakultetsrådet ofte ganske seint inn i en beslutningsprosess, slik at de i realiteten ikke får prege forløpet.

Når det gjelder *medvirkning og medbestemmelse*, er det enighet om at IDF har en viktig funksjon på SAM. Da det var styre, var det alltid møte i IDF før styremøtene. Slik er det også med fakultetsråd. IDF har mange spørsmål og kommentarer til dagsorden for fakultetsrådet. Referatene fra IDF-møtene følger med til fakultetsrådsmøtene. Videre er det hevdet at situasjonen med et svakere fakultetsråd, som ikke fatter beslutninger, gir maktforskyvning til IDF. Dette bygger på at fakultetsrådet ikke kan overstyre tilrådinge fra IDF, slik fakultetsstyret kunne.

Fakultetsledelsen mener fakultetet har gode og velfungerende utvalg på alle nivåer, og at de ansatte har aktive representanter i dem alle. Fakultetet har også lokalt arbeidsmiljøutvalg (LAMU).

Etter sammenslåingen mellom HiO og HiAK hadde fakultetet sterkt fokus på å etablere instituttråd. De anses som viktige for å få inn eksterne røster og sikre medbestemmelse og medvirkning for de ansatte. Den muligheten ligger særlig på instituttnivå, som er kraftsenter for den faglige virksomheten.

«Motoren i fakultetet» er dekanens ledermøte, der instituttlederne og fakultetsledelsen møtes ukentlig. Leder møtet forberedes av et arbeidsutvalg. En gang i måneden er det utvidet ledermøte. Leder møtoreferatene legges ut på hjemmesiden. For de ansatte er personalmøter med mulighet til å bringe innspill videre til ledelsen og inn i dekanens ledermøte ansett som en viktig medvirkningsarena.

Det er egne møter med studentene annenhver uke. Disse møtene anses som viktige av ledelsen, men fra studenthold er det trukket

fram som et problem at det er vanskelig å få studenter til å engasjere seg.⁴³

Deler av fakultetsledelsen sier at den ikke er «fremmed for å gjeninnføre fakultetsstyre». Når det gjelder måten fakultetsrådet fungerer på, viser de til at beslutninger i fakultetsrådet har gjort at dekanene står sterkere, med større tyngde overfor universitetsstyret. Også innad i fakultetet mener de det er bra med et demokratisk styringsorgan som fatter vedtak, som da fakultetsrådet kom med en enstemmig anbefaling angående sammenslåing av to institutt.

En ansattrepresentant hadde i forkant av intervjuet sendt mail til instituttet sitt for å få innspill, og alle innspillene argumenterte for fakultetsstyre. Han understreker videre at

«... det preger arbeidet til de som sitter i rådet at det ikke står noe på spill. Vi tvinges ikke til å ta stilling. Engasjementet og temperaturen kunne bli sterkere om det faktisk var beslutninger som skulle tas. Kanskje også ville vi forberedt oss mer.»

En annen formulering i samme retning understreker dette ytterligere. De ønsker å styrke demokratiet ved institusjonen, og da bør en ha fakultetsstyrer som kan fatte bindende vedtak når det trengs. Et styre eller råd burde ha beslutningsmyndighet i en del viktige strategiske valg for fakultetet, som forskningsstrategi, omorganisering av institutter, bruk av økonomiske insentiver for å nå strategiske mål, prioriteringer, igangsetting og støtte til forskningsgrupper.

3.4.4 Erfaringer på TKD

Det generelle inntrykket fra fakultetet er at ordningen med fakultetsstyre fungerte bedre enn gjeldende ordning med fakultetsråd. Fakultetsrådet har en svak rolle på fakultetet. Det har skjedd en endring der dekanbeslutningene har overtatt styringen, og der fakultetsrådet heller ikke diskuterer de viktige beslutningene om utdanning og forskning. Medvirkning og medbestemmelse er blitt svekket.

⁴³ Epost fra en studentrepresentant til i Fakultetsrådet, SAM.

Erfaringene er knyttet opp til selve overgangen til å bli et rådgivende organ for dekanen, dette innebærer en «utrolig stor forskjell». Informasjonen kom mye mer nedenfra før endringen til fakultetsråd, og instituttene meldte inn saker og var med å sette dagsorden. Det er skjedd en frakopling mellom institutt og fakultet. Instituttlederene kommer ikke lenger på fakultetsrådsmøtene, og dermed oppleves det også at avstanden mellom ansatte og dekan større. I tillegg mener en ansattrepresentant at rekrutteringen av eksterne er blitt vanskeligere, det er vanskelig å finne kandidater til råd, som virker som et skinnorgan for mange.

Intervjuene gir et litt uklart bilde av hvordan fakultetsrådet fungerer som dekanens verktøy. På den ene siden kan rådet legge rammer for gode samtaler som kan skape en positiv og optimistisk tone, og rådet kan legitimere det som dekanen har besluttet. Men rådets funksjon er personavhengig og kan variere med konfliktnivået forøvrig, og fakultetet har opplevd en bedring etter dekanskifte. I tillegg preges møtene av at saker er avgjort i universitetsledelsen, slik at diskusjonen stopper.

Fakultetsrådsmøtene på TKD har et uformelt preg. Tjenestemannsorganisasjonene har erfart at det i stor grad ikke er sakspapirer tilgjengelig. Organet oppfattes som en arena for å drøfte ting med de eksterne, som synes det er interessant å vite hva som skjer på TKD. *Referatene* fra fakultetsrådet ble kritisert av studentrepresentantene. De følger prosedyrene, men de har ikke med hva de enkelte representantene framfører i debattene, og referatene legges ikke ut på nettet med en gang.

«Referatføringen her svekker jo accountability og transparency.»

Dekanen har en vedtaksmal, og alle dekanvedtak går inn i arkivsystemet og er fritt tilgjengelig på nettarbeidsplassen. Samtidig opplyser informanter om at det er relativt tilfeldig hvordan dekanen informerer rådet om hvordan han følger opp saker han har besluttet.

De valgte representantene viste til at diskusjonen i fakultetsrådet kan bli springende. Dermed får det hele preg av å være innspillsrunder. Enkelte framhevet også at rollen som valgt

representant har endret seg fra å være representanter for organisasjoner og institutter til å bli individuelle rådgivere.

De ansatte tok også opp mangel på avstemminger som et problem, de opplever blir for eksempel aldri at det blir vedtatt noe slikt som «fakultetsrådet anbefaler». Møtene brukes til gruppediskusjoner. Når medlemmene i rådet har ulike problemoppfatninger, er det helt opp til dekanen hvilke råd han vil følge. Dette er oppfattet som lite demokratisk, det er ikke demokrati i den forstand at medlemmene kan stemme for og imot. De ansatte opplever stor takhøyde for å være uenige, og det kommer interessante synspunkter fram fra de eksterne. Men de er usikre på hvor mye dekanen hører på dem. Det mangler ifølge dem en demokratisk linje inn i fakultetet, det hele kommer an på hvor flinke de er til å påvirke dekanen. Når det gjelder andre former for medbestemmelse og medvirkning, har TKD de siste årene ikke hatt instituttråd på noe institutt. Det er i ferd med å etableres på Bygg og energiteknikk.

De ansatte føler seg fremmede, og er ukjente med hva som skjer i de ulike kanalene som IDF, fakultetsråd, utvalgene og instituttene. De opplever at det mangler en felles 'civic culture' på fakultetet.

«På alle arbeidsplasser bør folk vite hvor og når hvilke beslutninger tas. Uformelle kanaler kan synes å være effektive, men de er ikke bra for de ansatte.»

Fra fakultetsledelsen påpekes det at en aldri kan bli gode nok når det gjelder informasjon, men at både IDF, LAMU, fakultetsrådet, dekanens ledermøte osv. har utlagte referater tilgjengelig for alle ansatte.

Det varierer i hvilken grad ansattrepresentantene får involvert kollegene sine i sakene som skal diskutere i fakultetsrådet. Å sende ut sakspapirene til alle har gitt liten respons. Å ta opp fakultetsrådssaker med instituttleder og på instituttmøtet (personalmøtet) er en annen måte å involvere på. Medvirkningen på instituttnivå ser også ut til å variere. UF-representantene i fakultetsrådet er valgt fra hvert sitt institutt. På ett av instituttene er det møte i ledergruppen to ganger i måneden, i tillegg til utvidet ledermøte. I tillegg kommer «fagsøyler», personalsamlinger og forskningsgrupper. De ansatte har påvirkning i slike fora.

Instituttleder møtet og dekanens ledermøte var opplevd som viktigste medvirkningskanal. Der er de ansatte representert av sin instituttleder, og de opplever ofte å «vinne fram». Hvis ikke instituttledelsen fungerer bra, ble det påpekt at det skaper avstand mellom dekanatet og den enkelte ansatte. Et nytt styremedlem uttrykte skepsis med hensyn til hva slags innflytelse ansatte kan ha gjennom fakultetsrådet:

«Her praktiseres det opplyst enevelde, noe som er nytt også for dekanen, han kommer jo fra det private næringslivet og er vant til å forholde seg til et styrel» (13e).

Studentenes Fakultetsråd (SF) er valgt på allmøte for alle studentene på TKD, og SF velger tre studentrepresentanter til Fakultetsrådet. På instituttene er det 'studentråd'. Studentrepresentantene pekte særlig på en konflikt ang. Teknikerkroa, som har vært drevet av studenter siden 1912. Dekanen besluttet med støtte fra rektor å nekte kroa videre drift i HiOAs lokaler, fordi kroa innebar alkoholskjenking og støy som gikk ut over benyttelsen av tiliggende arealer. Kroa er nå nedlagt.

Det kom fram tydelige synspunkter om at fakultetsstyre bør gjeninnføres på TKD. Hovedpoenget var at et fakultetsstyre ville vært mer bindende, og formelle plikter og rettigheter for deltakerne ville vært med vektlagt. Et problem med måten råd fungerer på, er at det skaper flytende beslutningsprosesser, noe som gir dårlig forutsigbarhet og gjennomsiktighet. Gjennomslag for rådets synspunkter er også for dårlig. Et styre ble oppfattet å gi mer forutsigbarhet, og gjøre fakultetet mer gjennomsiktig. Det vil også gi dekanen mer vekt overfor rektorat og fellesadministrasjon:

«Et råd har ikke krav på et universitetsstyres oppmerksomhet. Referatet herfra går ikke direkte til styret, men til rektoratet som evt. legger det fram på sin fargete måte fram for universitetsstyret. Vi trenger en direkte linje til universitetsstyret!»

Det er også påpekt at dekanen som person ikke kan erstatte et helt styre. Et system med fakultetsstyre ble oppfattet som egnet til å redusere tidsbruken på å beslutte og gjennomføre saker:

«Men det er viktig at styret er seg bevisst på å utvikle en kultur, at de gode argumentene kommer fram, og at det er de beste som vinner. Styret må være en del av en bygging av organisasjon, av tillit, av kultur. Noe en dekan aldri makter å gjøre alene.»

Samtidig var ikke alle samstemte i at overgang til et organ med mer beslutningsmyndighet er bedre. For det første ville også et slikt organ kunne bli et sandpåstrøingsorgan, et skinndemokrati. Mye ville fortsatt avhenge av dekanen som person, og mer beslutningsmyndighet kunne også innebære mer intriger. Det å gi eksterne beslutningsmyndighet i et styre kan også medføre at myndighet gis til personer som ikke kjenner virksomheten godt nok.

Et synspunkt var at fakultetet kunne ha både styre og råd:

«Vi må speile universitetsstyret – vi må få et fakultetsstyre på plass. Det kunne suppleres med et slags fakultetsråd, til seminarer og bred rådslagning som et fagråd. Et fakultetsstyre kan delegere beslutninger til ulike stående utvalg - dr.grad utvalg etc.»

3.4.5 Oppsummering: Likheter og ulikheter i praksis og erfaringer mellom fakultetene

Likheter og ulikheter mellom fakultetene vil oppsummeres langs fire dimensjoner:

1. Graden av kontinuitet i overgangen fra styre til råd når det gjelder funksjonsmåte (graden av skriftlighet og informalitet)
2. Syn på gjeninnføring av fakultetsstyre.
3. Kopling mellom nivåene (fakultet/institutt) i styringen av fakultetet (instituttrådene som kanal for medvirkning og medbestemmelse).
4. Kopling mellom de ulike organene for medvirkning og medbestemmelse på fakultetsnivået (fakultetsråd, IDF-møter, fagforeninger og tillitsvalgte).

1) Graden av kontinuitet i overgangen fra styre til råd når det gjelder funksjonsmåte.

Særlig SAM, men også LUI vektlegger kontinuitet. De har kultur for sterk medvirkning fra de ansatte pluss fakultetsledelse godt forankret i sine fagmiljø og institutt. De ønsker derfor å tilrettelegge for videreføring av disse kvalitetene gjennom å legge vekt på *skriftlighet* i forberedelse og oppfølging av saker i fakultetsrådet (skriftlig saksbehandling), slik det var praktisert da de hadde fakultetsstyre. Skriftligheten påvirker organets *styrende* funksjon. Denne funksjonen er i tråd med den kollegiale styringstradisjonen ved høyskoler og universitet.

TKD og HV legger noe mer vekt på fakultetsrådets rolle som diskusjonsforum, der råd og innspill fra de eksterne framheves særskilt. De legger derfor opp til mindre krav til dokumentlesing og skriftlighet, og mer tilrettelegging av kreative samtaler gjennom høy grad av *informalitet* i måten fakultetsrådsmøtene gjennomføres på. Selv om vi også finner eksempler på at fakultetsrådets saksbehandling har vært brukt for å posisjonere fakultets syn oppover i systemet, representerer dette i noe større grad et brudd med den gamle måten å drive fakultetsrådet på, og det korresponderer mer med en *rådgivende* funksjon overfor dekanen, noe som antagelig var en hovedintensjon bak endringene i 2015-16. En slik dreining avspeiler et steg i retning av en mer administrativ og hierarkisk modell for organiseringen av universitetet, som kan ses som en motsetning til en kollegial styringstradisjon. slik disse hovedtrekkene er beskrevet i kapittel 1.

2) Syn på gjeninnføring av fakultetsstyre

Med et par unntak er alle ansattrepresentanter og studentrepresentanter vi har intervjuet, veldig klare i sin kritikk av hvordan fakultetsrådet fungerer. Ved alle fakultetene ønsker disse medlemmene å sitte i et organ med beslutningsmyndighet, og de sår tvil om nytten av å bruke tid på å sitte i det diskusjonsforumet som de hevder fakultetsrådet er blitt. Vi har et noe tynnere datagrunnlag blant de eksterne representantene, men vi kan her registrere sympati for synspunktene til de ansatte.

I fakultetsledelsene fant vi en åpen holdning til ideene forfektet av avgåtte dekan ved LUI, Knut-Patrick Hanevik, om å vurdere gjeninnføring av fakultetsstyre. Dette kom ikke til uttrykk som et

krav, og flere syntes det var logisk og riktig med henvisning til prinsippene om enhetlig ledelse å ha et råd og ikke et styre. Eksempler på formuleringer som ble brukt, var «ikke fremmed for å gjeninnføre fakultetsstyre» og «kan leve med» både råd og styre på fakultetsnivå. Personer som hadde praksis fra fakultetsstyrer, hadde en positiv opplevelse av måten de fungerte på. Det kom klart til uttrykk at tiltak som styrker beslutningsmyndigheten kan gjøre det mer attraktivt å sitte i fakultetsrådet.

3) Kopling mellom nivåene (fakultet/institutt) i styringen av fakultetet

Ved fusjonen med HiAK i 2011 var hovedsaken overgang fra avdelinger til fakultet og etablering av en instituttstruktur. Instituttstrukturen var ny på HiO, men de hadde hatt den på HiAK. På instituttnivå skulle det være instituttråd eller programråd.

(i) Eksisterer det instituttråd på fakultetet eller ei? Det er kun SAM og LUI som i dag har instituttråd. Så vidt vi kan bringe på det rene, har de det på alle sine institutt. På TKD er de i ferd med å etablere instituttråd bl.a. på Bygg og energiteknikk, og fakultetsledelsen ser gjerne at det etableres flere. På HV visste ingen av informantene om slike planer.

(ii) Representerer instituttråd en kanal for tilrettelagt og forutsigbar medvirkning fra ansatte, studenter og eksterne på instituttet? Vi registrerte ikke tegn på at instituttrådene har en viktig funksjon i det interne liv på instituttene på SAM og LUI. I likhet med på fakultetene som ikke har instituttråd, pekte informantene på personalmøter og instituttledermettet, særlig i deres 'utvidete' versjon, som de viktigste kanalene.

(iii) Representerer instituttråd en kanal oppad i dialogen med fakultets- og universitetsledelse? Heller ikke i denne sammenhengen kunne vi på SAM og LUI notere eksempler på initiativer og påvirkning fra instituttråds side oppover i systemet.

En må kunne konstatere at fakultetsrådene eksisterer, om ikke i et vakuum, så i alle fall i demokratiets periferi. De mangler den grasrota, de stimulansene og de rekrutteringskanalene som instituttråd kunne ha utgjort. Den eneste koplinga mellom fakultet og institutt er dekanens ledermøte. Her har de ansatte ingen valgte

representanter – de må se seg representert av instituttledere, som ikke er valgt, men ansatt.

4) Kopling mellom de ulike organene for medvirkning og medbestemmelse på fakultetet

(i) koplingen mellom FR-møtene og IDF-møtene – eller mellom arenaer for medvirkning og medbestemmelse for de ansatte.

Før 2015 var IDF-møtene like i forkant av fakultetsstyremøter fordi styret skulle ha informasjon fra IDF. Dette fortsatte en med på SAM, etter 2015, men på LUI ble det bestemt at IDF skulle komme etter: IDF var blitt viktigere enn fakultetsrådet. Det var et forsøk på å markere at IDF skulle stå sterkere.

Dekanbeslutningene som var aktuelle å drøfte med IDF ble lagt etter IDF-møtene. Følgelig er det en viss kunnskap blant de som deltar på FR- og IDF-møtene om hva som skjer i den andre arenaen.

Slik kunnskap hadde kunne ikke ansattrepresentantene fra HV eller TKD berette om. Som våre informanter på TKD uttrykte det: De ansatte føler seg fremmede, og er ukjente med hva som skjer i de ulike kanalene.

(ii) koplingen mellom ansattrepresentanter og fagforeningsrepresentanter

Den svake kunnskapen som deltakerne på fakultetsråds- og IDF-møtene har om hverandre, avspeiler en svak kobling mellom de ansatte og deres fagforeninger på OsloMet. Selv om de fleste ansattrepresentantene i fakultetsrådene er fagorganisert, var det ingen som på egen hånd nevnte viktigheten av IDF og fagforeningene for å sikre medvirkning og medbestemmelse fra de ansatte. Etter at fakultetsstyrene ble avvirket i 2015, har IDF ifølge noen informanter fått større betydning og fagforeningene dermed større potensiell makt på fakultetene. På den annen side opplever de ansattes representanter at i praksis har IDF på fakultetene fått mindre påvirkning på beslutningsprosesser, slik at dette potensialet ikke blir realisert. Dersom de ansatte skal fremme sin rett til medbestemmelse og medvirkning og det skal bli større engasjement i universitetspolitikken, må ulike aktører gå sammen om tiltak som kan fremme slikt engasjement på instituttene og fakultetene.

4 Særlige problemområder i overgangen fra styrende til rådgivende fakultetsorganer

4.1 Hvilke problemområder utpeker seg i overgangen?

Oppfatningen om at fakultetsstyrene i realiteten var «råd» og ikke «styret», sto sterkt hos høyskoleledelsen i overgangsfasen, og sittende universitetsledelse uttrykker at overgangen bare var «formell». Dette skulle tilsi at overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd i praksis ikke har hatt så stor betydning. Erfaringene fra fakultetene og fagforeningene er imidlertid ikke i samsvar med dette. Flere påpeker at det også i praksis skjedde en endring da organet gikk fra å være besluttende og overordnet dekanen til å bli rådgivende for dekanen. Det er særlig grunn til å merke seg at dette har endret måten møtene gjennomføres på, hvordan medlemmene forbereder seg og tar stilling til sakene, i hvilken grad andre engasjerer seg og kommer med innspill til organet og i hvilken grad andre vektlegger å følge med på hva som skjer i organet og tar hensyn til hva rådet mener.

Når vi ser erfaringene fra universitetsledelsen, fagforeningene og de fire fakultetene samlet, er det to problemområder som utpeker seg i overgangen fra styrende til rådgivende fakultetsorganer. For det første er det effektiviteten i rapporterings- og beslutningssystemet. For det andre er det de ansattes medbestemmelse og medvirkning. Intervjumaterialet gir dermed rikholdige innspill til evalueringens problemstillinger. Flere har påpekt at overgangen til fakultetsråd har bidratt til å svekke

dekanene overfor universitetsledelsen. Vi behandler fakultetsnivåets posisjon i forhold til sentralledelsen i et eget punkt nedenfor.

4.2 Mer effektivt rapporterings- og beslutningssystem?

Intervjuene viser at rapporterings- og beslutningssystemet ikke oppleves som mer effektivt enn tidligere. Informantene viser til at rapporterings- og beslutningssystemet er endret for å skape bedre effektivitet, men de fleste avviser eller reiser spørsmål ved om endringene har fått ønsket resultat.

Organene har vokst, rådene har 12-14 medlemmer, fakultetsstyrene hadde ni. Dette kan gjøre det vanskeligere å samle seg om klare vedtak, særlig når vi ser det sammen med endringen i funksjon fra styrende til rådgivende organ.

Informantene fra fakultetene som var med i fakultetsstyrene, uttaler seg positivt om måten dette organet fungerte på, som for eksempel:

«Jeg likte fakultetsstyret veldig godt. Vi hadde gode og engasjerte eksterne styreledere. ... Bra å få forankret sakene.»

Samspillet mellom dekan og fakultetsstyre i denne ordningen er blitt beskrevet som godt. I dette materialet er altså ikke den doble linjen fra dekan til henholdsvis rektor og fakultetsstyre beskrevet som problematisk, i motsetning til det som lå som en forutsetning for overgangen til fakultetsråd.

Av materialet framkommer det også at det ikke nødvendigvis er noen motsetning mellom enhetlig ledelse og fakultetsstyre. Noen uttrykker eksplisitt at enhetlig ledelse er bra, samtidig som «sideordnede» organer er av det gode.

Enkelte framhever imidlertid at fakultetsstyret «i bunn og grunn var et råd», blant annet med henvisning til at vedtakene kunne ankes av dekanen til rektor. Noen har også trukket fram at innføringen av enhetlig ledelse i praksis endret lite i relasjonen

mellom dekan og direktør, siden dekanen i praksis delegerte til direktøren ansvar for budsjett, personal og lønn.

Ellers er manglende forankring på fakultetene nevnt som et hinder for effektiv styring i den nye modellen. Det uttrykkes at styringssystemet er blitt mer effektivt på den måten at det er mye mer makt i rektoratet. Beslutninger er av den grunn ikke godt nok forankret på fakultetene.

Generelt er det påpekt at effektivitet må ses i et større perspektiv og ikke isoleres til et spørsmål om klare styrings- og ansvarsforhold. Er det for eksempel sikkert at større myndighet til dekanen gir bedre effektivitet? Det er pekt på at det er behov for mer informasjon om hva som blir besluttet av dekanen. Mangel på slik kunnskap gir mindre påvirkningsmuligheter.

Rapportermengde er også ansett som et hinder for effektivitet, og rapporteringsplikten er ikke blitt redusert etter 2015. Det er imidlertid ikke bare rektoratet eller styret som driver rapporteringen, det gjør også Kunnskapsdepartementet, Stortinget og Riksrevisjonen.

Videre er det påpekt at hovedproblemet når det gjelder å forstå styringsstrukturen oppstår når også forholdet til universitetsledelsen trekkes inn. Da er tilbakemeldingen at beslutningsstrukturen er uklar. Det vises til den øvrige organiseringen på rektorats- og fakultetsnivå, der prorektorene har kontakt med prodekanene på sine ansvarsområder. Men prodekan rapporterer til dekan, ikke til rektor. I tillegg kommer at fellesadministrasjonen også går direkte til fakultetet uten å gå via dekanen. I en slik situasjon kan dekanen bli en «gallionsfigur» uten styringsrett på eget fakultet. Videre er det trukket fram at saker avgjøres i rektors direktørmøte, i stedet for i rektors ledermøte, der dekanene er tilstede. Informanter fra fakultetene⁴⁴ oppgir at de synes det er vanskelig å forstå organisasjonskartet, og at beslutningsstrukturen er blitt mer komplisert.

«Fellesadministrasjon og fakultetsadministrasjon ser veldig ulikt på administrering. Men det gjenspeiler ulike syn på forholdet mellom fag og administrasjon. Fellesadministrasjonen har svulmet ut, ikke minst når

⁴⁴ En dekan, en prodekan og en fakultetsdirektør

det gjelder økonomi og konsulentvirksomhet. Det vanskeligste nå er ansatte prorektorer. Dekanen blir styrt av fire administrative enheter sentralt. Ledet av to direktører pluss to prorektorer. Vi synes det er problematisk at prorektorer er ansatte. Vi opplever dermed en dårlig linjestruktur. Styrings- og organisasjonslinjene har blitt mer utydelige.»

Materialet gir et inntrykk av at faglighet og innspill fra dem som jobber tett på studentene og forskningsfronten svekkes. Dette ses også ses som et hinder for effektivitet i styringen. Dersom stemmene fra dem som er i nærkontakt med studenter og forskningsfronten kommer i bakgrunnen, kan det svekke særegenheten ved et universitet.

Informantene gir ikke uttrykk for at de opplever at styringslinjene er blitt kortere. Flere av dem uttrykker at de ikke har oversikt over styringslinjen mellom dekan og rektorat. Dette tilsier at de heller ikke har blitt klarere. Andre viser til at styringslinjene ser kortere ut, men ulike forhold gjør at det likevel ikke oppleves slik. Hovedinntrykket er at spørsmålet om beslutningsstrukturen oppfattes som mindre komplisert enn tidligere er besvart negativt.

4.3 Endret medbestemmelse og medvirkning fra de ansatte?

4.3.1 Sammenhengen mellom beslutningsmyndighet, skriftlighet og medvirkning

Fagforeningene har gitt uttrykk for at overgangen til fakultetsråd har hatt stor betydning. Innføringen av fakultetsråd anses av dem som den viktigste avdemokratiseringen av institusjonen, og den reduserte også fagforeningenes påvirkningsmuligheter gjennom IDF.

Generelt er bildet av utviklingen av ansattes medbestemmelse og medvirkning at den er svekket etter innføringen av fakultetsråd. Grunnlaget for dette er at fakultetsrådene ikke har myndighet til å treffe bindende vedtak, men også at graden av formalitet rundt rådernes virksomhet er svekket. Dermed blir forutsigbarheten og

påvirkningsmulighetene svekket. Det skjer gjennom at det er uklare kriterier for hvilke saker som skal behandles i fakultetsrådene, det er uklart hva fakultetsrådene skal ta stilling til i saker som står på dagsorden, og det er uklart i referatene hva fakultetsrådet har kommet fram til. Det er også uklart i hvilken grad fakultetsrådets behandling av saker formidles oppover i systemet, det er ikke faste rutiner for hvordan dette skal skje, og det har kommet fram at det i liten grad skjer. Mer uformelle og ad hoc-pregede høringer og andre medvirkningsformer oppfattes ikke å kunne erstatte medvirkning i et fast organ. Manglende formalisering av fakultetsrådenes aktivitet medfører også at IDF svekkes.

Ansattes mulighet til medvirkning og medbestemmelse er knyttet til å delta i organer med beslutningsmyndighet. I et slikt perspektiv synes overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd å svekke de ansattes posisjon. Et eventuelt styrket IDF er ikke sett som noen erstatning for dette. Både ansattdemokratiet og studentdemokratiet anses som svekket.

Vi har sett at graden av skriftlighet og formalisering varierer mellom fakultetene. De som prioriterer skriftlighet og formalisering, anser det som viktig for å sikre mulighetene for ansvarliggjøring og engasjement, og dermed også medbestemmelse og medvirkning. En erfaring fra tidligere arbeidsplass på annen UH-institusjon som la ned fakultetsstyrene ble trukket fram for å illustrere sammenhengen mellom styre, skriftlighet og engasjement:

«Erfaringene fra [...] da vi la ned fakultetsstyrene, det jeg oppdaget etter to-tre år var at skriftligheten forsvant. Dekanen og andre kunne gjøre masse vedtak uten skriftlighet. Bortfall av skriftlighet hadde veldig sterk betydning for at folk ikke ville engasjere seg lenger.»

4.3.2 Alternativ medvirkning gjennom personalmøter, ledermøter mv.

Det viktigste organet på fakultetsnivå er dekanens ledermøte, selv om det er dekanen som formelt bestemmer. Fakultetsrådet kommer i bakgrunnen. Fakultetsledelsen oppfattes som det klart viktigste organet for drøfting. Selv om det er påpekt at

fakultetsnivåets rolle er svekket, er dekanens rolle framstilt som sterk på fakultetet. Dette kan blant annet knyttet til at dekanens ledermøte nå er fakultetets «reelle styre», det er der avgjørelser blir tatt. Dekaner og prodekaner har, i motsetning til andre på fakultetet, mulighet til å opptre på mange nivåer samtidig. Det gir i seg selv makt.

Når saksbehandlingen skjer i ledermøter, blir den fjernet fra de demokratiske prosessene. I hvilken grad det treffes vedtak som referatføres, kan variere. Styrene ble oppfattet som mer «ettersporbare», med åpne møter med klar agenda, da ble forankringen av beslutningene mye bedre, og det var da lettere å implementere vedtak.

Intervjumaterialet gir et bilde av at personalmøter på hele fakultetet innebærer liten grad av påvirkningsmuligheter for dem som deltar. Det kan virke som det er vanskelig å finne en god form som skaper god deltakelse. Noen har framholdt at personalmøte på instituttnivå fungerer bedre, siden den viktigste påvirkningskanalen er instituttlederens deltakelse i ledergruppa på fakultetet.

Ulike høringsrunder, «workshops» med videre kan være en alternativ vei til deltakelse og involvering. Deltakere har påpekt at dette innebærer en informalisering sammenlignet med faste organer, og peker på at medbestemmelsen slik ble dårligere:

«Vi fikk en ganske annen situasjon når det gjaldt medbestemmelse. Det ble Twitterdemokrati, workshopdemokrati. Slik får vi ikke nødvendigvis opp motforestillingene. Det ligger en veldig utsiling av hvem som har tid og anledning til å møte, oppsummeringen ligger veldig i hendene på dem som leder workshopene. Jeg var på noen workshoper hvor oppsummeringene til de grader ikke var i samsvar med det gruppene hadde kommet fram til. Referater, godkjenninger, hele det formelle systemet, det er jeg opptatt av.»

4.3.3 Informasjon om ansattes perspektiver opp til sentralnivået

Mange av informantene har tatt til orde for at fakultetsstyre gir bedre medvirkning for de ansatte enn fakultetsråd. En begrunnelse er at all informasjon oppover i systemet skal gå via dekanens stemme, og det er fare for at de ansattes synspunkter ikke tilflyter ledelsen ved OsloMet. Dette har som resultat at informasjonen som tilflyter rektor kan være begrenset. Rektor henter inn synspunkter fra senterledere og dekaner gjennom en litt lukket fellesadministrasjon. Det tygde materialet som styret får som beslutningsgrunnlag, kan da bli litt snevert.

De institusjonelle endringene der fakultetsstyrene ble lagt ned kom samtidig som at rektor ikke stilte på IDF og sendte personaldirektøren i stedet, ifølge en fagforeningsrepresentant: «Han signaliserte veldig kraftig at han ville nedtone tilsattes meninger. Nedleggelse av fakultetsstyrene og overgang til råd med slapt mandat, forutsetter at IDF styrkes. Det ble ikke gjort, og slik ble fagforeningene nedtonet».

Det er også påpekt at den faglige utviklingen er det sentrale potensialet for universiteter. Det er derfor viktig at utviklingen må skje blant de faglig ansatte. Demokratiordninger på et universitetet skal særlig sikre dette hensynet. Den faglige utviklingen er også knyttet til praktisk erfaring som grunnlag for undervisning, noe som kan komme i bakgrunnen i profileringen av institusjonen.

«På praksisfeltet må lærere ha praktiske ferdigheter versus førstekompetanse. Rektor har gått veldig for det akademiske. På vårt fakultet ville vi kanskje legge vekt på at praksis betyr mye også, mer enn doktorgrad.»

4.4 Styrket fakultetsnivå?

Samlet sett viser intervjumaterialet at det generelt er en opplevelse av at fakultetsnivået er blitt svekket vis à vis ledelsen, selv om dekanens posisjon på fakultetet er blitt styrket. Tidligere ordning med to styringslinjer for dekanen, en til rektor og en til fakultetsstyret, var ansett som problematisk. I intervjumaterialet ser

det ut til at de som har erfaring fra begge ordningene (råd og styre) er de som problematiserer dette minst.

Flere informanter viser til at NIFU-rapporten anbefalte å styrke fakultetsnivået, de har oppfattet dette som en intensjon fra ledelsen, men påpeker at målet ikke er innfridd. Mange informanter karakteriserer relasjonen mellom fakultetet og sentralledelsen som problematisk, og viser til at fakultetsstyre ville innebære en styrking av fakultetsnivået:

«Vi opplever jo at det skjer en del beslutninger som ikke er så godt forankret i rektors ledergruppe heller, det skjer i rektors stab. Det ville nok vært mer selvstyre med fakultetsstyrer, å flytte noe makt som nå ligger hos rektor og staben. En dekan som har hatt styre ville ha ønsket det tilbake».

«Økt byråkratisering, i form av mer sektorinndelt styring ovenfra, kan gjøre fakultetet mer dysfunksjonelt. Gir mer makt til fellesadministrasjonen sentralt.»

Fakultetenes linje oppover i systemet skal være basert på dekanens deltakelse i rektors ledermøte. På spørsmål om rektors ledermøte har fått mer makt, sies det igjen at rektors ledergruppe har fått mindre makt, mens direktørmøtet har fått større makt.

«I rektors ledermøte får vi en forståelse av at sakene er ferdig tygde. Kari som rektor og Ann Elisabeth som direktør – de kom til rektors ledergruppe og diskuterte. Vi opplevde å ha innflytelse på hva rektor mente etter møtet. Nå er det en direktørisering.»

Andre viser til justeringer den siste tiden som skal gi forbedringer på dette punktet. Flere påpeker at dekanene og fakultetsnivået skulle styrkes, men er blitt svekket. Informanter opplever at avstanden mellom ledelsen på universitetet og fakultetet er blitt større, og ser da enda større behov for selvstendig myndighet. Det kan være en måte å få brakt sakene mer effektivt opp til rektor og styre på. De anser at fakultetet hadde hatt større tyngde overfor universitetsstyret med besluttende organ.

Informantene har ikke erfart at det har blitt mer delegasjon ned til fakultetene: «NIFU-rapporten foreslo delegasjon ned til

fakultetene, det har ikke skjedd. Ressursene ligger fortsatt i fellesadministrasjonen.» På den annen side opplever heller ikke alle utstrakt detaljstyring: «Rektor holder seg unna fakultetene. Det er ingen detaljstyring, som en kan se ved andre universitet/høyskoler. Myndighet blir delegert!»

4.5 Oppsummering

Hovedfunnene er at overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd har bidratt til:

- Mindre effektivt rapporterings- og beslutningssystem
- Svekket medbestemmelse og medvirkning

Dette betyr at overgangen til en mer hierarkisk styringsordning, der en har forlatt kollegial styringsordning ved å omforme fakultetsstyrene til råd, har svekket de ansattes medvirkning og medbestemmelse. Denne overgangen har samtidig ikke innfridd sitt hovedmål om mer effektivt rapporterings- og beslutningssystem. Samlet sett tyder dette på at OsloMet ikke har et hensiktsmessig styringssystem.

De to punktene henger sammen. Sentralisering av makt og svekket medbestemmelse og medvirkning inngår gjerne i omorganiseringer som skal gi mer effektivt rapporterings- og beslutningssystem. Samtidig påpeker studiene vi refererte til i kap. 1.3 (særlig Bleiklie et al. 2017), at effektiv styring forutsetter forankring og legitimitet og følgelig en hybrid styringsordning.

Særtrekkene ved UH-sektoren generelt og OsloMet spesielt tilsier at forankring i fagmiljøene, blant de ansatte og i praksisfeltene utenfor universitetet, er viktig. Dette tilsier at hensynet til korte styringslinjer og klar rollefordeling kan måtte vike.

Vi har tidligere pekt på attribusjonsproblemet, og det kan reises spørsmål ved hvor mye av disse funnene som kan tilskrives overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd. Det framkommer klart av intervjuene at endringen fra fakultetsstyre til fakultetsråd må ses i en større sammenheng, den var ett av flere elementer i en stor prosess. De overordnede spørsmålene som er stilt i forbindelse med evalueringen må i stor grad besvares med

henvisning til forhold som ikke isolert sett gjelder spørsmålet om fakultetsstyre eller fakultetsråd. Det er imidlertid god grunn til å ta opp dette videre perspektivet. Overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd kan klart ses som et steg i utviklingen bort fra styring gjennom kollegiale organer til hierarkisk administrativ styring. Endringen aktualiserer også spørsmål om hva mindre formaliserte beslutningsprosesser kan medføre, og den gir grunn til å stille spørsmål ved ivaretagelsen av faglig styring av virksomheten og forankring av styringen i fagmiljøene. I så måte passer kategoriseringen i Bleiklie m.fl. (2017) godt på de spørsmålene som evalueringen gir grunn til å ta opp.

Det er kommet fram at ønsket om et enklere og mer reinlinjet styringsordning i praksis ikke har gitt et mer effektivt beslutningssystem. Det skyldes blant annet at prinsippet om at all styring av fakultetsnivået skal skje i dialogen mellom rektor og dekan, ikke blir gjennomført i praksis. Denne styringsdialogen er omfattende, og det er flere aktører involvert på begge nivåer. Det kan tilsi at et mer komplisert beslutningssystem, som integrerer flere aktører og hensyn i beslutningsprosessene, ikke i realiteten kompliserer bildet.

Institusjonelle ordninger der et fast organ treffer beslutninger i åpne møter med klart formulerte sakspapirer og vedtak kan derimot bidra til å klargjøre. Det bidrar også til at flere stemmer kommer fram i viktige saker. Det er heller ikke i seg selv et hinder for at overordnet nivå styrer i saker der det anses som viktig. Fakultetsnivået må uansett institusjonelle ordninger forholde seg til det rammeverket som gjelder for universitetet. Det må opptre innenfor rammene av lovgivning og overordnede styringsdokumenter, herunder delegasjonsvedtak. I et system som bygger på delegasjon, vil delegerende myndighet ha ansvar, instruksjons- og omgjøringsmyndighet i behold, også overfor et styre eller råd på fakultetsnivå. Fakultetsorganet vil utgjøre en instans som kan styre innenfor myndighetsområdet sitt, i tillegg til at det vil utgjøre en stemme fra fakultetet.

Funnene i evalueringen passer godt inn i diskusjonen vi har referert innledningsvis der *hybride løsninger* lanseres som et gode for universitetssektoren. Det kan være grunn for OsloMet til å endre oppfatningen om at enklere og klarere beslutningsstrukturer automatisk gjør styringen bedre. Når OsloMet skal plassere seg

mellom ulike hybride løsninger, kan funnene her tilsi sterkere vektlegging av kollegiale organer i styringsordningen.

5 Relevante erfaringer og ordninger andre steder

5.1 Et annet referansepunkt ved OsloMet: Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA)

Senteret har et eget styre. Vi har intervjuet senterleder ved SVA, som ønsker å beholde SVA-styret.

5.1.1 Historikken: SVAs utvikling

SVA ble etablert 1.1.2014 og fikk styre etter modell av fakultetsstyrene. Det var etter ønske fra de to instituttene som utgjorde SVA, AFI og NOVA. AFI hadde vært et aksjeselskap og NOVA en stiftelse. Begge hadde hatt et styre i alle år. Opprinnelig mandat for SVA-styret var blåkopi av fakultetsstyrenes mandat. Mandatet ble ikke endret da NIBR og SIFO kom inn.

Ordningen har fungert bra. Endring til råd ble aldri satt på agendaen i SVA da fakultetsstyrene ble avviklet. Men etter en evaluering av «SVA 1» - SVA i de to første årene – kom det endringer. Det ble foretatt to tilpasninger til styringsordningen på fakultetene gjeldende fra 1.1.2016: For det første ble senterlederen, som til da også var leder for et av instituttene, SVA-leder på full tid. For det andre opphørte ordningen med en ekstern styreleder.

Da AFI og NOVA ble overtatt av HiOA pr. 1.1.2014 fryktet de en sterk rektormakt – den kunne svekke særtrekkene til instituttene basert på oppdragsforskning. Derfor ønsket de en sterk ekstern styreleder som kjente oppdragsmarkedet. Men evalueringen slo fast

at SVA var for lite koplet opp mot resten av HiOA og for lite integrert i prosjektet med å utvikle institusjonen til universitet. Dermed ble prorektor for FoU nye styreleder.

5.1.2 Å ha to rapporterings- og styringslinjer

Følgelig har SVA siden starten hatt to rapporteringslinjer. Senterlederen rapporterer både til eget styre og til rektor. Dette er sterkt ønsket på SVA: «Vi vil ha autonomi. Vi erkjenner styringslinje fra rektor, men vi ønsker at den ikke skal være dominerende. Hvorfor har universiteter eget styre? Jo, for å sikre autonomi. Rektor må også rapportere langs to linjer, til universitetsstyre og til departement, og det ser ut til å fungere. Hvorfor skal det ikke fungere på mellomnivået i institusjonen?»

Rasjonalet bak eksterne representanter i styret er bl.a. å sikre denne autonomien. Men like viktig er det at de tilfører viktig kompetanse – de eksterne representantene har vært en viktig ressurs i ledelsen av SVA.

På SVA har det vært vesentlig å ha et styre med noen 'harde' fullmakter, særlig på økonomi og budsjett. Det som er viktig med styre i motsetning til råd, er økonomien. At lederen må forholde seg til fire styremøter i året og sørge for at styret er svært godt informert om økonomien, er grunnprinsipp på SVA. Lederen må jevnlig legge fram regnskap og få godkjent sine forslag om økonomistyringen framover. «Jeg er ikke sikker på at vi har lyktes i å få et proaktivt styre, men økonomien har gått bra. Hva hvis økonomien går dårlig? Hvis økonomirapportene skal godkjennes av rektor, må de innom en sentraladministrasjon som har vanskelig for å forstå SVA-modellen. Skal folk i sentraladministrasjonen mene noe om hvordan vi skal tilpasse driften?»

«Det nye rektoratet skjønnte at det var viktig og riktig å ha et SVA-styre på plass. Overgangen til fakultetsråd veltet ikke inn i SVA.»

5.1.3 Om medvirkning og bestemmelsesrett

SVA har fire ansattrepresentanter i styret. De ansattes medbestemmelse forutsetter at ikke bare styret, men også IDF kommer inn og 'bryter' styringslinjen rektor – dekan – instituttleder. SVA-leder må utarbeide sakspapirer og agenda for

styremøtene, og agendaen til styremøtet blir alltid behandlet på IDF i forkant. For øvrig prøver en på SVA å håndheve at IDF bare skal behandle saker etter Hovedavtalen og øvrig avtaleverk. I sin helhet har «ansatterrepresentasjon i styre og medvirkning i IDF gått veldig fint på SVA».

Det ble pga. motstand fra de som arbeidet med i IDF sentralt ikke etablert IDF på hvert enkelt SVA-institutt. I stedet ble det opprettet Medbestemmelses-utvalg (MBU) på instituttene, og SVA har mange flere tillitsvalgte pr. ansatt enn ellers på OsloMet.

Hvis SVA-styret ble gjort om til råd, mener senterlederen at IDF måtte ha blitt viktigere, og en måtte omdefinere IDFs rolle. IDF bygger på at pengene tildeles i forkant, slik det er vanlig i staten. Med et styre vil økonomibeslutninger skje der. Men med et råd, vil 'harde' beslutninger måtte tas i IDF, på sentralt nivå. For SVAs del er dette ikke ønskelig. SVAs økonomi kan da bli stemoderlig behandlet – SVA utgjør bare en brøkdel av 'butikken' i OsloMet.

«Medbestemmelsen er bedre ivare tatt med styre», konkluderer senterlederen. «Et råd vil gradvis utvikle seg til å bli en referansegruppe for lederen».

5.1.4 Andre relevante SVA erfaringer

Et styre med tydelig mandat leder til høy grad av ryddighet og skriftlighet, og historikken sikres. «Jeg er slått over hvor mye muntlig saksbehandling det er i systemet. Et styre formaliserer saksbehandlingen, det gir autoritet til meg som leder. Jeg er styrets sekretær og må bruke mye tid på å berede beslutningsgrunnlaget for styret, men det er verdt det».

Av andre erfaringer nevnes for det første at styret er det eneste organet hvor ansattes tillitsvalgte møter studentenes. Men studentene sliter med å finne sin rolle, styret behandler ikke mye studentsaker. Derfor er det fint om en av studentrepresentantene er PhD-student, gjerne da en SVA-ansatt. For det andre oppleves det som at referater fra SVA-styret ikke går til rektoratet. «Vi har hatt dialogmøter rektor-SVA. Å innhente dokumenter fra fakultetsstyrene var ikke en del av rektors forberedelse til dialogmøter». For det tredje understrekes det at «våre styremøter er ikke workshops». For det fjerde har eksterne representanters

kompetanse vært vanskelig å trekke inn aktivt, og det framheves at det er en utfordring SVA-styret må bli dyktigere til å møte.

SVA har nylig blitt evaluert av Arvid Hallén m.fl., som foreslår å endre ordningen med styre til råd. Begrunnelsen er i hovedsak den samme som ble brukt ved overgangen til råd på fakultetene.⁴⁵

«Vi skal ha videre diskusjoner om SVAs framtidige organisering, men vi håper vi kan beholde et styre med beslutningsmyndighet. Vi håper det får tydeligere fullmakter, og kanskje en litt annen sammensetning. Det må legges til rette for tydeligere styrebeslutninger på økonomi og RBO, med enda mer involvering og 'hands on' fra styret».⁴⁶

5.1.5 Konklusjon: Erfaringene fra SVA er overførbare til fakultetene

«Erfaringene fra SVA er overførbare til fakultetene - hvis vi ser framover. Jo mer OsloMet lykkes med ekstern finansiert forskning, jo mer vil aktivitetene ligne på SVA. Dermed blir OsloMet avhengig av å skaffe nye inntekter, tilpasse seg til utlysninger og markeder. I en slik situasjon vil en desentralisert modell med styre og medbestemmelse gjennom ansattrepresentanter være mye verdt. Representasjon av ansatte inn i den økonomien som er knyttet til eksterne oppdrags er viktig. Et styre fragmenterer makt, det er hensikten, det gir autonomi. Prisen er to rapporteringsveier, og det kan håndteres greit.»

5.2 Andre universitet som referansepunkt

I dette underkapitlet prøver i finne ut av følgende: Hvordan fungerer tilsvarende og andre ordninger på fakultetsnivå, med hvilke vurderinger foretatt av hhv. ledelse og fakultetsansatt? Vi ser hovedsakelig på UiO og NTNU, og til dels på UiB og Nord universitetet.

⁴⁵"Institutt eller universitet – eller begge deler?" OsloMet - storbyuniversitetet, September 2018

⁴⁶ Disse synspunktene ble utdypet i en lengre høringsuttalelse fra SVAs senterleder på vegne av instituttdirektørene og de ansattes representanter på SVA.

5.2.1 Universitetet i Oslo (UiO)

Norges eldste universitet har ca 6000 tilsatte og 28 000 studenter, fordelt på åtte fakultet.

Todelt ledelse, eller er den enhetlig??

UiO holder tilsynelatende fast ved den 'klassiske' todelte ledelses- og styringsordningen. UiOs «Instruks for den daglige ledelse» slår fast at denne utgjøres av rektor og universitetsdirektør. I instruksens framkommer det imidlertid tydelig at *rektor* er den overordnede:

- «Rektor har på styrets vegne det overordnede ansvar for og ledelse av institusjonens virksomhet og fører tilsyn med denne.»
- «Rektor avgjør saker i det omfang disse ikke kan utsettes til styret kan komme sammen i møte. Rektor kan også gis fullmakt til å avgjøre løpende saker som bør avgjøres før neste ordinære styremøte.»⁴⁷

Universitetsdirektøren

- «...er øverste leder for den samlede administrative virksomhet ved institusjonene, innenfor de rammer styret fastsetter» og «sekretær for styret.»
- «...skal forberede og legge til rette for styrets arbeid (...). Universitetsdirektørens saksframlegg til styret skal gjøres etter samråd med rektor. Det skal normalt framgå av saksframlegget dersom det er klart at rektors synspunkter avviker fra universitetsdirektørens innstilling til styret».
- «Universitetsdirektøren har ansvar for å iverksette styrets beslutninger. Hun/han skal samrå seg med rektor i forbindelse med slik gjennomføring i virksomheten».

⁴⁷<https://www.uio.no/om/regelverk/orgadm/instruksdagligledelserektorogunivdir.html>

- «Universitetsdirektøren skal holde rektor løpende informert om saker og aktivitet i administrasjonen, og skal rådføre seg med rektor i alle saker av betydning.»⁴⁸

På fakultets- og instituttnivå slår UiOs 'normalregler' enda tydeligere fast prinsippet om enhetlig ledelse.

- «Dekanen er fakultetets øverste leder og leder fakultetets virksomhet (...) Dekanen har overordnet ansvar og myndighet med hensyn til alle oppgaver som ikke eksplisitt er tillagt fakultetsstyret.»
- «Dekanen har direkte linjeansvar for prodekan(er), fakultetsdirektør og instituttledere.»
- «Fakultetsdirektøren ivaretar ledelsen av fakultetsnivåets administrative og forvaltningsmessige arbeid i samråd med og på delegasjon fra dekanen.»⁴⁹

Det er likelydende beskrivelser av forholdet mellom styrer og kontorsjef på instituttene.⁵⁰

Valgte ledere på alle nivå

Universitetsstyret vedtok 15. mars 2005 at UiO skal ha en valgt rektor i medhold av Universitets- og høyskolelovens § 9-2.⁵¹ 'Valgreglement for UiO' slår fast at

«dekan/prodekan og instituttleder/stedfortreder for instituttleder velges, dersom ikke universitetsstyret selv
- etter tilråding fra fakultet/instituttstyret/instituttrådet
- bestemmer at det skal foretas tilsetning.»⁵²

M.a.o. er hovedregelen at lederne skal velges, med mindre universitetsstyret etterkommer tilråding fra et fakultet eller et institutt om å tilsette lederen.

⁴⁸ Op.cit.

⁴⁹ <https://www.uio.no/om/regelverk/orgadm/normalreglerfakulteter.html>

⁵⁰ <https://www.uio.no/om/regelverk/orgadm/normalreglerinstitutter.html>

⁵¹ <https://www.uio.no/om/regelverk/orgadm/instruksdagligledelserektoroguniydir.html>

⁵² <https://www.uio.no/om/regelverk/orgadm/valgreglement.html#20>

Styre på fakultets- og instituttnivå

UiOs normalregler for *fakultetene* slår fast at de «skal ha et styre», som er «fakultets øverste organ».⁵³

Myndighetsområde: «Fakultetsstyret har ansvar for å fastlegge overordnede mål, prioriteringer og strategier for virksomheten, innenfor rammen av gjeldende lover, forskrifter og regler, samt vedtak fattet av universitetsstyret». Fakultetsstyret utøver sin myndighet gjennom selv å vedta overordnede mål, langtidsplaner, årsplan og budsjett, fakultetets interne organisering m.m. Fakultetsstyret har ansvar for oppfølging gjennom:

- Godkjenning av regnskap og årsrapport
- Godkjenning av opplegg for kvalitetssikring/kvalitetsutvikling

Alle beslutninger i fakultetsstyret treffes «etter delegasjon fra og på vegne av universitetsstyret», men dets myndighetsområde er avgrenset i forhold til dekanen etter følgende prinsipp: «Myndighetsområde som ikke etter denne paragraf direkte og uttrykkelig er tillagt fakultetsstyret, skal normalt omfattes av dekanens myndighetsområde».

På den andre siden er også dekanens myndighetsområde avgrenset og må utøves «innenfor rammer satt av universitetsstyret og instruks fra rektor og universitetsdirektøren og gjennom vedtak fattet i fakultetsstyret».

Sammensetning: «Fakultetsstyret ledes av dekanen med prodekan som nestleder, og skal ha 9 eller 11 medlemmer. Studentene skal være representert med minst 20 prosent og aldri mindre enn to av medlemmene. Det teknisk-administrative personalet skal ha ett medlem. Minst to, maksimalt tre medlemmer skal være eksterne. I et styre med tre eksterne medlemmer kan ett av disse komme fra en annen enhet ved UiO».

UiOs normalregler for *instituttene* slår fast at de skal ha «et styre eller råd», men skiller mellom allmennfakultet og profesjonsfakultet: «Allmennfakultetene skal som hovedregel ha styre på instituttnivå. Profesjonsfakultetene kan med

⁵³ <https://www.uio.no/om/regelverk/orgadm/normalreglerfakulteter.html>

universitetsstyrets godkjenning opprette styre også på instituttnivå dersom de finner at hensynet til virksomheten tilsier det.»⁵⁴

Myndighetsområdet er definert omtrent som for fakultetsstyret. Sammensetning:

«Instituttstyret ledes av instituttleder med instituttleders stedfortreder som nestleder, og skal ha maksimalt ni medlemmer. Studentene skal være representert med minst 20 prosent av medlemmene. Instituttstyret kan settes sammen av bare interne medlemmer.»⁵⁵

En kan merke seg at UiOs normalregler setter lave krav (fakultetsstyre), eller ingen krav (institutstyre), til representasjon av eksterne aktører.

SV-fakultetet: tilfredshet med styre

Om ordningen

SV-fakultetet har valgt dekan, med utpekt prodekan. Forrige dekanat gjennomførte en avstemning blant de ansatte om de ønsket tilsatt dekan. Det var stort flertall for fortsatt å ha han/hun valgt. Blant instituttene er det bare psykologi som på eget ønske har tilsatt leder.

«Det er for tida ingen misnøye med eller kritikk av ordningen med valgt dekan og styre. Den sikrere høy legitimitet, og speiler ordningen sentralt, med rektor og universitetsstyre»

Det har vært diskusjon om sammensetningen av styret, og om det burde vært flere enn 11 medlemmer. De fleste mener dette kan medføre utvanning av fakultetsstyret, og et alternativ er at fakultetsstyrets representanter deltar i bredere samlinger på fakultetet for å diskutere særlige spørsmål.

Om funksjonsmåten

Fakultetsstyret møtes fire ganger i semestret, hvorav to er samlinger på halvannen dag. Første sak på alle styremøter er

⁵⁴ <https://www.uio.no/om/regelverk/orgadm/normalreglerinstitutter.htm>

⁵⁵ Ibid.

oppfølging av tidligere vedtak (i forbindelse med referatet). Styret har både diskusjons- og vedtakssaker. En sak er alltid først oppe som diskusjonssak, deretter som vedtakssak på neste (eller seinere) møte.

«Dette gjør at dekanatet ser hvor landet ligger, ut ifra stemningen rundt bordet. I det hele tatt en ryddig prosess, med god kombinasjon av uformelle og formelle innslag».

Den viktigste vedtakssaken er *fordelingsmodell av ressurser til fakultetet* – hva som går til enkelte institutt, etter hvilke kriterier. Dette er viktigere enn selve årsbudsjettet. En annen viktig sak er oppretting og nedlegging av master- og bachelorutdanninger.

Dekanatet har ukentlige møter med instituttlederne, kalt 'instituttleder-råd'. Dette gjør at alle saker også er godt forankret i instituttene «Det er vanligvis ikke ressurser for representantene til å forberede saker og lage gode alternative forslag; vi stoler på dekanatet. Men hvis vi har alternative vedtaksforslag, blir de veldig seriøst mottatt og godt diskutert. Det har hendt at jeg har stemt imot dekanatets forslag til vedtak, eller at saker blir sendt tilbake for videre behandling».

Alt i alt har fakultetsstyret en «høyst rådgivende funksjon, men styret fungerer disiplinerende overfor dekanen og dekanatet. Vedtaksforslag må forberedes og begrunnes godt».

Å være representant for de ansatte

«Vi er valgt for hele fakultetet. Jeg stilte på et slags program, et par prinsipper. Det var dobbelt så mange kandidater som plasser som skulle fylles, men det var ingen valgkamp. Jeg har ingen formøter med noen av dem som har valgt meg. Folk kommer med saker til meg.»

Det er flere utvalg på fakultetet. De to UF-representantene pluss TA-representanten samt en av studentene sitter i Tilstettingsutvalget, som møtes månedlig. Fakultetsrådsrepresentanter sitter ikke i andre utvalg.

«Vi ansatte opplever at vi har stor medvirkning i alle saker».

5.2.2 Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet (NTNU)

Fra 2016 ble NTNU, med 6 700 ansatte (årsverk) og 39 000 studenter, landets største universitet. Dette som et resultat av fusjoner med høyskolene i Sør-Trøndelag, Ålesund og Gjøvik. Slik sett likner NTNU på OsloMet, med nylige sammenslåingsprosesser og studiesteder i ulike kommuner og fylker.

NTNU har stått i fremste rekke av de norske universitetene med å innføre ny hierarkisk styringsmodell. Det kan derfor være interessant å se på de justeringer institusjonen har gjort særlig med å sikre visse egenskaper ved den gamle kollegiale styringsmodellen i form av de ansattes medbestemmelse.

1998-2005: 'Managerial revolution'

NTNU innførte enhetlig ledelse på instituttnivå allerede i 1998. I 2003 vedtok styret å innføre enhetlig ledelse på alle nivå, og samtidig erstatte de kollegiale og besluttede fakultets- og instituttstyrene. Men departementet ga ikke dispensasjon fra universitetsloven, med begrunnelse i det forestående lovarbeidet. I 2004 ble likevel enhetlig ledelse innført som prøveprosjekt ved Fakultet for samfunnsvitenskap og ledelse (SVT). Da loven åpnet for det i 2005, innførte NTNU enhetlig ledelse på alle nivå.

Ansvar for både administrativ og faglig virksomhet skulle samles hos rektor. Rektoratet besto i tillegg av to prorektorer. Universitetsdirektørstillingen ble fjernet. I stedet opprettet man to nye direktørstillinger, en med ansvar for økonomi og eiendom og en med ansvar for organisasjon og informasjon. Rektor ble ansatt på åremål. Det samme gjaldt lederne på «mellomnivået», dekanene. Lederne på grunnplanet, instituttlederne, skulle være enhetlige ledere, men fortsatt velges. Dette ble begrunnet med stor motstand mot ansatte ledere. Kollegiale beslutningsorganer på mellom- og instituttnivået ble avvirket, og instituttstyret og fakultetsstyret ble erstattet med råd uten beslutningsmyndighet.

2008: Evaluering

I forbindelse med at NTNU innførte enhetlig ledelse på alle nivå, hadde NTNU fjernet fakultetsstyrene og erstattet disse med

fakultetsråd. I 2008 evaluerte Røkkansenteret styring og ledelse ved NTNU (Hope, Ringkjøb, & Rykkja, 2008).

De ansatte vurdering av enhetlig ledelse ved NTNU ble innhentet: 32 prosent mente de faglige oppgavene ble svekket, mens 18 prosent mente de ble styrket med enhetlig ledelse. 55 prosent mente omorganiseringen hadde svekket de ansattes innflytelse, 5 prosent at den var styrket. (De teknisk-administrativt ansatte stilte seg mindre negative enn de vitenskapelig ansatte på disse spørsmålene.) Dekaner og instituttledere hadde samme svarfordeling på disse spørsmålene, men mente i sterkere grad enn de ansatte at enhetlig ledelse hadde ført til klarere ansvarsforhold. Det øverste nivået ved NTNU oppfattet derimot endringene som positive. (Hope og Rykkja 2011:124-125).

Evalueringsrapporten understrekte at fakultetsrådene framsto som utydelige og lite synlige, for omverden men også internt i organisasjonen. Evaluatorene fant lite informasjon om rådernes funksjon og rolle i NTNU-systemet. I evalueringen blir det også gitt et bilde av at de ansatte stort sett er misfornøyde med fakultetsrådene og vanskelig ser funksjonen ved dem. De ansatte følte at noe av deres beslutningsmyndighet ble fratatt dem ved å fjerne styrene.

Siden 2013 er fakultetsstyrene gjeninnført ved NTNU. Men det var fremdeles delte meninger om dette i rektors stab. Innvendingen fra NTNUs ledelse er at et styre på fakultetsnivå kompliserer den enhetlige organisasjonsmodellen betraktelig (Elken og Røsdal, 2015:13).

2018: Enhetlig ledelse, men ikke ubetinget

Styringsreglementet for NTNU, fastsatt av styret 5.11.2013, slår fast at rektor, dekanene og instituttstyrerne er 'øverste leder' i forhold til administrasjonen i sine enheter.

På fakultetene skal dekanen påse at virksomheten drives «innenfor rammene gitt i regelverk, overordnetnivåets beslutninger og styrenes vedtak». Dekan gis fullmakt til å organisere fakultetets

ledelse og administrative virksomhet. Dette skjer i henhold til Hovedavtalens bestemmelser om medbestemmelse.⁵⁶

Tilsatte ledere på alle nivå

Både rektor, dekanene og instituttstyrerne er tilsatte. Dekanen er tilsatt av universitetsstyret etter innstilling fra et innstillingsutvalg. Prodekanene oppnevnes av dekan. Disse benytter deler av arbeidstiden, ofte mer enn reglementets anbefalte 50 %, på oppgaven som prodekan.⁵⁷

Styre på fakultetsnivå, tre valgfrie organer på instituttnivå

Fakultetsstyre

Fakultets- og museumsstyrene er enhetens øverste organ.

Myndighetsområde: Fakultetsstyrene har ansvar for å fastsette mål og strategier for enheten og foreta prioriteringer innenfor rammer gitt i regelverk og overordnede nivåes beslutninger. Dette ivaretas ved at styrene selv tar stilling til:

- Strategi og handlingsplaner
- Strategiske bemanningsplaner
- Budsjett og hovedfordeling
- Forskningsstrategier og –profil
- Emneportefølje og studieprogram
- Økonomirapportering
- Intern organisering
- Saker av prinsipiell betydning

Det er grunn til å merke seg at spørsmålet skal avgjøres av rektor dersom det er uenighet mellom dekan og fakultetsstyret om hvor beslutningsmyndigheten ligger.⁵⁸

⁵⁶ <https://innsida.ntnu.no/documents/10157/3736054/Styringsreglement+for+NTNU/2a145ee9-ba35-4d8a-a33d-98a9420c491d>

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid

Styrene ved fakultet og museum har 11 medlemmer: Ekstern styreleder, 4 vitenskapelig tilsatte, derav én representant for midlertidig tilsatte, 2 studentrepresentanter, 1 representant for teknisk-administrativt tilsatte, 3 eksterne representanter i tillegg til styreleder. De eksterne medlemmene og styreleder oppnevnes av rektor etter forslag fra dekan/museumsdirektør.

«Instituttorgan»

Overfor instituttene tilbyr NTNUs styringsreglementet tre «alternative medvirknings- og medbestemmelsesorganer»:

1. Utvidet ledergruppe
2. Instituttstyre
3. Instituttråd

«Instituttstyre er besluttende organ, mens instituttråd og utvidet ledergruppe er rådgivende organer for instituttleder».

«Fakultetsstyret godkjenner ordningen ved instituttene/seksjonene etter forslag fra instituttleder/seksjonsleder».⁵⁹

Instituttorganene skal kalles sammen minst 2 ganger i semesteret og ellers ved behov. Møtene skal legges til tidspunkt som sikrer medvirkning fra ansatte og studenter. Det lages innkalling og referat fra møtene som gjøres tilgjengelig for tilsatte og studenter.

Instituttstyret tar beslutninger innenfor myndighetsområdet som er delegert til instituttet, som oftest samme typer saker som fakultetsstyret (nevnt ovenfor). «Dersom det er uenighet mellom instituttleder og instituttstyret om hvor beslutningsmyndigheten ligger, avgjøres spørsmålet av dekanen.»

Utvidet ledergruppe består av instituttets ledergruppe supplert minst med:

2 valgte representanter for fast tilsatte i undervisnings- og forskerstilling

1 valgt representant for midlertidig tilsatte i undervisnings- og forskerstilling

1 valgt representant for teknisk-administrativt tilsatte

2 valgte studentrepresentanter

⁵⁹ Ibid.

Instituttstyre og instituttråd ledes av instituttleder og er for øvrig sammensatt slik:

3 valgte representanter for fast tilsatte i undervisnings- og forskerstilling

1 valgt representant for midlertidig tilsatte i undervisnings- og forskerstilling

1 valgt representant for teknisk-administrativt tilsatte

2 valgte studentrepresentanter

2 eksterne medlemmer tilsatt ved et annet institutt ved NTNU eller utenfor NTNU

SU-fakultetet: Tilfredshet med styre

Om ordningen

«Det er bra for universitetet å ha en hybrid styringsmodell: Tilsatt leder, enhetlig ledelse, og med bredt sammensatt, delvis valgt styre på alle nivå. Det er viktig å ha en demokratisk forankret ledelse».

NTNU var det første universitetet i Norge som gikk fra valgte til tilsatte ledere, som følge av kvalitetsreformen under statsråd Clemet. «En kan si vi har fått opplyst enevelde på alle plan».

Men det understrekes at en er fornøyd med å ha fakultetsstyre. Det skyldes særlig at de har en ekstern styreleder som er erfaren, med stor autoritet i sektoren. «Han er redelig, upartisk, selv om han nok heller i retning av dekanatet». Representanten understreker at det ikke er formell styringsordning, men nærheten til leder som teller for de ansatte. Og da er størrelsen på enheten avgjørende. Jo større fakultetet er, jo viktigere er det at 'nærheten' sikres i form av uttrykt tillit fra de ansatte, gjennom valg. Derfor er spørsmålet om valgt eller tilsatt leder viktigere. «Vi ville heller hatt en valgt dekan og dermed også valgt styreleder. Da ville lojaliteten gått nedover, og ikke oppover til rektor. Når det er sagt, har vi ikke noe å utsette på nåværende dekan.»

Instituttene kan ha enten et styre eller utvidet ledermøte som medvirkningsorgan. Det er fakultetsstyret som formelt bestemmer ordningen, men i praksis følger man instituttene ønsker. Dekanen anbefalte uti fra erfaringer fra forrige periode at instituttene som velger å ha styre, bør ha ekstern styreleder. Da særlig ett av instituttene signaliserte at det ønsket å fortsette med å ha en intern styreleder, så aksepterte dekanen og fakultetsstyret dette. Følgelig

har to av instituttene sin instituttleder som styreleder. Fire av instituttene har ekstern styreleder.

«På instituttene vet vi vi at det utvidete ledermøtet er veldig uforpliktende. De fleste foretrekker instituttstyre, selv om det egentlig er rådgivende, da det ligger mye makt hos instituttlederne. Dekanens ledermøte fungerer likevel bra. Instituttlederne får tilbakemelding fra sine kolleger, og tar dem med til dekanen».

Om funksjonsmåten

Det innrømmes at det varierer hvor mye fakultetsstyret er et reelt besluttsende organ. «Sakene er veldig godt bearbeidet på forhånd. Det er stor overvekt av info-saker, som er viktige for seinere beslutninger. Men jeg synes det er for lite reelle vedtakssaker».

Av spesielle saker, eller 'kampsaker', de har hatt til uttalelse om lokalisering til en felles ny campus for hele NTNU. Forslaget er å legge den nær bysentrum, og da blir arealstørrelsen et kritisk spørsmål. NTNU-ledelsen foreslår at alle flytter inn i kontorlandskap. Dette har utløst mye motstand og mobilisering blant de ansatte. «Det frustrerende i campus-saken er at det er en glidende prosess, vi vet aldri når avgjørelser egentlig tas, av hvem. Vi ansattrepresentanter må være våkne».

«På instituttet jeg arbeidet ble det holdt personalmøte ved innføringen av ansatt instituttleder for å diskutere avskaffelse av styre. Men flertallet ønsket å beholde instituttstyret. Instituttstyrene behandlet budsjett og alle strategiske spørsmål – dette gikk bra hos meg, men det er problematisk, prinsipielt».

Om enhetlig ledelse er det svært ulike syn: Ifølge dekanen fungerer enhetlig ledelse «veldig bra hos oss og på NTNU i det hele tatt». Det dreier seg ikke bare om at fag skal lede administrasjon, men at det skal være klare enhetlige linjer ikke bare nedover, men også oppover. «Administrasjonen har sine egne fora som samler folk med felles funksjoner på ulike nivå, men de beslutter ingenting.» Ifølge en ansattrepresentant er enhetlig ledelse en god idé om at faglig ledelse har hegemoni over administrativ ledelse. Men «sentraladministrasjonen har veldig mye de skal ha sagt, særlig HR og økonomi. Og studieadministrasjonen er lokalisert på sentralt- og fakultetsnivå. Administrasjonen har uformelt sine egne

kommandolinjer. Utenfor universitetet har NOKUT fått altfor mye makt her. De skal være 'tilsyn' i forhold til universitetene, ny forskrift».

«Makt er flyttet oppover i universitetet de siste årene. Det skyldes særlig fusjonene med ulike høyskoler. Ved fusjoner er det behov for standardisering, som legger føringer på alle. Men det er administrasjonen som legger standarder, og ser til at de følges opp. Det er viktig, særlig på undervisningssida, at administrasjonen ikke overstyrer fagene».

Å være representant for de ansatte

Det påstås at «NTNU har et veldig sterkt engasjement fra de ansatte. Og en lang tradisjon med stor innflytelse fra studentene. Mange av de ansatte har aktivisterfaring fra studentbevegelsen. En annen ting er at NTNU fortsatt var ganske fagdisiplinbasert. Så det er et viktig kulturelt grunnlag for medvirkning».

Dagens Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap er det tidligere Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, uten teknologiledelse men inkludert lærerutdanninga som kom fra den innfusjonerte Høgskolen i Sør-Trøndelag. «Jeg ble valgt for hele fakultetet. Ble foreslått av noen, det var ikke mye debatt, heller ikke stor deltakelse i valget. Stemmene gikk på kryss og tvers, ettersom hvordan folk kjente kandidaten».

«For meg er det viktig å sikre at instituttene har vært med og innvirket på sakene. Vi har et positivt eksempel med fakultetets strategidokument vi nettopp vedtok. Fakultetet tilrettela for god medvirkning fra instituttene. Men et dårlig eksempel er Arbeidsmiljøundersøkelsen. Valget av konsulent og undersøkelse ble foretatt langt over hodet på oss – i en sak hvor NTNU og vårt fakultet har landsledende kompetanse».

Det er ikke registrert noen diskusjon om å avskaffe fakultetsstyret. «Det er god stemning i styret, men jeg opplever ikke at vi har mye beslutningsmakt. Derimot er vi vaktbikkjer, vi sier ifra når det ikke er gode prosesser, og da blir vi hørt».

5.2.3 Andre læresteder

Universitetet i Bergen

Ved UiB ledet de matematisk-naturvitenskapelige fagene an i reformarbeidet. I 2002 søkte Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet om å få tilsette instituttledere og å opprette instituttråd i stedet for instituttstyre. Institutt for geovitenskapelige fag fikk først prøve ut ordningen. I løpet av 2003 ble ordningen innført ved alle institutt på dette fakultetet. I november 2004 vedtok Universitetsstyret å etablere felles styrings- og ledelsesform ved instituttene. Instituttlederne skulle ansettes på åremål. I et notat til styresaken gikk en også inn for å tilsette dekanene, men det ble ikke vedtatt. Fra august 2005 hadde de fleste institutter gått over til ansatt instituttleder.

Etter en evalueringsrunde i 2008 uttalte Universitetsstyret at valgt dekan med utvidet mandat skulle være normalordningen. Samtidig åpnet styret for at fakultetene kunne søke om å innføre en prøveordning med enhetlig ledelse og ansattdekan. To fakultet, Det matematisk- naturvitenskapelige og Det medisinsk-odontologiske fakultet, fikk prøve ut ordningen. De som har ansatte dekaner har også eksterne styreledere. Men alle fakultet har fakultetsstyre med utstrakt beslutningsmyndighet.

Etter evalueringene er det også åpnet for igjen å velge instituttledere. Det kreves fremdeles at institutter ved samme fakultet har lik ordning. I 2009 gikk Det samfunnsvitenskapelige fakultet tilbake til ordningen med valgte instituttledere (Det psykologiske fakultet har gjeninnført institutter med valgte instituttledere). Instituttrådene beholdes, uavhengig av om en har valgt eller ansatt leder. Samtidig fikk instituttrådene en utviding av sine myndighetsområder (Hope og Rykkja 2011:122-123)

Ved UiB mente et stort flertall at omorganiseringen, som der kun skjedde på instituttnivå, hadde forbedret beslutningsdyktigheten og ført til klarere ansvarsforhold, men den hadde svekket de ansattes og studentenes innflytelse (Hope og Rykkja 2011:127).

Nord universitet

Nord universitet ble etablert 1.1.2016. Det har 1.200 ansatte og 12.000 studenter, fordelt på 9 studiesteder med Bodø som det største og fem fakultetet.

«Mitt fakultet var veldig lite, nesten som et institutt ved OsloMet. Men 'Nord uni' har verken styre eller råd, verken på fakultets- eller instituttnivå. Her er det all makt til dekanen!» Utvalgene på fakultetsnivået er bare rådgivende. Dekanen tar alltid den endelige beslutningen. Universitetsstyret er det eneste organet for demokratiske beslutninger. «Nord uni' er basert på profesjonsutdanning. En er opptatt av utdanningens innhold, ikke av andre saker. Både i Bodø og Levanger var det faggrupeledere, ikke instituttleidere. Mangelen på formelle organer for medvirkning gjorde at utfordringen ble stor for å sikre reell medvirkning på andre måter».

5.2.4 Oppsummering og OsloMet sammenliknet med andre universitet

Ut i fra graden av (formell) universitetsdemokratisk styringsstruktur, kan vi stille opp følgende rangering basert på ordningene på fakultets- og instituttnivå:

Rang	Universitet	Lederne	Fakultetsorgan	Instituttorgan
1	UiO	Valgt (tilsatt)	Styre	Styre/råd
2	UiB	Valgt/tilsatt	Styre	Styre/råd
3	NTNU	Tilsatt	Styre	Styre/råd
4	OsloMet	Tilsatt	Råd	Råd
5	Nord uni	Tilsatt	-	-

Denne tabellen er høyst skjematisk idet både UiO, UiB og NTNU gir fakultet og institutt rom for en viss variasjon. UiO og UiB har valgte rektorer, men de gir underenhetene mulighet til å innføre tilsatt leder hvis de går inn for det. UiO, UiB og NTNU gir instituttene frihet til å velge om de vil ha styre eller råd (eller et tredje alternativ, utvidet ledermøte, som på NTNU), men UiO slår fast at 'hovedregelen' skal være instituttstyre på allmennfakultetene og instituttråd på profesjonsfakultetene.

Både UiO, UiB og NTNU slår kategorisk fast at det skal være styre ved alle fakultet. Ved alle universitetene synes både ledelse og ansatte å være fornøyd med å ha fakultetsstyre. Lederne mener at et bredt sammensatt og delvis valgt styre er fullt forenlig med prinsippene om enhetlig ledelse, og det skaper ingen mindre effektivitet i systemet. De ansattes representanter vedgår at styrene har

begrenset beslutningsmyndighet, men at de har en positiv funksjon ved å virke 'disiplinerende' på dekanatet i form av at sakene som framlegges er godt forberedt og tilfredsstillende forankret i instituttene. Ansattrepresentantene er 'vaktbikkjer' som ser til at det har vært reell medvirkning før sakene kommer opp for fakultetsstyret.

En utfyllende undersøkelse av den norske populasjonen vil kunne slå fast at de respektive universitetene har følge av flere andre, i sine respektive kategorier, og at det finnes nye hybridvarianter som vil utvide antallet kategorier. For eksempel har NMBU etter endringer pr 1.1.2018 følgende ordning: tilsatte ledere, fakultetsstyre, men på instituttnivå verken styre eller råd: en såkalt to-nivå-modell for styring. Slik sett kombinerer NMBU ordningene på NTNU og Nord universitet.⁶⁰

I 2013 ble det slått fast at 11 av de høyere utdanningsinstitusjonene hadde valgt rektor, mens 22 hadde beholdt den gamle ordningen med valgt rektor. Trenden var likevel at stadig flere institusjoner gikk over til ansatt toppledelse. (Elken og Røsdal, 2015). På fakultets- og instituttnivå er enhetlig ledelse innført i de fleste enhetene, men med ulike hybride modeller av valgt og ansatt ledelse (Bleiklie, Tjomsland, og Østergren, 2006).

Kan en da påstå: De norske universitetene og høyskolene har siden 2000-tallet, med noen få klare unntak som UiO, konkurrert om å utvikle seg i stadig mindre universitetsdemokratisk retning? Bildet er mer nyansert. For det første har de største forerunner'ne (NTNU og UiB), etter kritiske evalueringer, foretatt viktige justeringer og gjeninnført ordning med valgt leder, styre eller valgfrihet (valgt/ansatt leder, styre/råd) på fakultets- og instituttnivå. For det andre synes slike hybride løsninger å bli hovedregelen i norsk universitetssektor, idet en søker lokal enighet om ordninger som balanserer hensynet til hierarkisk styring og effektivitet med kollegial styring og legitimitet. Slike løsninger fremstår som fordelaktige og bærekraftige nyvinninger.

Spørsmålet er om OsloMet ønsker foreta en tilsvarende universitetsdemokratisk nyorientering, slik NTNU og UiB gjorde etter sine evalueringer i 2008, samt finne fram til hybride løsninger

⁶⁰ Ved OsloMet skiller SVA seg ut, og SVA har en ordning som likner den på NMBU: styre på senter/fakultetsnivå, men verken styre eller råd på instituttnivå.

som kan tilfredsstille de ulike hensynene og partene vi står overfor i en moderne kunnskapsorganisasjon.

6 Konklusjoner og anbefalinger

6.1 Konklusjoner

Har vi fått et mer effektivt rapporterings- og beslutningssystem ved OsloMet, og er de ansattes medvirkning og medbestemmelsesrett blitt svekket?

Til det første spørsmålet er svaret 'nei', til det andre er svaret 'ja'. Disse svarene henger sammen.

Spørsmålet om rapporterings- og beslutningssystemets effektivitet involverer mange faktorer, og kanskje enda viktigere – det involverer mange perspektiv. Blant faktorene er omlegging til enhetlig ledelse det viktigste dreiepunktet. Praktiseringen av enhetlig ledelse har møtt kritikk i HiOA/OsloMet som organisasjon. Et flertall av de som ble intervjuet i denne evalueringen er kritiske til at mye myndighet er delegert til to prorektorer og to direktører som leder ulike deler av fellesadministrasjonen. De opplever at konsekvensen er at det blir minst fire styringslinjer, og ikke én, som går nedover i organisasjonen. Dette har forsterket en utvikling de siste 10-15 år med stadig sterkere overgang fra kollegial til 'managerial' styringsmodell. OsloMet bygger nå på en konsernmodell som fremmer hierarkisk-formalisert styring ovenfra. Blant ansattrepresentantene (inkludert fagforeningene) er det en unison oppfatning at sentral- og fakultetsadministrasjonen har blitt stadig mektigere på grunn av fusjonerings-, standardiserings- og andre omstillingsprosesser. Følgen er en utbredt opplevelse av stadig minkende innflytelse for de ansatte.

Makt har blitt flyttet jevnt og sikkert fra fagene og instituttene opp til fakultetet, og fra fakultetene og dekanene opp til

fellesadministrasjonen og rektoratet. En kan ha ulike meninger om dette er et problem i seg selv, men ifølge et flertall av informantene har HiOAs og OsloMets praktisering av enhetlig ledelse likevel ført til at:

- Styringslinjene er blitt lengre, ikke kortere, fordi instituttene styres ikke bare fra fakultetene, men også fra fellesadministrasjonen.
- Beslutningsstrukturen er blitt mer, ikke mindre komplisert, fordi organisasjonskartet er blitt mer sammensatt og de ulike styringslinjene, særlig for utdanning og forskning, ikke er blitt mer sammenvevd.
- Rollefordelingen mellom ulike organer ved institusjonen er enda mer uklar fordi toppledelsen er lite enhetlig, og fordi for mye ressurser kontrolleres av administrativt ansatte med lang avstand til fagene og dermed med svakere forståelse for den gjensidig utfyllende rollestrukturen som er typisk for en institusjon innenfor forskning og høyere utdanning.

I dette bildet er overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd en liten brikke. Å begrense myndighetsområdene til fakultetsstyrene var i gang lenge før den formelle avviklingen i 2015. Arenaer for deltakende (direkte) og representativt demokrati er gradvis blitt tømt for funksjoner og myndighet, og deretter avviklet.

Selv om denne utviklingen har foregått i hele sektoren for høyere utdanning, er OsloMet i dag et av universitetene i Norge med minst utviklet universitetsdemokrati. På institutt- og fakultetsnivå har OsloMet ansatte ledere, med råd og ikke styre å forholde seg til. Bortimot halvparten av grunnenhetene har ikke etablert et instituttråd. Dette kontrasteres av UiO, UiB, UiAgder og andre universiteter som forsvarer skansene med å kunne velge ledere som er kontrollert av valgte styrer på institutt-, fakultets- og universitetsnivå. En mellomklasse representert av NTNU praktiserer en hybrid modell med ansatte ledere og med et styre på hvert nivå.

De aller fleste universitetene synes å ta vare på det som i et europeisk komparativt perspektiv er et norsk særtrekk og demokratisk fortrinn: At *fakultetene* har styrende organer med

representanter for ansatte og studenter, og at disse styrene spiller en viktig rolle.

Lederne ved andre norske universiteter har ikke vesentlige problemer med å rapportere både 'bortover', til et styre med student- og ansattrepresentanter, og 'oppover' til en overordnet administrativ instans. På OsloMet synes et (av flere) premiss for å utvikle fakultetsstyre til fordel for råd å bygge på en oppfatning av at enhetlig ledelse ikke kan forenes med demokratisk kontroll og utstrakt delegert myndighet til styrer med valgte representanter. Slike forestillinger strider med forskningen som er gjort på feltet og med våre undersøkelser av erfaringene ved andre universiteter.

Utfordringen for OsloMet, og alle andre universiteter, er å finne *hybride* ordninger som sikrer tilslutning fra de fleste i organisasjonen. Ordningen bør balansere ulike hensyn: på den ene siden, hensynet til *overordnet styring* gjennom formalisering og hierarkisk kontroll av måloppnåelse (effektivitet); på den andre siden hensynet til *intern forankring* gjennom reell og god deltakelse fra de ansattes side (legitimitet). OsloMet har ikke funnet en slik balanse. Styringssystemet har gått for langt i retning av en ren hierarkisk-*'managerial'* modell. Den trenger å bli justert med sterkere elementer fra en kollegial-demokratisk modell.

HiOA er blitt et universitet. Neste utfordring for OsloMet er å utvikle et universitetsdemokrati.

Innenfor gjeldende rammer for organisering av universiteter har OsloMet flere valgmuligheter. Evalueringen har vist at overgangen til fakultetsråd har svekket ansattes opplevelse av og mulighet til medvirkning og medbestemmelse. Etter vår oppfatning er valg av form for kollegiale organer på fakultetsnivå viktig, men dette bør også ses i en bredere sammenheng der ulike utfyllende demokratiseringstiltak er aktuelle.

6.2 anbefalinger

6.2.1 Et bredt demokratiseringsprosjekt

OsloMet bør gjennomføre et rådslag på tvers av fakultetene og innenfor hvert fakultet om behovet, og veien fram, for

demokratisering. Arbeidsgrupper utgått fra fakultetsrådene, fagforeningene og studentorganene kan tilrettelegge, lede og rapportere om rådslaget til en sentral arbeidsgruppe. Denne kan utgå fra universitetsstyret og inkludere fagforenings- og studentrepresentanter så vel som rektor og medlemmer fra alle fire dekanatene.

Et slikt rådslag kan gjerne ta utgangspunkt i de konkrete forslagene som presenteres i det følgende.

6.2.2 Innføre fakultetsstyrer

Vår primære anbefaling er å la fakultetsstyrer erstatte gjeldende ordning med fakultetsråd.

Utfordringer

Fakultetsstyrene slik de fungerte ved HiOA fram til 2015 hadde svært liten reell beslutningsmyndighet. Dette er HiOA/OsloMet-ledelsene da og nå, NIFU-utrederne fra 2013 til 2015, og ansatte som var representanter også før 2016, fullt enige om. Utfordringen med vedtakene i HiOA-styret i august 2015 og mai 2016, om å erstatte fakultetsstyre med råd, er at de hvilte på et tynt faglig grunnlag. Trass i at NIFU var involvert, forelå det ingen egen faglig utredning eller konsekvensvurdering av ulike alternativer der hensynet til de ansattes medvirknings- og medbestemmelsesrett ble tillagt vekt. En benyttet seg ikke av sjansen til å vurdere å innføre en hybrid nyvinning, slik andre norske universiteter har gjort, som tilfredsstilte både ledelsens behov for god strategisk styring og de ansattes krav om gode ordninger for medvirkning og medbestemmelse. I stedet for et 'enten-eller' bør en bruke energi på å få plass et 'både-og'.

Muligheter

Fagforeningene og ansattrepresentantene er sterke tilhengere av at OsloMet innfører en ordning med fakultetsstyre. Ledelsen på de fire fakultetene er åpne for å gi mer reell beslutningsmyndighet til fakultetsorganet, selv om det er uenighet om dette organet bør omdøpes til 'styre'. Vi har gjort rede for at det ikke er noe i veien for at et organ B i det norske offentlige styringssystemet kan få delegert en viss beslutningsmyndighet fra et styrende organ A på nivået over, og at også organ B i dette tilfellet kan kalles et styre.

For eksempel kan myndighetsområdet omfatte, slik som ved UiO og/eller NTNU:

- Godkjenning av regnskap og årsrapport
- Godkjenning av opplegg for kvalitetssikring/kvalitetsutvikling
- Strategi og handlingsplaner
- Strategiske bemanningsplaner
- Budsjett og hovedfordeling
- Forskningsstatsinger og –profil
- Emneportefølje og studieprogram
- Intern organisering
- Saker av prinsipiell betydning

Anbefalte premisser for innføringen av fakultetsstyre:

- a) OsloMet innfører fakultetsstyre og vedtar reglement som definerer mandat/myndighetsområde og sammensetning m.m.
- b) Fakultetsstyrene baseres på delegert myndighet fra OsloMets styre på noen utvalgte områder, slik som tilfellet er for styret ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA).
- c) Fakultetsstyrene rapporterer til OsloMets styre. Fakultetsstyrenes velger selv sin leder blant de eksterne representantene, dekanen er sekretær.
- d) Dersom det er uenighet mellom fakultetsstyre og dekan om hvor beslutningsmyndigheten ligger, avgjøres spørsmålet av OsloMets styre.

6.2.3 Koble folk og prosesser på ulike nivå sterkere sammen

Uavhengig av om OsloMet velger å erstatte fakultetsråd med fakultetsstyrer eller ei, anbefaler vi å gjøre endringer for å styrke fakultetsorganets funksjon.

Utfordringer

En hovedkritikk av fakultetsrådene ved OsloMet er at de er svært løst koplet til folk og prosesser på instituttene. Dette i motsetning til a) dekanat og instituttledere, som møtes ukentlig uten ansattrepresentanter og b) administrasjonen, som på daglig basis opererer på fakultetet og instituttene samtidig. Det er liten eller ingen kommunikasjon mellom ansattrepresentantene i fakultetsrådet og ansattrepresentantene i instituttråd. Ofte er årsaken til dette at det ikke har eksistert instituttråd i det hele tatt (som ved HV og TKD), eller at de fungerer svært sporadisk. Kontakten mellom ansattrepresentantene i fakultetsrådet og instituttene ledergrupper, akkurat som kontakten mellom ansattrepresentantene og det samlede kollegiet på instituttene, framtrer som tilfeldig. Dermed har ansattrepresentantene i fakultetsrådet dårlige forutsetninger for å bringe med seg innspill til sakene som behandles på fakultetsnivå, og de har svake forutsetninger for å bringe nye saker og impulser fra sine kolleger og institutt oppover i systemet. Kanalen for medvirkning for de ansatte på fakultetene virker dårlig.

I tillegg til dette kan en observere en fragmentert og svak tilstedeværelse av fagforeninger på fakultets- og instituttnivå. Dermed er det ofte utilstrekkelig kunnskap blant ansattrepresentantene i fakultetsrådet om hva som foregår på Informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøtene (IDF), enten det er på fakultetet eller sentralt nivå.

Muligheter

På fakultetsnivå vil økt skriftlighet, gjennomsiktighet og forutsigbarhet i beslutningsprosessene stimulere til økt engasjement og deltakelse fra de ansatte og deres representanter. Et årshjul som omfatter alle ekene på fakultetene/instituttene og systematisk ruller over alle de sakene som fakultetsrådet ifølge

(reviderte) retningslinjer skal ta for seg, kan bidra til å generere energi.

For fakultetsorganet (enten det er styre eller råd) anbefaler vi derfor følgende tiltak:

- 1) OsloMets styre vedtar reviderte retningslinjer for fakultetsorganet. Retningslinjene definerer sammensetning, mandat og minimumskrav til aktiviteter og saker fakultetsorganene skal behandle.
- 2) OsloMets styre legger i retningslinjene til rette for at fakultetsorganene fatter beslutninger, gjerne som 'anbefalinger'.
- 3) OsloMets styre utarbeider revidert stillingsbeskrivelse for dekanene som fastsetter deres plikter overfor fakultetsorganene, deres informasjonsplikter overfor de ansatte om saker som behandles i organene, plikt til samkjøring av IDF og fakultetsorgansmøter, og plikt til å utforme årshjul som fokuserer på saker som skal behandles i fakultetsrådet.

Øvrige tiltak for å koble folk og prosesser på ulike nivå tettere sammen

En reformprosess bør utfoldes på fakultets- og instituttplan samtidig. På instituttene gjelder det å etablere instituttråd, informasjonsutveksling og annen tilrettelegging av samhandling og initiativ nedenfra. Anbefalte tiltak er:

- a) Dekanene ser til at fungerende instituttråd innføres i alle grunnenheter.
- b) OsloMets styre utformer nye retningslinjer for instituttrådene. Retningslinjene definerer sammensetning, mandat og minimumskrav til aktiviteter og saker rådene skal behandle.
- c) OsloMets styre vurderer å innføre nytt reglement for medvirknings- og medbestemmelses-organ på instituttene som åpner for at instituttene kan velge mellom (i) utvidet ledergruppe m/ valgte representanter fra ansatte og studenter, (ii) instituttstyre, eller (iii) instituttråd.

- d) Fagforeningene får støtte til å holde samling én gang i året for alle ansattrepresentantene i universitetsstyre og fakultetsråd, og ved hvert fakultet én gang i året for alle ansattrepresentanter i fakultetsråd og instituttråd.

Vedlegg 1

Prosjektbeskrivelse

OsloMet skal høsten 2018 gjennomføre en evaluering av ordningen med fakultetsråd. Prorektor for utdanning har på vegne av rektor gitt By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) i oppdrag å gjennomføre evalueringen. NIBR skal levere evalueringen i form av en selvstendig NIBR-rapport. For å sikre god fremdrift, samt uavhengighet og høy faglig standard på rapporten, følges arbeidet opp i henhold til NIBRs kvalitetssikringsrutiner av forskningssjef Geir Heierstad.

Prosjektet skal gjennomføres av Sigrid Stokstad og Einar Braathen, med sistnevnte som prosjektleder.

Arbeidsplan med frister

- 1. september: plan for arbeidet legges frem for og godkjennes av prorektor for utdanning
- 28. september: intervjuer og datainnsamling avsluttes.
- 9. oktober: prorektor får et utkast til evaluering som sendes rektors ledermøte for diskusjon
- 19. oktober: Evaluatorene får tilbakemelding fra rektoratet på utkastet
- 1. november: NIBR leverer ferdigstilt rapport til prorektor for utdanning

Nærmere beskrivelse av formål/bakgrunn for evalueringen

Bakgrunn:

Fra 1. august 2015 ble fakultetsstyrene erstattet av fakultetsråd ved OsloMet. Fakultetsrådet er et rådgivende organ som gir dekanen anbefalinger i saker som angår fakultetets overordnede målsetninger. Fakultetene fastsetter egne mandat innen gjeldende retningslinjer for råd ved OsloMet, som bl.a. omfatter krav til sammensetning.

Innføring av fakultetsråd ble bl.a. begrunnet med at styringslinjene var for lange og beslutningsstrukturen for komplisert, og at rollefordeling mellom ulike organer ved høyskolen var uklar.

Det ble argumentert for at fakultetsstyrene i større grad fungerte som rådgivende enn som styrende organ, bl.a. fordi at fakultetene er en del av linjeorganisasjonen, og at dekanen som resultatansvarlig for virksomheten rapporterer til rektor.

Formål:

Evalueringen skal bringe frem og analysere erfaringer av ordningen med fakultetsråd, slik at OsloMet kan vurdere fremtidig organisering. Evalueringen skal se om fakultetsrådenes funksjonsmåte (i) er vesentlig forskjellig fra fakultetsstyrets, (ii) innfrir forventninger om mer effektivt rapporterings- og beslutningssystem, og (iii) ivaretar de ansattes rett til medvirkning og medbestemmelse.

Evalueringens problemstillinger

Den overordnede problemstillingen er: Har innføringen av fakultetsråd bidratt til et mer effektivt rapporterings- og beslutningssystem ved OsloMet, og er de ansattes medvirkning og medbestemmelsesrett blitt svekket?

For å undersøke effektivitetsaspektet vil evalueringen finne ut:

- Er styringslinjene blitt kortere?
- Er beslutningsstrukturen blitt mindre komplisert?
- Er rollefordelingen mellom ulike organer ved institusjonen blitt mindre uklar?

Med andre ord: Har det vært endringer i sakene som behandles, eller i måten sakene behandles på, etter overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd?

For å undersøke medvirkningsaspektet, spør evaluatorene:

- Hvilke endringer i sammensetningen har det vært fra fakultetsstyre til fakultetsråd?
- Har innføringen av fakultetsråd bidratt til å endre relasjonen mellom fakultet og sentralledelse, f.eks gjennom økt delegering av myndighet til fakultetsnivået?
- Har innføringen av fakultetsråd bidratt til å endre relasjonen mellom dekanat og de ansattes representanter
- I hvilken grad har innføring av fakultetsråd bidratt til å endre ansattes medvirkning og medbestemmelsesrett?

Videre søker evalueringen svar på følgende spørsmål som kan bidra til ideer for videre reformer:

- Rammene for rådenes virksomhet, bl.a. de veiledende retningslinjene for råd ved HiOA: Har de vært klare nok? Hvordan har de blitt tolket ved de ulike fakultetene, og hvordan har dette slått ut i fakultetenes fastsatte mandat? Har fakultetene regulert det som det er behov for å regulere?
- Har det vært noen endring av instituttrådenes funksjonsmåte og rolle innenfor fakultetenes beslutningssystem etter innføring av fakultetsråd?
- Hva er likhetene, og hva er ulikhetene, i praksis og erfaringer når det gjelder fakultetsråd og instituttråd, på tvers av fakultetene?
- Hvordan fungerer tilsvarende og andre ordninger på fakultetsnivå ved sammenlignbare institusjoner, med hvilke vurderinger av hhv. ledelse og fakultetsansatt?

Hvilke metoder som skal benyttes

Evalueringen skal rekonstruere handlingsteorien(e) som lå til grunn for endringene i 2015.

Hva var de eksplisitte og implisitte begrunnelsene for endringene? Hvilke eksplisitte og implisitte forventninger hadde de ulike aktørene til endringene?

Evalueringen skal hente inn erfaringer fra relevante aktører og alle typer representanter i fakultetsrådene gjennom personintervjuer supplert av telefonintervjuer (Skype for business) om styre versus råd som beslutningsmyndighet.

Evalueringen skal også se på institusjoner som praktiserer andre ordninger: For det første den gamle ordningen med fakultetsstyre der rektor og dekaner er valgte. Her vil vi velge en institusjon som har omtrent samme størrelse og struktur som OsloMet – nemlig NTNU som i likhet med OsloMet har vært gjennom nylige sammenslåingsprosesser og har campus i ulike kommuner og fylker. For det andre en ordning med fakultetsstyre men der rektor og dekan er ansatt (hybridordning). Her vil vi se på NMBU som valgte ny (men annen) ordning omtrent på samme tid som OsloMet. Intervjuer ved disse institusjonene foretas på telefon.

Databehov

Evaluatorene trenger adgang til alle vedtak, sakspapirer og andre dokumenter som har inspirert eller ligger til grunn for endringene fra 1. august 2015 inkludert de veiledende retningslinjene. Evaluatorene trenger en oversikt over disse dokumentene fra oppdragsgiver så fort som mulig.

Evaluatorene vil også samle inn sakslister og referater fra hhv. fakultetsstyre- og fakultetsrådsmøter (fra før og etter omleggingen).

Evaluatorene trenger adgang til å intervjuer alle som deltok i beslutningsprosessene forut for endringene i 2015 (inklusive styreleder/ rektor og direktører i den perioden), selv om det ikke blir nødvendig eller tid til å intervjuer alle. Evaluatorene ønsker også å intervjuer nåværende styreleder og rektor/prorektorer.

Videre skal evaluatorene foreta intervjuer blant fakultetsrådenes interne og eksterne representanter, studenter, ansatte

(administrative og vitenskapelige, inkl. representanter fra organisasjonene), samt dekanene. For å dekke alle OsloMets fire fakultet og for å gjøre arbeidets omfang overkommelig, etterstreber vi gruppeintervju med hvert fakultetsråd, gjerne i forlengelse av et rådsmøte. Intervjuer med dekanene (gjerne inkludert prodekanene) foretas separat. Evaluatorene ønsker her også å innhente informasjon om instituttrådenes funksjonsmåte og rolle. Evaluatorene ønsker særlig å intervju personer som har hatt direkte befatning (som representanter eller på annen måte) både med fakultetsstyrer før 1.august 2015 og med fakultetsråd etter 2015. Vi ønsker også å intervju senterleder ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning på OsloMet for å innhente erfaringer fra en annen modell innenfor samme organisasjon.

For å gjøre den komparative analysen av andre institusjoner både overkommelig og mest mulig sammenliknbar, begrenses fokuset der til én og samme type fakultet, nemlig de samfunnsvitenskapelige fakultet eller tilsvarende, med to informanter fra hvert fakultet: én fra dekanatet og én ansattrepresentant. Også herfra innhentes nøkkeldokumenter.

Budsjett og timefordeling

Prosjektmedarbeider	Timer	Timepris	Beløp
Einar Braathen	201	1443	290 043
Sigrid Stokstad	125	1355	169 375
Totalt	326		459 418

Timeprisen er angitt ekskl. mva.

Aktivitet	Timer
Metodisk forberedelse (intervjuguide, relevante håndbøker, artikler)	30
Administrativt arbeid: avtale intervjuer etc.	16
Dokumentanalyse: Lov- og avtaleverk	6
Dokumentanalyse: Underlaget for endringene ved HiOA 2015	15
Dokumentanalyse: sakslister og referater, møter i fak.styre/råd	15
Intervjuer med HiOAs ledelse pr. 2015	4
Intervjuer med dagens OsloMet- ledelse	4
Intervjuer med tjenestemannsorganisasjonene	4
Intervjuer med fire dekanater	16
Intervjuer med fire fakultetsråd	16
Intervjuer, utfyllende (folk med erfaring begge/ulike ordninger)	8
Telefonintervjuer, to andre institusjoner	4
Analyse av intervjuene	98
Skriving, første utkast rapport	60
Skriving, ferdig rapport	40
Kommunikasjon og formidling	20
Til sammen	326

Vedlegg 2

Intervjuguide

Intervjuedes navn: _____ Dato: _____ Intervjuer(e): _____

Stillingssted- og tittel: _____

Antall år ved HiOA/OsloMet: _____

Faglig bakgrunn: _____

Erfaring med posisjoner i styringssystemet: _____

1. **Har innføringen av fakultetsråd bidratt til et mer effektivt rapporterings- og beslutningssystem ved OsloMet?**
2. Er styringslinjene blitt kortere?
3. Er beslutningsstrukturen blitt mindre komplisert?
4. Er rollefordelingen mellom ulike organer ved institusjonen blitt mindre uklar?
5. I det hele tatt: Har det vært endringer i sakene som behandles, eller i måten sakene behandles på, etter overgangen fra fakultetsstyre til fakultetsråd?

6. **Er de ansattes medvirkning og medbestemmelsesrett blitt svekket?**
7. Hvilke endringer i sammensetningen har det vært fra fakultetsstyre til fakultetsråd?
8. Har innføringen av fakultetsråd bidratt til å endre relasjonen mellom fakultet og sentralledelse, f.eks gjennom økt delegering av myndighet til fakultetsnivået?
9. Har innføringen av fakultetsråd bidratt til å endre relasjonen mellom dekanat og de ansattes representanter
10. I hvilken grad har innføring av fakultetsråd bidratt til å endre ansattes medvirkning og medbestemmelsesrett?
11. **Har du/dere ideer til hva som kan gjøres for å bedre både effektivitet og medvirkning (legitimitet)?**
12. Rammene for rådernes virksomhet, bl.a. de veiledende retningslinjene for råd ved HiOA: Har de vært klare nok? Hvordan har de blitt tolket ved de ulike fakultetene, og hvordan har dette slått ut i fakultetenes fastsatte mandat? Har fakultetene regulert det som det er behov for å regulere?
13. Har det vært noen endring av instituttrådernes funksjonsmåte og rolle innenfor fakultetenes beslutningssystem etter innføring av fakultetsråd?
14. Hva er likhetene, og hva er ulikhetene, i praksis og erfaringer når det gjelder fakultetsråd, på tvers av fakultetene?
15. Hvordan fungerer tilsvarende og andre ordninger på fakultetsnivå ved sammenlignbare institusjoner, med hvilke vurderinger av hhv. ledelse og fakultetsansatt?

Overordnede spørsmål:

16. *Er fakultetsrådenes funksjonsmåte vesentlig forskjellig fra fakultetsstyrets?*
17. *Innfrir endringene på fakultetsnivå etter 2015 at forventninger om mer effektivt rapporterings- og beslutningsystem?*
18. *Ivaretar fakultetsrådene de ansattes rett til medvirkning og medbestemmelse?*

Vedlegg 3

Intervjuede personer

Navn	Organisasjon	Posisjon
Mona Sinding-Larsen	Akademikerne	Hovedtillitsvalgt
Erik Dahlgren	Forskerforbundet	Hovedtillitsvalgt
Ann Elisabeth Wedø	HiOA	Tidl. Høgskole-direktør
Kari Toverud Jensen	HiOA	Tidl. Rektor
Gro Jamtvedt	HV	Dekan
Ellen Karine Grov	HV	FR-representant, ansatt
Svein Eikeseth	HV	FR-representant, ansatt
Sarah J. Paulson	LUI	Dekan
Cecilie Wilberg	LUI	Fakultetsdirektør
Kurt Einar Stokke	LUI	FR-representant, ansatt
Marcella Montserrat Fonseca	LUI	FR-representant, ansatt
Monica Johannesen	LUI	FR-representant, ansatt
Cathrine Døscher	LUI	FR-representant, ansatt
Arnfinn Muruvik Vonen	LUI	FR-representant, ansatt
Knut- Patrick Hanevik	LUI	Tidl. Dekan

Anders Schjelderup Lyng	NTL	Hovedtillitsvalgt
Marit Reitan	NTNU-SU	Dekan
Marte Bratseth Johansen	NTNU-SU	FR-representant, ansatt
Nina Waaler	OsloMet	Prorektor
Liv Ingunn Bråten	Parat	Hovedtillitsvalgt
Marja Lundell	SAM	Fakultetsdirektør
Kjetil A. van der Wel	SAM	FR-representant, ansatt
Joakim Østlie	SAM	FR-representant, ekstern
Inger Elisabeth Salvesen	SAM	FR-representant, ekstern
Marthe Ericsson Ryste	SAM	FR-representant, ekstern
Per Arne Olsen	SAM	Pro-dekan
Kåre Hagen	SVA	Senterleder
Maren Kristine Moen	TKD	Fakultetsdirektør
Gro Markeset	TKD	FR-representant, ansatt
Einar Stoltenberg	TKD	FR-representant, ansatt
Peyman Mirtaheeri	TKD	FR-representant, ansatt
Mette Bjørtomt	TKD	FR-representant, ansatt
Laila Fauske	TKD	FR-representant, ansatt
Kristian Munter Simonsen	TKD	FR-representant, student
Andreas Jacobsen	TKD	FR-representant, student
Joel Gianni	TKD	FR-representant, student
Arild Berg	TKD	Prodekan
Trine Syvertsen	UiO-HF	Styreleder OsloMet
Bjørn Høyland	UiO-SV	FR-representant, ansatt

Litteratur

- Bleiklie, Ivar, Katharina Østergren og Hans-Erik Ringkjøb (2006)
«Nytt regime i variert landskap». Evaluering av
kvalitetsreformen, delrapport 9. Oslo og Bergen: Rokkan-
senteret/NIFU STEP/NFR.
- Bleiklie, I., Tjomsland, M., & Østergren, K. (2006). Ledelse og
styringsformer ved universiteter og høyskoler In S.
Michelsen & P. O. Aamodt (Eds.), *Kvalitetsreformen moter
virkeligheten* Oslo: NFR / Rokkansenteret / NIFU STEP
- Bleiklie, Ivar., Jürgen Enders and Benedetto Lepori, (eds.) 2017.
*Managing Universities: Policy and Organizational Change in a
Western European Comparative Perspective*. Basingstoke: Palgrave.
eBook ISBN 978-3-319-53865-5, DOI 10.1007/978-3-319-
53865-5, Hardcover ISBN 978-3-319-53864-8
- Bleiklie, J. Enders and B. Lepori (2017a), “Setting the Stage –
Theory and Research Questions”, pp. 3-29, in I. Bleiklie, J.
Enders and B. Lepori (eds.) *Managing Universities: Policy and
Organizational Change in a Western European Comparative
Perspective*. Basingstoke: Palgrave.
- Bleiklie, I., J. Enders and B. Lepori, (2017b). “Organizational
Configurations of Modern Universities, Institutional Logics
and Public Policies. Towards an Integrative Framework”,
pp. 303-325, in I. Bleiklie, J. Enders and B. Lepori (eds.)
*Managing Universities: Policy and Organizational Change in a
Western European Comparative Perspective*. Basingstoke: Palgrave.
- Bleiklie, I., Svein. Michelsen, Georg Krücken and Nicoline Frølich,
2017, “University Governance – Organizational

Centralization and Engagement in European Universities”, pp. 139-165, in I. Bleiklie, J. Enders and B. Lepori (eds.) *Managing Universities: Policy and Organizational Change in a Western European Comparative Perspective*. Basingstoke: Palgrave.

- Byrkjeflot, Haldor (1999) «Modernisering og ledelse – om samfunnsmessige betingelser for demokratisk lederskap». Rapport 99/05. Bergen: Los-senteret.
- Byrkjeflot, Haldor og Kari Guldbrandsøy (2013), «Både hierarkisk og styring og nettverk. En studie av utviklingen i styringen av norske sykehus». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol.54 (4), 463-491.
- Clark, B. R. (1983). *Higher Education systems: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002b) *Reformer og lederskap: Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Elken, Mari og Trude Røsdal (2015). Organisering på fakultetsnivå. Tilleggsanalyse i forlengelsen av fase 2 rapporten HIOAs organisasjonsdesign for fremtiden. Arbeidsnotat 11/2015. Oslo: NIFU.
- Gjerberg, Elisabeth og Bjørg Aase Sørensen (2006). «Enhetlig ledelse – fortsatt en varm potet?» *Tidsskrift for Den norske legeforening*, Vol.126(8), 1063-1066.
- Helsvig, Kim G. (2017) *Reform og rutine. Kunnskapsdepartementets historie 1945-2017*. Oslo: Pax Forlag.
- Hope, K. L., Ringkjøb, H.-E., & Rykkja, L. H. (2008). Evaluering av styring og ledelse ved NTNU. Bergen Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Hope, Kristin Lofthus og Rykkja, Lise Hellebø (2011) «Mer slagkraftige og effektive universiteter? – Innføringen av enhetlig ledelse i universitetssektoren», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol.27 (2), 112-136.

- Lekve, Kyrre, Svein Kyvik, Bjørn Stensaker, Agnete Vabø, Mari Elken, Trude Røsdal og Audun Gleinsvik *Ekstern underveisevaluering av styring og ledelse, faglig og administrativ organisering, Høgskolen i Oslo og Akershus* NIFU-rapport 14/2014
- Lekve, Kyrre, Mari Elken, Trude Røsdal og Audun Gleinsvik, HiOAs organisasjonsdesign for fremtiden. Ekstern underveisevaluering av styring og ledelse, faglig og administrativ organisering, Høgskolen i Oslo og Akershus – Fase 2 NIFU-rapport 29/2014
- Meek, V. Lynn (2003) «Introduction» i Alberto Amaral, V. Lynn Meek og Ingvild Marheim Larsen (red.) *The Higher Education Managerial Revolution*. London: Kluwer Academic Publishers: 1–31.
- Mintzberg, Henry (1979) *The structuring of organizations. A synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- NOU 1997. “Pasienten først! Ledelse og organisering i sykehus”. *Norges offentlige utredninger*, NOU 1992:2. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- Paradeise, C., & Thoenig, J. (2013). Academic institutions in search of quality: Local orders and global standards. *Organization Studies*, 34(2), 189–218.
- Stensaker, Bjørn, Agnete Vabø, Nicoline Frølich, Ivar Bleiklie, Endre Kvam og Erica Waagene (2013). Styring og strategi. Betydningen av ulike styringsmodeller for lærestedenes strategiarbeid. Rapport 43/2013. Oslo: NIFU.
- The World Bank (2013), Coping with the Attribution Problem in Program Evaluation.
<http://siteresources.worldbank.org/EXTPOVERTY/Resources/336991-1345145100025/NutsandBolts26.pdf>
- Strand, Torodd (2007) *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget

Thue, Fredrik W. og Kim G. Helsvig (2011). «Universitetet i Oslo 1811–2011. Bind 5: Den store transformasjonen 1945–1975». Unipub, Oslo 2011.

Torjesen, Dag Olaf (2007) «Kunnskap, profesjoner og ledelse. Kunnskapsperspektiver på ledelse i norsk helsetjeneste» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 48 (2): 275–290.

Vabø, Agnete (2003) «Universiteter under forandring – makt og motstand» *Sosiologisk tidsskrift*, 1: 75–93.

Waugh, W. L. (2003). Issues in University Governance: More “Professional” and Less Academic. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 585(1), 84-96. doi: 10.1177/0002716202238568

Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Sciences Quarterly*, 21(1), 1-19.

Institusjoners utredninger, saksdokumenter, retningslinjer mv.

HiOA. IDF-møte 7. april 2016 behandlet IDF sak 29/16 om omgjøring av fakultetsstyre til fakultetsråd – *Informasjon / diskusjonssak*.

HiOA. Saksdokument til styremøte 10. mai 2016 sak 14/05328-86

HiOA. Styresak S-sak 39/2014 Styringsmodell på institusjonsnivå, inkludert vedtak om HiOAs organisasjonsstruktur fra 1. august 2015

HiOA. Stabsenhet for intern revisjon (A-IR) Høgskolen i Oslo og Akershus *Omgjøring av fakultetsstyre til fakultetsråd i 2015 – en vurdering av vedtakets gyldighet*. Rådgivningsprosjekt våren 2016. HiOA.

Veiledende retningslinjer for råd og utvalg – mandat og sammensetting. Fastsatt av høskoledirektøren 16. april 2015

Opgaver og mandat for fakultetsstyrene ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) fastsatt av HiOAs styre 1. september 2011, med endringer fastsatt 28. august 2012.

Valgreglement for Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus
fastsatt av styret ved Høgskolen i Akershus 2. november
2010 og styret ved Høgskolen i Oslo 25. november 2010

NTNU: Styringsreglement for Norges teknisk-naturvitenskapelige
universitet (NTNU) Fastsatt av Styret 5.11.2013.
<https://innsida.ntnu.no/documents/10157/3736054/Styringsreglement+for+NTNU/2a145ee9-ba35-4d8a-a33d-98a9420c491d>

OsloMet: Tilpasningsavtale for OsloMet
<https://cp.compendia.no/hogskolen-i-oslo-og-akershus/personalhandbok/217980/lesedato.09.10.18>

OsloMet: «Institutt eller universitet – eller begge deler?»
Evaluering av Senter for velferds- og arbeidslivsforskning
ved OsloMet. Oslo Metropolitan University –
storbyuniversitetet, september 2018.

UiO: Instruks for den daglige ledelse ved Universitetet i Oslo
(rektor og universitetsdirektør) Godkjent av
universitetsstyret 13. september 2005, endret 18. oktober
2016.
<https://www.uio.no/om/regelverk/orgadm/instruksdagligedelserektorogunivdir.html>

UiO: Normalregler for fakulteter. Vedtatt av Universitetsstyret 8.
september 2003, justert 26. januar 2006 og 1. mars 2012.
<https://www.uio.no/om/regelverk/orgadm/normalreglerfakulteter.html>

UiO: Normalregler for institutter. Vedtatt av universitetsstyret 8.
september 2003, justert 26. januar 2006 og 1. mars 2012.
<https://www.uio.no/om/regelverk/orgadm/normalreglerinstitutter.html>

UiO: Valgreglement for Universitetet i Oslo. Vedtatt av
universitetsstyret 5. mai 2015, ikrafttreden 20. mai 2015 med
endringer 8. september og 18. oktober 2016 og 22. februar
2017.
<https://www.uio.no/om/regelverk/orgadm/valgreglement.html#20>

Storeng, Beck & Due Lund, Omgjøring fra fakultetsstyre til fakultetsråd ved HiOA. Vurdering av styrevedtak i S-sak 4-2015

Statlige lover, lovforarbeid, utredninger m.v.

Lov 01.04.2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)

Ot.prp. nr. 79 Om lov om universiteter og høyskoler (2003-2004)

Endringer i universitets- og høyskoleloven (modell for styring og ledelse mv.)

Prop.41 L (2015-2016)

NOU 2000:14 Frihet med ansvar – Om høgre utdanning og forskning i Norge

NOU 2003:25 Ny lov om universiteter og høyskoler