

Mer slagkraftige og effektive universiteter?

Innføringen av enhetlig ledelse i universitetssektoren

Kristin Lofthus Hope

(f. 1971), dr. art. (NTNU 2006), postdoktor/forsker II, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap/
Uni Rokkansenteret, Universitetet i Bergen. E-post: kristin.hope@aorg.uib.no

Lise Hellebø Rykkja

(f. 1972), dr. polit (UiB 2008), forsker II, Uni Rokkansenteret, Uni Research. E-post: lise.rykkja@uni.no

Diskusjonene rundt ledelse og styring i universitetssektoren polariseres gjerne rundt to motsatte posisjoner: tilhengerne av den Humboldtske universitetsmodellen mot tilhengerne av en mer instrumentell universitetsmodell. Disse posisjonene preger også debatten om enhetlig ledelse ved universitetene. I artikkelen ser vi nærmere på innføring av enhetlig ledelse på ulike nivåer ved UiB og NTNU de siste årene. Den sentrale problemstillingen omhandler de ansattes oppfatninger av enhetlig ledelse. Artikkelen bygger på to undersøkelser som ble utført i 2008, og ser nærmere på etterfølgende endringer i ledelsesmodellen. Materialet omfatter både kvalitative og kvantitative data. Både ved NTNU og UiB er lederne ganske fornøyde med sitt økte handlingsrom, mens de

ansatte ikke har opplevd veldig store endringer. Den kollegiale styringen har blitt svekket, og en har fått en mer toppstyrt styring og ledelse. Lederne på flere nivå har fått større styringsmuligheter, og benytter dem i økende grad, samtidig som den faglige autonomien svekkes. Kanskje kan vi snakke om en bevegelse fra faglig ledelse til økt administrativ styring. Den Humboldtske «frie» ledelsen ser ut til å måtte vike for en mer instrumentell ledelsesmodell der styring av virksomheten blir viktigere, i alle fall på noen områder. Samtidig er det kanskje en (universitets) myte at faglig nyskaping utelukkende foregår nedenfra, og at endringer ovenfra nødvendigvis trigger motstand fra universitetsbefolkningen.

Nøkkelord: organisering av høyere utdanning, universitetsledelse, enhetlig ledelse, faglig ledelse, strategisk styring

More effective universities? The introduction of unitary management

Discussions concerning leadership, management and steering within the university sector are frequently polarized. The Humboldtian university mode counters a more instrumentalist university model. These positions affect the debate on the value of unitary management within universities. The article focuses on the introduction of unitary management at different administrative levels in two Norwegian universities: UiB and NTNU in Trondheim. The main question concerns how different members of staff experience and evaluate these reforms. The findings are based on two studies from 2008 and on a further investigation on changes to the model. We include both qualitative and quantitative data. While the leaders of both institutions are quite content with their increased scope of action, many have not experienced any

significant change. Collegial control has been weakened, a more top-down management and leadership model has been established, and leaders at several levels have obtained greater steering potential and are using it increasingly. Disciplinary and professional autonomy has been weakened within the universities, indicating a general movement away from professional leadership toward administrative steering. The Humboldtian autonomous leader seems to be giving way, at least in some areas, to a more instrumental leadership model where strategic steering is more important. At the same time, it could be a (university) myth that professional innovation is exclusively a bottom-up process and that top-down changes within the sector necessarily trigger extensive resistance.

Keywords: governance, organization of higher education, NPM, professional leadership, reform, unitary management, university management

Innledning

Våren 2010 blåste det rundt Universitetet i Oslo etter at et konsultentselskap rettet sterk kritikk mot måten universitetet ble ledet på (Dagens Næringsliv 9.1.2010). To år tidligere ble styring og ledelse ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) satt under lupen på oppdrag av universitetsledelsen (Hope, Ringkjøb og Rykkja 2008). Tematikken ble likeså et hett tema forut for rektorvalget ved Universitetet i Bergen (UiB) våren 2009 (På Høyden 10.10.2008 og 5.3.2009), og var da gjenstand for en intern utredning. Kritikk av og debatt om universitetenes organisering, styring og ledelse er ikke ny. Den siste tiden er imidlertid spørsmål knyttet til ledelse og styring aktualisert gjennom flere offentlige debatter, utredninger og endringer (NOU 2000:14; NOU 2003:25; NOU 2008:3). Diskusjonene rundt ledelse og styring i universitetssektoren polariseres gjerne rundt to motsatte posisjoner. På den ene siden står tilhengerne av den Humboldtske universitetsmodellen, bygget opp om idealer og verdier om fri og uavhengig akademisk forskning, faglig autonomi, demokratisk organisering og vitenskapelig dannelse. På den andre siden står tilhengerne av en mer instrumentell universitetsmodell, der staten spiller en sterkere rolle og der økonomiske insentiver, målstyring, kvalitetskontroll og samfunnsmessig nytteverdi er vektlagt i større grad (Larsen 2003a; NOU 2008:3). Disse posisjonene preger debatten om enhetlig ledelse.

I denne artikkelen skal vi se nærmere på en del viktige endringer i ledelses- og styringsstrukturen ved NTNU og UiB de siste årene, der disse posisjoneringene har vært aktuelle. Oppmerksomheten rettes særlig mot innføringen av enhetlig ledelse. Innføringen av enhetlig ledelse er særlig interessant å studere fordi universitetssektoren er en organisasjon som tradisjonelt sett har vært kjennetegnet av autonome aktører og sterke faglige normer og institusjonelle verdier. Med utgangspunkt i en bred institusjonell og organisasjonsteoretisk tilnærming vil vi anta at institusjonene i denne sektoren reagerer i henhold til disse verdiene og normene når de møter endrings- eller moderniseringstiltak (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik 2004). Potensielt vil dette kunne få konsekvenser for reformenes vei gjennom organisasjonen. Diskusjonen om enhetlig ledelse aktualiserer videre en sentral kontrovers: Er det lederkvalifikasjoner per se eller faglige kvalifikasjoner som skal legges til grunn ved rekruttering av ledere? (Torjesen 2007). Som i helsesektoren, har personlige egenskaper vært underordnet, mens fagspesifikke, ekspert- og profesjonsrelaterte kvalifikasjoner har vært nøkkelen til å forstå hvordan ledelse har blitt konstituert (Byrkjeflot 1997; Strand 2007). Vi mener videre at diskusjonen om ledelse ikke kan frikobles fra en diskusjon om styring. Dette er fenomener som henger tett sammen og som må ses i sammenheng (Ladegård og Vabo 2010).

Artikkelen bygger på to undersøkelser som ble utført i 2008, og ser nærmere

på etterfølgende endringer i ledelsesmodellen i 2009. Materialet omfatter både kvalitative og kvantitative data. Den sentrale problemstillingen gjelder de ansattes oppfatninger om enhetlig ledelse. Mener de at innføringen av enhetlig ledelse har ført til mer effektivitet, klarere ansvarsforhold, eller bedre faglig ledelse? Vi vil først se på bakgrunnen og begrunnelsene for innføringen av den nye ledelsesmodellen. Deretter undersøker vi hvordan endringene ble mottatt og vurdert av de ansatte på ulike nivå i organisasjonen. Til slutt drøfter vi resultatene og implikasjonene av disse.

En sektor i endring

Det har skjedd store endringer i universitets- og høyskolesektoren i Norge de siste årene, blant annet som ledd i gjennomføringen av Kvalitetsreformen for høyere utdanning (Lov om universiteter og høyskoler 2005; St. meld. nr. 7 (2007–2008)). Ett element i dette er at institusjonene har fått økt frihet til å velge ledelses- og styringsmodell. Dette har ført til at mer eksternt orientert ledelses- og styringsmodeller i økende grad har overtatt for kollegiale modeller. Denne utviklingen har også preget en rekke andre land (Børing og Maassen 2003:33).

Den tradisjonelle styringsmodellen ved universitetene i Norge har vært valgte faglige ledere, delt ledelse og valgte styringsorganer dominert av vitenskapelig ansatte, og med besluttende myndighet på hvert styringsnivå. Fagstyre og kollegiale (demokratiske) styringsordninger har stått sterkt. Faglig og administrativ ledelse har vært adskilt. Den nye universitets- og høyskoleloven av 2005 åpnet imidlertid opp for å organisere virksomheten på andre måter, innenfor visse rammer.¹

Universitetsloven ble vedtatt etter omfattende drøftinger, blant annet i Mjøsutvalget (NOU 2000:14) og Ryssdalutvalget (NOU 2003:25), og er senere fulgt opp i Stjernøutvalgets utredning (NOU 2008:3). Institusjonene kan nå i prinsip-

1. Selv om universitetsloven gir økt frihet, legges det noen føringer på hvordan ledelsen på det *øverste* nivået skal organiseres. Styret står fritt til å definere hvordan institusjonen skal organiseres på *lavere* nivå, det eneste pålagte råd og utvalg er et læringsmiljøutvalg. Styret er det øverste ansvarlige organ og har overordnet ansvar for faglig og administrativ drift. Styret skal ha elleve medlemmer, hvorav fire eksterne. Styret kan velge mellom to former for rektorat. Rektor kan velges for en periode på fire år. Rektor opptrer da som institusjonens øverste faglige leder, og inngår i styret. Institusjonen pålegges da å ansette en administrerende direktør som øverste leder for den administrative virksomheten. Resultatet er *delt ledelse*. Det andre alternativet er at rektor ansettes på åremål. Dette resulterer automatisk i *enhetlig ledelse*, der rektor er ansvarlig for både faglig og administrativ drift. Rektor inngår da ikke i styret, men fungerer som styrets sekretær.

pet selv velge om ledelsen skal være valgt eller ansatt, enhetlig eller delt, og om ledelsens styringsorganer skal være besluttende eller rådgivende.² Flere institusjoner har valgt å endre organiseringsmodell etter at loven åpnet opp for dette, og enhetlig ledelse er innført på ulike nivå mange steder. Stjernøutvalget (NOU 2008:3) gikk inn for å lovfeste enhetlig ledelse som eneste styringsmodell, men dette har foreløpig ikke resultert i formelle endringer. Resultatet er at det fortsatt finnes lokale tilpasninger.

Høyere utdanning har tradisjonelt vært en samfunnsmessig institusjon som har styrt sine lærings- og forskningsaktiviteter gjennom kollegial selvstyring (Børing og Maassen 2003). Det er store internasjonale variasjoner, men det synes som den internkontrollerte «kollegiale» beslutningsstrukturen gradvis er blitt erstattet med en mer eksterntorientert styringsstruktur der staten spiller en større rolle (Clark 1983). Samtidig har vi den siste tiden, kanskje særlig i Norge, sett en utvikling der staten i større eller mindre grad har overført deler av sin kontroll mht. høyere utdanning tilbake til utdanningsinstitusjonene. På samme tid har innslaget av eksterne representanter i styrer og råd, og dermed øvrige samfunnsaktørers innflytelse økt (Bleiklie 2005).

Det tradisjonelle forvaltningsstyret av høyere utdanningsinstitusjoner i Norge har vært regelorientert. Spørsmålet om å nå *politiske* målsettinger har i stor grad vært overlatt til institusjonen selv. Over tid har dessuten universitets- og høyskolesektoren opplevd en kraftig vekst, både i antall ansatte og studenter. Sektoren utgjør i dag en stor budsjettmessig del av offentlig virksomhet, og har stor betydning som iverksetter av offentlig politikk (Vabø 2003). Som en følge av dette har myndighetenes interesse for den innholdsmessige siden av saken økt, blant annet når det gjelder hva institusjonene produserer av utdannede kandidater og forskning.

Samtidig har ideer knyttet til New Public Management (NPM), kjennetegnet av markedstenkning og mål- og resultatstyring gjort sitt inntog (Pollitt 1993; Christensen og Lægreid 2002a; Hood, James, Peters og Scott 2004). Dette har bidratt til en mer mål- og resultatorientert styring av sektoren (Keller 1983; Bleiklie 1998). Med effektivitet som det primære målet, kan NPM føre til mer desentralisert ledelse og mer kontroll fra myndighetenes side. Samtidig får institusjonene større mulighet til å være med på å skape sine egne rammebetingelser

2. Både Mjøsutvalget og Ryssdalutvalget gikk opprinnelig inn for enhetlig ledelse som gjeldende modell for de høyere utdanningsinstitusjonene. Dette ble blant annet begrunnet med svak faglig ledelse, manglende omstillingsevne og lite effektiv ressursutnyttelse. Mindretallet i Ryssdalutvalget gikk imidlertid inn for at institusjonene selv skulle få bestemme hovedmodell (delt eller enhetlig ledelse), og det var dette forslaget som til slutt ble vedtatt.

(Meek 2003:2). Tiltroen til slike organisatoriske virkemidler, basert på en mer instrumentell tankegang, har bidratt til endringer i styrings- og ledelsesstrukturene ved universitetene. Hvilke endringer det er snakk om, og hvordan endringene mottas, skal vi se nærmere på nedenfor.

Styring og ledelse i universitetssektoren

Med utgangspunkt i et bredt institusjonelt og organisasjonsteoretisk perspektiv kan en høyere utdanningsinstitusjon oppfattes som en bestemt type organisasjon, med bestemte tradisjoner og inkorporerte eller institusjonaliserte verdier som preger virksomheten (Selznick 1957; March og Olsen 1989). Individene i organisasjonen påvirkes både av den formelle strukturen de inngår i, og av uformelle verdier og normer, eller den kulturen som preger organisasjonen. Dette legger rammene for hvilke problemer, virkemidler og løsninger som anses som hensiktsmessige eller aktuelle. En slik tilnærming antar at organisasjoner former individ og legger rammer for virksomheten gjennom formelle og uformelle føringer.

Styring og ledelse er tett knyttet sammen, og kan ses på som ulike aspekter av det totale settet av virkemidler som brukes for å koordinere og bevisst påvirke atferd (Ladegård og Vabo 2010:17). Ledelse forbindes ofte med individuelle egenskaper som gjør at en kan påvirke og motivere andre til å oppnå organisasjonens mål og strategier. Styring handler imidlertid mer om de formaliserte styringsinstrumentene som brukes. Det er et empirisk spørsmål om de administrative lederne virkelig utfører lederskap, og ikke noe en kan anta ut fra stilling.

Tradisjonelt har akademisk styring vært utført av vitenskapelig personale, som regel uten formell ledelseskompetanse og utenfor de mer formelle administrative posisjonene (Meek 2003:12). Denne delingen bygger på oppfatningen om et skille mellom faglig ledelse og annen type (administrativ) ledelse. Argumentet for autonom faglig ledelse er at fagpersoner, i dette tilfellet vitenskapelig personale, er best egnet til å utvikle gode fagstrategier og har nok akademisk tyngde til å få disse gjennomført (Larsen 2003b). Å få til endring i en organisasjon preget av sterke tradisjoner og etablerte verdier og normer kan imidlertid være vanskelig.

Musselin (2006) hevder at selv om universitetssektoren kjennetegnes av mange reformer og endringer, viser en rekke studier at effektene har vært små. Dette forklares ved noen spesielle trekk ved universitetssektoren som påvirker ledelse og styring, og som kan komplisere endringsprosessene. For det første er akademiske gjøremål ofte funksjonelt løst koblet og vil dermed kunne hindre samarbeid. For det andre kan undervisning og forskning oppfattes som uklare

teknologier. De er vanskelige å beskrive nøyaktig, derfor er de også vanskelige både å foreskrive og styre. Musselin hevder med bakgrunn i dette at å styre ved å gi ordre og pålegge endringer er mer uproduktivt i en universitetsorganisasjon enn andre steder.

Universitetsreformene har ført til mer integrerte universiteter, der tettere bånd mellom ulike deler av organisasjonen har hatt til hensikt å gjøre dem mer effektive, kontrollerbare og ansvarlige (Bleiklie 2005). Men det å innføre nye reformer og endringer av mål, for eksempel for å oppnå økt effektivitet, fører ikke nødvendigvis til endringer i ledelse og organisasjon. For at en skal få til endring må ledere og innflytelsesrike organisasjonsmedlemmer også ha omfavnet og internalisert de nye verdiene. Bleiklie (2005) understreker at en også må ha utviklet ressursene slik at en kan beskytte og følge opp de nye verdiene.

Med utgangspunkt i denne argumentasjonen forventer vi at reformene som har fulgt etter den nye universitets- og høyskoleloven som trådte i kraft i 2005, møter motstand. Tradisjonene og kulturen knyttet til frihet, uavhengighet og desentralisert (demokratisk) styring vil stå mot forsøk på mer enhetlig og sentralisert ledelse. Samtidig er det kanskje en universitetsmyte at faglig nyskaping foregår nedenfra, og at endringer ovenfra nødvendigvis trigger motstand. I den forbindelse er det interessant å undersøke hvilke variasjoner vi finner i vårt materiale.

Materialet vårt bygger på undersøkelser fra to universiteter, NTNU og UiB. Selv om dataene ikke er fullstendig sammenliknbare, og selv om vi ikke har undersøkt andre høyere utdanningsinstitusjoner, mener vi de kan si noe interessant om oppfatningene til både ansatte og ledere, og på den måten fange noe av tidsånden i debatten omkring styring og ledelse ved universitetet.

Enhetlig ledelse

Universiteter kan oppfattes som typiske *ekspertorganisasjoner* der de ansatte gjerne har et anstrengt forhold til ledelse (Mintzberg 1979; Strand 2007:269). Ekspertorganisasjoner karakteriseres av et svakt hierarki, vektlegging av fagspesialisering og ansatte med stor autonomi. Ledelse i slike organisasjoner er, som vi var inne på ovenfor, tradisjonelt knyttet til rollen som fagkyndig. Skillet mellom fag og administrasjon fremstilles ofte som sterkt. Dette betyr at det lett oppstår konflikt mellom administrasjon og mer «byråkratiske» metoder, og en mer «faglig» ledelse. Samtidig mener noen at det er tegn som tyder på at dette skillet er i endring, og at det i våre dager kanskje er mindre enn det diskursen ofte tyder på (Strømsnes 1998; Bleiklie, Høstaker og Vabø 2000). Kanskje har en konstruert skillet som større enn det har

vært anledning til? Overgangen fra delt til enhetlig ledelse i universitets- og høyskolesektoren kan være et tegn på dette.

Innføringen av enhetlig ledelse har sitt utspring i en amerikansk «management» tradisjon og ledelsesideer i amerikanske storkonsern fra 1950-tallet (Torjesen 2007). Ledelse i denne tradisjonen har først og fremst hatt et pragmatisk formål om å tjene «business» og økonomisk nytte (Byrkjeflot 1999). Etter den store fristillingsbølgen på 1990-tallet, fikk ledelse utgått fra denne tradisjonen også større betydning som virkemiddel i forvaltningspolitikken (Christensen og Lægread 2002b).

Enhetlig ledelse er innført på flere nivå innenfor universitetssektoren. Som vi var inne på, er det tette koblinger mellom styring og ledelse. Christensen m.fl. (2004:106) beskriver styring som «... et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter». Her vektlegges det instrumentelle forholdet. Ledelse kan motsatt oppfattes som noe som innebærer mer uformelle eller kulturelle forhold, og knyttes mer til mellommenneskelige forhold og prosesser. Byrkjeflot (1997) peker på en generell utvikling fra styring til ledelse, og legger vekt på at tradisjonelle hierarkiske ordninger over tid er svekket på bekostning av mer fleksible og desentraliserte ordninger. Samtidig har det skjedd en profesjonalisering av ledelse med vekt på personlige egenskaper. Dette er en utvikling vi kan finne igjen i universitets- og høyskolesektoren. Overgangen til enhetlig ledelse ved universitetene kan dermed ses i sammenheng med en overgang til nye styringsformer. Når enhetlig ledelse innføres, endres også styringen.

I Storbritannia ble et begrep om enhetlig ledelse i universitetssektoren innført midt på 1980-tallet (Jarratt Report 1985). Lederne ved de ulike avdelingene skulle være *både* administrative og akademiske (faglige) ledere, og det ble lagt særlig vekt på de administrative lederegenskapene (Henkel 2000). Mens delt ledelse i form av sidestilte faglige og administrative ledere tidligere ble sett på som et middel for å avlaste faglig leder og derigjennom styrke den faglige ledelsen, ble det nå argumentert for at enhetlig ledelse var det beste verktøyet for å oppnå det samme. Enhetlig ledelse innebærer altså 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. Innføringen av enhetlig ledelse i universitetssektoren kan også bety at en ansetter ledelse på åremål. Tidligere har hovedmodellen vært valgte faglige og ansatte administrative ledere.

Den grunnleggende argumentasjonen bak innføring av enhetlig (og ansatt) ledelse er gjennomgående at det vil styrke og samle toppledelsen og dermed gjøre

styringen av enheten mer effektiv. Konsekvensen kan være at mulighetene for innflytelse og medbestemmelse nedenfra svekkes. 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). Enhetlig ledelse handler dermed om innføringen av en mer hierarkisk form for styring der ansvaret samles «i linja». Argumentene *for* enhetlig og ansatt ledelse er mer forutsigbarhet, en styrket ledelse med de muligheter det gir til å gjennomføre mer kontroversielle tiltak. Argumentene *mot* enhetlig ledelse dreier seg om svekket medbestemmelse og innflytelse, mindre fleksibilitet, frihet og mulighet for kreativitet.

Datagrunnlag og metode

Analysen i artikkelen bygger på et omfattende datamateriale samlet inn i 2008. I tillegg er de siste endringene i ledelsesmodell ved UiB fra 2009 tatt med. I forbindelse med de to studiene nevnt innledningsvis, ble det gjennomført en kvalitativ analyse av sentrale dokumenter fra de to universitetene og det ble gjennomført gruppeintervju på ulike nivå (3 ved hver institusjon) for å undersøke reaksjoner på prosess og resultat. I tillegg analyseres flere spørreundersøkelser sendt ut til ansatte ved de to universitetene.

Når det gjelder dokumentanalysen, har vi analysert eksisterende saksdokumenter i forbindelse med endringer i styrings- og ledelsesmodell fra Kollegiet og Universitetsstyret ved NTNU fra 1997 til 2005 (K-sak 171/97–S-sak 50/05), og fra UiB fra 2001 til 2009 (U-sak 123/01–U-sak 102/09). Dokumentene gir et bilde av hvordan saksgangen har vært på de to universitetene, hvilke beslutninger som er fattet og hvilke diskusjoner som har preget utviklingen.

Ved NTNU ble det gjennomført to spørreundersøkelser med spørsmål om holdninger til og erfaringer med måten NTNU ledes og styres på. Den ene ble sendt til ledere ved NTNU. 111 ledere svarte. Den andre ble sendt til et utvalg øvrige ansatte. 296 svarte. Dette ga en svarprosent på henholdsvis 65 og 30 prosent. Til sammen 30 personer ved NTNU ble intervjuet. Hovedtema var informanternes erfaringer med og synspunkter på endringene som hadde vært. Materialet består av ni dybdeintervjuer med informanter på sentralt nivå (varighet inntil en time). I tillegg gjennomførte vi tre gruppeintervjuer (6–7 personer i hvert intervju, varighet inntil 2 timer) med henholdsvis dekaner, rådsmedlemmer på fakultetsnivå og instituttledere. Slike fokusgruppeintervju er svært nyttig for å få fram ulike synspunkter og meningsbrytninger (Fangen 2004).

Undersøkelsen til de ansatte ved UiB ble sendt ut i oktober 2008. Av totalt 3539 personer/ansatte svarte 1604. Dette ga en svarprosent på 45 prosent. I den kvalitative delen av prosjektet utførte vi tre fokusgruppeintervjuer med ulike kategorier av ansatte. Totalt 22 personer deltok. Dette omfattet representanter fra instituttråd, fakultetsstyre og instituttledere. Intervjuene varte i 2–3 timer hver. Hovedmålsettingen med disse var å få fram erfaringer med instituttråd og enhetlig ledelse på instituttnivå og ordningen med fakultetsstyrer.

To ulike modeller

For å få tak i endringer i styring og ledelse ved NTNU og UiB vil vi se på både formelle strukturer og på hvordan endringene ble mottatt og vurdert. I den forbindelse kan det ha betydning at NTNU og UiB har ulik historie.

UiB ble grunnlagt i 1946, men har røtter tilbake til 1825 da Bergen Museum, som også drev vitenskapelig virksomhet og undervisning, ble opprettet. NTNU er en yngre institusjon. Den ble formelt opprettet i 1996, men har røtter lenger tilbake i tid. NTNU er en sammenslåing av flere institusjoner med ulik profil og opprinnelse, men der det tekniske og naturvitenskapelige miljøet har vært dominerende.³ UiB har rundt 14500 studenter og 3200 ansatte, mens NTNU har om lag 20000 studenter og 2700 ansatte i forskning og undervisning (4500 årsverk totalt). Ved UiB er det seks fakulteter med til sammen 35 institutter og sentre. NTNU har totalt syv fakultet og 53 institutter/sentre/program. I tillegg er Vitenskapsmuseet regnet som en egen enhet på linje med fakultetene.

De to institusjonene er omtrent like store. UiB er eldre enn NTNU, mens NTNU har en forhistorie med et sterkt teknologisk og naturvitenskapelig miljø og mange sammenslåinger. Med bakgrunn i vårt teoretiske utgangspunkt antar vi dette kan ha betydning for hvordan endringsforslag blir mottatt. For eksempel kan dette bety at UiB vil være mindre endringsvillig enn NTNU.

NTNU innførte enhetlig ledelse på instituttnivå allerede i 1998 (Orgut 1998). Det gjaldt å «effektivisere og rasjonalisere virksomheten» og sikre god faglig ledelse (K-sak 218/98). Endringen ble foreslått og innført av den øverste ledelsen (K-sak 171/97; K-sak 262/98). I 2003 vedtok så styret å innføre enhetlig ledelse på alle nivå, under forutsetning av at departementet gav dispensasjon til

3. Blant annet Norges Tekniske Høiskole (NTH) etablert i 1910, Den allmennvitenskapelige høyskolen (AVH), Trøndelag musikkonservatorium (TMK), Det Medisinske Fakultet (DMF) og Kunstakademiet (KiT). Før sammenslåingen i 1996 var flere institusjoner samlet under Universitetet i Trondheim (UNIT), men med en betydelig løsere organisasjon.

det (S-sak 34/03). Samtidig ble det foreslått å erstatte de kollegiale og besluttede fakultets- og instituttstyrene med råd. Departementet ga imidlertid ikke dispensasjon, med begrunnelse i det forestående lovarbeidet.

I 2004 ble likevel enhetlig ledelse innført som prøveprosjekt ved Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse (SVT) (S-sak 24/04). Et viktig mål var å «prøve ut ordninger for å utvikle god faglig ledelse». Her ble det fastlagt et grunnleggende mål for en framtidig styrings- og ledelsesmodell. Intensjonen var at den skulle føre til en forbedring av strategiprosesser ved å skape tettere kommunikasjon mellom organisasjonsleddene, styrke strategisk styring, profesjonalisere ledelsen, sikre gode beslutningsprosesser, og lede til en effektiv implementering og organisasjon (S-sak 18/03). Dette var en ny måte å tenke ledelse på i universitets-sammenheng. Hovedformålet var en strømlinjeforming av ledelsen og en rolleavklaring for å kunne effektivisere både styring og ledelse.⁴

Da loven åpnet for det i 2005, innførte NTNU enhetlig ledelse på alle nivå. Kollegiet hadde da arbeidet med å få dette til i flere år (S-sak 34/03; S-sak 50/03; S-sak 17/05). Ansvar for både administrativ og faglig virksomhet skulle samles. 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.⁵ Kollegiale beslutningsorganer på mellom- og instituttnivået ble avvirket, og instituttstyret og fakultetsstyret ble erstattet med råd uten beslutningsmyndighet (S-sak 36/05). Omorganiseringen resulterte videre i at rektor måtte tre ut av styret, jf. bestemmelsene i den nye loven. Fordi rektor nå var ansvarlig for både den administrative og den faglige virksomheten, ble universitetsdirektørstillingen fjernet. I stedet opprettet man to nye direktørstillinger, en med ansvar for økonomi og eiendom og en med ansvar for organisasjon og informasjon. Rektoratet ved NTNU består i tillegg av to prorektorer, en med ansvar for utdanning og læringskvalitet og en med ansvar for forskning og nyskaping. NTNU innførte med dette en modell som var ulik de fleste andre institusjonene i sektoren.

Da NTNU innførte enhetlig ledelse på alle nivåer var det en klar målsetning å få bedre kontroll over virksomheten. UiB har ikke gjennomført en tilsvarende stor organisasjonsendring, men gått over til en enhetlig ledelsesform ved institut-

4. Etter en intern og en ekstern evaluering i 2008 valgte NTNU å gjeninnføre styrer på fakultetsnivå. Dette er også normalordningen på instituttene. Evalueringen viste at de fleste var tilfreds med hvordan ledelse utøves på fakultets- og instituttnivå, men ønsket mer samhandling og medvirkning mellom nivåene (S-sak 86/08).

5. Dette kom frem gjennom høringsuttalelser fra instituttene ved NTNU i forkant av endringene i 2005.

tene. Utgangspunktet ved UiB var et ønske blant noen av instituttene om å innføre enhetlig ledelsesmodell. Formålet var å få en større grad av profesjonell og sterkere faglig ledelse (U-sak 96/04).

Enhetlig ledelse på instituttnivå ble innført ved UiB i 2003 som en prøveordning etter søknad fra Det matematisk–naturvitenskapelige fakultet. En forutgående fagevaluering av de naturvitenskapelige fagene bidro til et ønske om endring. Evalueringen understreket særlig behovet for mer faglig koordinering og en sterkere ledelse (U-sak 81/04, vedlegg 4). I motsetning til ved NTNU ser det altså ut til at initiativet for innføring av enhetlig ledelse kom nedenfra.

Det er altså ikke gjennomført like omfattende endringer ved UiB som ved NTNU. Den tradisjonelle strukturen er delvis beholdt. Ledelsen er delt både på øverste nivå og på mellomnivået (fakultetet). Rektor velges hvert fjerde år og er øverste faglige leder. Universitetsdirektøren har ansvar for administrasjonen. På mellomnivået er de fleste dekanene valgte, men de ulike fakultetene står fritt til å velge modell. Den må være lik på instituttene innenfor et fakultet, men det kan forekomme unntak. Fakultetene har et styre som velges av og blant de ansatte, og en fakultetsdirektør med administrativt ansvar. Dekanen fungerer som faglig leder. På grunnivået er det imidlertid innført enhetlig ledelse. Opprinnelig som en prøveordning, men fra 2005 som fast ordning ved samtlige institutter. I motsetning til ved NTNU er lederne for grunnenhetene ansatt. De har totalansvar for virksomheten på sitt nivå, støttet av et råd uten formell beslutningsmyndighet.

Ved UiB ledet de matematisk–naturvitenskapelige fagene an i reformarbeidet. I høringsuttalelsene fra 2001 om endringer i universitets- og høyskoleloven gikk det et skille mellom Det matematisk–naturvitenskapelige fakultet (som ønsket endring og støttet forslaget om tilsetting av ledere), og de andre fakultetene (som ønsket fortsatt valgte ledere) (U-sak 123/01). Den første faglige lederen, lederen for odontologisk klinikk, ble tilsatt ved UiB i 2002 (U-sak 26/02). Begrunnelsen var at virksomheten skilte seg fra aktiviteten ved andre grunnenheter ved UiB. Samme år 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 (U-sak 92/02). I løpet av 2003 ble ordningen innført ved alle institutt på dette fakultetet. Det neste skrittet i retning av enhetlig ledelse ved instituttene var det sammenslåtte Institutt for informasjons- og medievitenskap ved Det samfunnsvitenskapelige fakultet (U-sak 69/03).

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. I vedtaket lå det et forslag om at alle nivå skulle gå over til enhetlig ledelse. Samtidig var det igangsatt omfattende endringer i den interne instituttstrukturen som innebar sammenslåing og etablering av større enheter (U-sak 96/04).

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 (U-sak 4/09). Samtidig åpnet styret for at fakultetene kunne søke om å innføre en prøveordning med enhetlig ledelse og ansatt dekan. To fakultet, Det matematisk- naturvitenskapelige og Det medisinsk-odontologiske fakultet, fikk prøve ut ordningen (U-sak 32/09). Etter evalueringene er det også åpnet for både valgte og ansatte instituttledere. Det kreves fremdeles at institutter ved samme fakultet har lik ordning. I 2009 gikk Det samfunnsvitenskapelige fakultet tilbake til ordningen med valgte instituttledere (U-sak 32/09). Det psykologiske fakultet har gjeninnført institutter med valgte instituttledere (U-sak 102/09). Instituttrådene beholdes, uavhengig av om en har valgt eller ansatt leder. Samtidig fikk instituttrådene en utviding av sine myndighetsområder.

Hvordan oppleves overgangen til enhetlig ledelse?

Vi skal nå se på noen av resultatene fra spørreundersøkelsene ved NTNU og UiB. Ikke alle spørsmålene i undersøkelsen er direkte sammenliknbare, men begge undersøkte de ansattes erfaringer med enhetlig ledelse.

NTNU

NTNU-undersøkelsen stilte et generelt spørsmål om hva erfaringene med enhetlig ledelse var (tabell 1). I UiB-undersøkelsen ble det stilt et mer spesifikt spørsmål om erfaringene med enhetlig ledelse på instituttnivå (tabell 3). I begge tilfeller ble de ansatte bedt om å ta stilling til om enhetlig ledelse har ført til a) klarere ansvarsforhold, b) en styrking av faglige oppgaver og c) om det har ført til styrket beslutningsdyktighet.

Sett under ett gir svarene på spørsmålene til de ansatte ved NTNU et blandet resultat. Bortsett fra på påstanden om at omorganiseringen har styrket de ansattes innflytelse, og i noen grad påstanden om at enhetlig ledelse styrker de faglige oppgavene, er det ikke noen tydelig tendens i verken positiv eller negativ retning. En tolkning kan være at de ansatte ikke opplever at innføring av enhetlig ledelse

på de to øverste nivåene har hatt særlig stor innvirkning. En annen forklaring kan være at spørsmålet er for generelt formulert. De ansatte ble spurt om enhetlig ledelse ved NTNU generelt, og ikke i forhold til nærmeste nivå. Dette kan ha ført til at spørsmålet ble vanskeligere å ta stilling til.

Tabell 1. De ansattes vurdering av enhetlig ledelse ved NTNU. Prosent.
Gjennomsnittlig N=295

	Enig	Verken/ Eller	Uenig	Vet ikke	Totalt
Enhetlig ledelse har ført til klarere ansvarsforhold	29	25	22	24	100
Enhetlig ledelse styrker de faglige oppgavene	18	25	32	24	99
Enhetlig ledelse forbedrer beslutningsdyktigheten	24	24	24	27	99
Omorganiseringene har styrket de ansattes innflytelse	5	20	55	20	100

Når det gjelder påstanden om at enhetlig ledelse styrker de faglige oppgavene, er de fleste uenige i dette. Dette kan henge sammen med at lederne i større grad enn før må ta seg av administrative oppgaver i tillegg til de faglige. Påstanden om at omorganiseringen har styrket de ansattes innflytelse gir en klart negativ vurdering, hele 55 % er uenig i dette. De kvalitative intervjuene, særlig fra mellomnivået og det lavere nivået, bekrefter dette.

Ved NTNU ble lederne stilt de samme spørsmålene i en egen survey.⁶ Tabell 2 viser de samme hovedmønstrene som er vist i tabell 1.

Tabell 2 viser at flertallet av lederne er enig i de ulike påstandene om enhetlig ledelse, men uenig i at omorganiseringen har styrket de ansattes innflytelse. En stor andel av lederne, nærmere 40 %, er *helt enig* i at enhetlig ledelse har ført til klarere ansvarsforhold. Bare 5 % er helt uenig. Spørsmålet om ansvarsforhold kan oppfattes å være mer relevant for ledere enn for de ansatte. Dette kan forklare hvorfor flere ledere mener at enhetlig ledelse har ført til klarere ansvarsforhold. Endringene i ledelsesform har sannsynligvis vært mer merkbart for ledere enn for de ansatte generelt.

6. Ved UiB ble det ikke stilt spørsmål til lederne ved institusjonen og det er derfor ikke mulig å sammenlikne med resultatene fra NTNU.

Tabell 2. Ledernes vurdering av enhetlig ledelse ved NTNU. Prosent. Gjennomsnittlig N=106

	Helt enig	Enig	Uenig	Helt uenig	Totalt
Enhetlig ledelse har ført til klarere ansvarsforhold	39	45	11	5	100
Enhetlig ledelse styrker de faglige oppgavene	16	45	31	8	100
Enhetlig ledelse forbedrer beslutningsdyktigheten	26	47	18	9	100
Omorganiseringene har styrket de ansattes innflytelse	1	16	55	29	101

Ledernes syn på styrking av faglige oppgaver er ikke så entydig. Et flertall er enig, men et betydelig antall (31 %) er uenig i dette. En rimelig tolkning kan være at lederne generelt verken er enige eller uenige i påstanden, og at oppmerksomheten om faglige oppgaver er som før. De ansatte er til sammenlikning i større grad *uenige* i at faglige oppgaver er styrket.

Heller ikke på spørsmålet om beslutningsdyktighet er svarene fra lederne entydige. Det er likevel en tendens i retning av at lederne oppfatter at beslutningsdyktigheten er *forbedret* med innføring av enhetlig ledelse. De fleste svarer at de er enige i dette. Når det gjelder påstanden om omorganiseringen har styrket de ansattes innflytelse, er også lederne uenige i dette.

Umiddelbart ser det ut til at lederne er mer tydelige i sine vurderinger av enhetlig ledelse. Svarkategoriene i spørsmålene til lederne var imidlertid forskjellige fra spørsmålene til de ansatte. Lederne kunne ikke velge alternativene «verken/eller» eller «vet ikke». De ble dermed tvunget til å ta stilling til påstandene.

Det kvalitative intervjumaterialet bekrefter imidlertid tendensene i det kvantitative materialet. På sentralt nivå ble enhetlig ledelse gjennomgående fremhevet som positivt. Ansvar ble oppfattet som mer samlet. Faglige, ressursmessige og administrative problemstillinger ses mer i sammenheng sammenliknet med tidligere. Dette oppfattes som en mer formålstjenelig organisering av sentralt nivået. Resultatet er tettere samarbeid på det øverste nivå i organisasjonen der toppledelsen kan komme med tydeligere signaler som så følges opp nedover i organisasjonen. Ledelsen på det øverste nivået opplever også at sakene som legges frem for styret, uavhengig av hvor i organisasjonen de kommer fra, er mer samstemte enn før.

Lederne på mellomnivået (dekanene) understreket at deres rolle var betydelig endret. Den er i større grad beslutningsorientert, mens det tidligere var fakultetsstyret som tok de viktige avgjørelsene. Dekanene opplevde at de hadde en tyde-

ligere lederoppgave nå, sammenliknet med tidligere. De opplevde også at både rektoratet, fakultetsadministrasjonen og instituttlederne forventet en slik tydelig ledelse.

Inntrykket fra intervjuene er videre at det var stor enighet om at instituttleder fortsatt burde ha totalansvaret for virksomheten på sitt nivå. Flere instituttledere opplevde imidlertid at innføringen av enhetlig ledelse på de to øverste nivåene bidro til at enhetlig ledelse på instituttnivået ikke fikk noen særlig stor betydning. Samtidig skjedde det en tydelig endring i forholdet mellom instituttene og nivåene over. Instituttlederne var særlig opptatt av forholdet til fakultetsnivået. De fremhevet at fakultetene var blitt et tydeligere beslutningsnivå og at dekanene hadde fått en ny og sterkere rolle. Fakultetene og dekanene opplevdes å ha mer makt, noe som gikk på bekostning av instituttene. Noen opplevde det også som et problem at dekanen fikk mer administrativt ansvar enn før. I noen tilfeller mente man at dette gikk ut over den faglige beslutningsdyktigheten.

UiB

Tabell 3 viser resultatene fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført ved UiB. Her ble de ansatte bedt om å ta stilling til ulike påstander om ansatt ledelse, som i denne sammenhengen også innebærer enhetlig ledelse.⁷

Det synes å være flere som opplever endring som følge av overgang til enhetlig ledelse på instituttnivå ved UiB, sammenliknet med NTNU. 47 % er enig i at ansatt ledelse har ført til klarere ansvarsforhold. Dette kan ses i sammenheng med vurderingen om ansatt instituttleder har forbedret beslutningsmyndigheten. Også her er nesten halvparten enig. Denne tendensen finnes ikke ved NTNU, selv om lederundersøkelsen ved NTNU synes å være mer i overensstemmelse med resultatene fra UiB.

Totalt sett kan vi si at de ansatte generelt ikke opplever at innføringen av enhetlig ledelse innebærer en styrking av faglige oppgaver. Det er likevel ikke en like sterk tendens til negativ vurdering (uenighet) her sammenliknet med tilsvarende spørsmål ved NTNU. Omtrent en tredjedel av de ansatte ved UiB er enig, mens en tredjedel er uenig. 24 % svarer verken/eller, og har sannsynligvis ikke opplevd noe særlig endring.

7. Spørsmålet som ble stilt var: «UiB har forandret styrings- og ledelsesmodellen fra valgte instituttledere til ansatte. Hvilke erfaringer har du med ansatt instituttleder?»

Tabell 3. Erfaringer med ansatt instituttleder UiB. Prosent. Gjennomsnittlig N=1358

	Enig	Verken/ Eller	Uenig	Vet ikke	Totalt
Ansatt ledelse har ført til klarere ansvarsforhold	47	16	20	17	100
Ansatt ledelse styrker vektleggingen av de faglige oppgavene	31	24	28	17	100
Ansatt ledelse forbedrer beslutningsdyktigheten	47	19	19	15	100
Ansatt ledelse svekker de ansattes og studentenes innflytelse	43	16	27	14	100

Når det gjelder om endringene svekker de ansattes og studentenes innflytelse, er det noen interessante forskjeller. De fleste ved UiB (43 %) er enige i dette, men relativt færre er enige sammenliknet med NTNU. Samtidig rapporterer omtrent en tredjedel ved UiB at de ikke kjenner det slik. Her fremkommer det også en interessant spenning: På den ene siden opplever de fleste ansatte at de får mindre innflytelse. På den andre siden opplever flertallet at beslutningsdyktigheten er forbedret og ansvarsforholdene tydeligere.

Det ble ikke gjennomført en egen kvantitativ lederundersøkelse ved UiB. De kvalitative intervjuene kan likevel være utfyllende. I gruppeintervjuet med instituttlederne understreket de at handlingsrommet, mandatet og ansvaret deres hadde økt med innføringen av enhetlig og ansatt ledelse. Dette opplevde de som positivt. Flere var opptatt av at de nå kunne ta tak i saker og forhold som det ellers ville vært vanskelig å håndtere. Personalsaker, omlegging av undervisningen og økonomiske snuoperasjoner ble nevnt som eksempler. De utvidete fullmakten som fulgte med ansettelse ble opplevd som viktig i forhold til lederfunksjonen ved instituttet. Instituttlederne fremhevet samtidig at faglig tyngde og solid forankring i fagmiljøet også var viktig for deres legitimitet. Disse resultatene stemmer godt overens med funnene fra lederundersøkelsen ved NTNU.

Samtidig uttrykte flere instituttledere frustrasjon over at det var blitt mindre tid til ledelse, og mer administrasjon i instituttledervervet. En forklaring var bortfall av administrative ressurser. Instituttlederne hadde også en forståelse av at flere oppgaver var blitt tillagt instituttnivået, uten at det utløste flere ressurser. Flere var også opptatt av at arbeidet mot fakultetet og ledelsen ellers tok mer tid enn før, og at det derfor ble mindre tid til interne forhold. Enkelte mente dette gikk ut over faglig styring på instituttet. Uformelle møter mellom nivåene ble fremhevet som viktig. Fakultetsledelsen hadde faste møter med instituttledere. Instituttlederne opplevde dette som svært viktige møtepunkt. Noen mente også at det var

her de viktigste og strategiske sakene ble avgjort, og ikke i mer formelle fora som fakultetsstyret.

Sammenliknet med forholdene ved NTNU var instituttledernes opplevelse av de øverste nivåene i organisasjonen likevel annerledes. Flere instituttledere etterlyste klarere forventninger fra fakultet og universitetsledelsen sentralt. Det ble uttrykt et ønske om klarere direktiver og rammevilkår for instituttens virksomhet, og tydeligere strategiske prioriteringer fra nivåene over, særlig fra øverste hold. Dette står i motsetning til NTNU, der sentralnivåets styring og kontroll over nivåene under var tydeligere. En sannsynlig forklaring er nettopp at NTNU har innført enhetlig ledelse på alle nivå. Det er også et sterkere fokus på strategiske planer på det øverste nivået ved NTNU.

Forskjeller mellom grupper av ansatte

I materialet vårt kommer det frem interessante forskjeller mellom ulike grupper av ansatte, og det går et hovedskille mellom teknisk-administrativt og vitenskapelig ansatte ved begge institusjoner.

Ved NTNU var relativt flere teknisk-administrativt ansatte enige i at enhetlig ledelse hadde ført til tydeligere ansvarsforhold (+ 10 prosentpoeng). Samtidig var det relativt flere vitenskapelig ansatte som svarte «vet ikke». På spørsmålet om styrking av faglige oppgaver var forskjellene enda tydeligere. Den teknisk-administrative staben var i størst grad enig i at de faglige oppgavene var styrket (31 %). Bare 13 % av de vitenskapelige ansatte var enige. Når det gjelder påstanden om at enhetlig ledelse fører til bedre beslutningsdyktighet, var det mindre forskjeller. De ikke-vitenskapelige ansatte var imidlertid også her i noe større grad enige (+ 8 prosentpoeng).

Sammenlikner vi dette med UiB-undersøkelsen kommer det frem noen interessante variasjoner. De teknisk-administrativt ansatte opplevde i større grad enn de vitenskapelig ansatte at innføring av enhetlig ledelse førte til klarere ansvarsforhold og forbedring av beslutningsdyktigheten. Blant de teknisk-administrative var 55 % enig, blant de vitenskapelige var 42 % enig. Den samme tendensen gjaldt opplevelsen av om de faglige oppgavene var styrket. De vitenskapelige ansatte var mer uenige (+ 24 prosentpoeng). Når det gjelder synet på om ansatt ledelse svekker de ansattes og studenters innflytelse, var særlig de vitenskapelig ansatte enige (51 %), mens de teknisk-administrative var mer delt (29 % enig, 35 % uenig).

Undersøkelsene tyder altså på at det vitenskapelige personalet ved UiB i større grad opplever endring med innføringen av enhetlig ledelse. En forklaring på dette er at endringene kun er innført på instituttnivå, og dermed oppleves nærmere for

flere. Endringene ved NTNU har handlet mer om de øverste styringsnivåene. Jevnt over har de fleste vitenskapelige ansatte ikke like mye kontakt med det øverste nivået i organisasjonen til daglig, sammenliknet med det teknisk-administrative personalet.

Konsekvenser av enhetlig ledelse: mer styring?

I 2006 var det generelle bildet av høyskolene og universitetene i Norge at det på øverste nivå var en valgt rektor uten enhetlig ansvar, mens det på lavere nivå var ansatt og enhetlig ledelse (Bleiklie m.fl. 2006). Innføringen av enhetlig ledelse kan oppfattes som en tilpasning til endringene som fulgte med Kvalitetsreformen og inspirert av en generell dreining i forvaltningen mot New Public Management. I en slik tilnærming skiller man ikke sterkt mellom offentlige og private organisasjoner. Universitetene sammenliknes med andre organisasjoner der målet er å oppnå gode resultater gjennom effektiv drift. Dette ønsket man å oppnå ved å samle de faglige og administrative ledelsesfunksjonene.

Enhetlig ledelse har møtt motstand hos mange vitenskapelig ansatte. Ledelsesmodellen representerer et brudd med etablerte normer og verdier, noe som ifølge institusjonell organisasjonsteori alltid er vanskelig. Modellen forbindes med ordninger som er vanligere i det private, kjennetegnet av mer strategisk styring og kontroll, mindre frihet, og (ansatte) ledere med tydeligere kobling til de øverste nivåene i organisasjonen i stedet for en orientering mot grunnplanet. Universitetets særstilling som utdanningsinstitusjon og forvalter av kunnskap og (fri) forskning blir fremhevet som begrunnelse for at det er nødvendig å opprettholde den tradisjonelle organisasjonsmodellen, bygget på tillit og med fagkunnskap i sentrum. Samtidig 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.

Vi er også opptatt av hvilke konsekvenser endringene får for virksomheten. Undersøkelsene ved de to universitetene viser at debatten fremdeles pågår. Det er ulike syn på hva enhetlig ledelse har bidratt til. Skepsisen synes imidlertid fortsatt å være stor. Dette er i tråd med våre innledende antakelser. Universitetene kan ikke nødvendigvis oppfattes som en hvilken som helst organisasjon. Sektoren kjennetegnes av særegne tradisjoner og verdier som fører med seg andre krav til styring og ledelse enn bedrifter i sin alminnelighet (Christensen m.fl. 2004). Dette kan forklare hvorfor det ser ut til å være vanskelig å importere ledelsesmodeller fra andre deler av samfunnslivet.

Samtidig ser vi at det er spenninger innenfor universitetene, og at ulike grupper reagerer forskjellig på endringsforslagene. Vabø (2003) hevder at der profesjonsrettede og matematisk-naturvitenskapelige fag står sterkt, forholder en seg mer instrumentelt til reformarbeid. Dette kan være en av grunnene til at NTNU ledet an i å endre styrings- og ledelsesmodellen. Ved NTNU er den nye ledelsesmodellen gjennomført på alle nivå. Dette har også ført til en tydeligere hierarkisk struktur og større gjennomslag for strategiske prioriteringer fra toppledelsen ved denne institusjonen.

En viktig lærdom er at en må ta utgangspunkt i de spesielle oppgavene universitetene stilles overfor. Krav om effektivitet, nytte og rasjonalisering blir av svært mange innenfor institusjonen oppfattet som uforenelige med kriterier for akademisk virksomhet. Disse ønsker å bevare institusjonenes og akademias «frihet» og den mer demokratisk orienterte beslutningsstrukturen. Samtidig er universitetenes og høyskolenes rammebetingelser i endring. Spørsmålet om «samfunnsnytte» er relevant. En oppfatning av universitetene og høyskolene som kunnskapsbedrifter vektlegger en tilpasning til markeder for forskning og utdanning, der spørsmålet om effektivitet, ressursutnyttelse og bidrag til økonomisk vekst er mer sentralt. Dette synspunktet ser ut til å ha stor gjennomslagskraft i dag.

Med reformene fra 2005 har universitetene og høyskolene i Norge fått mer frihet til selv å bestemme hvordan de skal organiseres, styres og ledes, om enn innenfor visse rammer. Det er fra statens side lagt vekt på at mindre detaljstyring er i samsvar med moderne prinsipper for økonomistyring, og at dette kan fremme en grunnleggende og tradisjonell akademisk verdi om institusjonell autonomi og handlingsrom (Bleiklie m.fl. 2006). Samtidig er det ikke gitt at institusjonene faktisk står friere og at deregulering nødvendigvis fører til større autonomi. Forskningen på offentlig sektor peker tvert imot på en generell tendens til økende reregulering gjennom nye styringsformer preget av økende indirekte kontroll og mer samordning (Pollitt 2003; Painter og Pierre 2005; Christensen og Lægread 2006). Innenfor universitets- og høyskolesektoren kommer dette særlig til syne i form av nye finansieringsordninger og kvalitetssikringssystemer, blant annet gjennom Kvalitetsreformen. Reformene stiller krav til kvalitet og produktivitet, og legger klare føringer på institusjonenes prioriteringer og disposisjoner. Dette har resultert i nye måter å organisere undervisningen på, nye måter å fordele midler på internt, en større kamp om ressurser og strategisk posisjonering, og endrete krav til ansattes arbeid og vitenskapelig produksjon.

Endringene både ved NTNU og UiB illustrerer en overgang til en antatt mer «profesjonell» ledelse av virksomheten, gjennom enhetlig og ansatt ledelse. Argumentene for modellen knyttes særlig til lederens antatte interesse, motivasjon og

egnethet for jobben. Ved UiB ble dette fremhevet som positive endringer av instituttlederne selv. Her har instituttlederne gjort et aktivt valg om å være ledere, og blitt vurdert som egnet for jobben gjennom en ansettelsesprosess. Både ved NTNU og UiB anføres personalpolitikk og konflikthåndtering som områder som kan bli skadelidende under valgt ledelse. Den valgte lederens motivasjon og egnethet, og dermed også posisjon og autoritet, fremheves ofte som svak. Ansatte og enhetlige ledere forbindes med større beslutningsdyktighet og tydelighet. Samtidig spiller lederens personlige egenskaper og omgivelsene inn i forhold til hvordan ledelse faktisk utøves. Et hovedfunn i analysen er at de ansatte jevnt over er skeptiske eller mer avventende i forhold til innføringen av enhetlig ledelse.

Motivet for å innføre enhetlig ledelse er videre knyttet til et ønske om å få bedre sammenheng mellom faglige og administrative elementer i beslutningene og en tydeligere kobling mellom ansvar og myndighet. Valgt ledelse er mer avhengig av at en har kollegaer på samme nivå «i ryggen». Ledelse på denne måten oppfattes å foregå mer i dialog med de ansatte. Ulempen er at det kan bli lite effektivt. Viktige beslutninger kan bli utsatt i påvente av behandling i kollegiale organer. En ansatt leder er mindre avhengig av konsensus. Samtidig krever denne styringsformen åpenhet om de beslutninger som fattes for å hindre misnøye og misnøy.

Både ved NTNU og UiB rapporteres det om en styrket beslutningsmyndighet hos de enhetlige lederne på ulike nivåer. Dette er i tråd med funn innenfor andre sektorer. Torjesen (2008) konkluderer at enhetlig ledelse styrket ledelsesfunksjonen i sykehus og har gitt mer makt og innflytelse til ledelsen. Lederne i denne undersøkelsen er også enige om at en styrking av ledelsesfunksjonen har bidratt til en mer årvåken og bedre økonomistyring. Mange av de ansatte i universitetssektoren opplever at ansvarsforholdene blir klarere med enhetlig ledelse. Samtidig fremhever mange at resultatet er mindre medbestemmelse og innflytelse. Dette understreker dilemmaet mellom økt (hierarkisk) beslutningsdyktighet fra ledelsen og medbestemmelse for de ansatte.

Ideen om at den øverste ledelsen skal være faglig, er fremdeles et sterkt prinsipp innenfor universitets- og høyskolesektoren. Kritikken mot innføring av enhetlig ledelse dreier seg også om dette. Det reises spørsmål om ikke mer administrativt ansvar for den faglige lederen fører til en svekket faglig ledelse. Undersøkelsene fra både NTNU og UiB viste liten støtte til påstanden om at faglig ledelse ble styrket med innføring av enhetlig ledelse. Her er det imidlertid relevant å spørre hva som menes med faglig ledelse, og hvilke prioriteringer en mener at en faglig leder skal gjøre. Her er meningene delte. Undersøkelsen vår viser at det er en forskjell mellom den faglige og den administrative staben når det gjelder

disse spørsmålene. De kvalitative intervjuene bekreftet at det er en kulturforskjell mellom den faglige og den administrative ledelsen. Den administrative ledelsen etterlyste mer kompetanse, interesse og forståelse for administrative problemstillinger. Instituttlederne var på sin side opptatt av at det var utfordrende å skulle ivareta både faglig og administrativ ledelse.

Innføringen av enhetlig ledelse ser ut til å ha ført til en tydeligere ledelse. Dette får ulike konsekvenser fordi det er gjennomført i ulik grad. Ved NTNU er toppledelsen styrket. Ved UiB er det først og fremst instituttledernes rolle som er blitt tydeligere. UiB fremstår som mindre «toppstyrt». Samtidig kan det se ut til at fagmiljøene i Bergen er mer splittet i sitt syn på hvilken ledelsesstruktur en bør ha. Konfliktlinjen, som ble tydelig i forbindelse med rektorvalget i 2009, tyder på dette.

Det øverste nivået ved NTNU oppfatter endringene som positive. Både styret og rektoratet har fått en annen rolle enn før. Rektoratets betydning er styrket, både gjennom en utviding av staben og rektors nye rolle som administrativ leder. Dette vurderes likevel som mindre bra av noen. Frustrasjonen knyttet til mangel på faglig frihet og marginalisering av enkelte fagområder er tydelig. Avstanden mellom topp og bunn i organisasjonen synes stor ved begge institusjoner, og kommunikasjon og muligheter for innflytelse og medbestemmelse er en utfordring uavhengig av ledelsesmodell.

Konklusjon

Målet med denne artikkelen har vært å se på bakgrunnen og begrunnelsene for innføringen av enhetlig ledelse. Vi har sett på hvordan denne måten å organisere og lede på implementeres, mottas og vurderes ved to av de største institusjonene innenfor sektoren. To ulike modeller har vært løftet frem. På NTNU har en valgt å innføre enhetlig ledelse på alle nivå. Ved UiB er enhetlig ledelse innført kun på instituttnivået.

Tankene om en mer effektiv og profesjonell ledelse og en mer (faglig-)strategisk styring har vært utgangspunktet for overgang til enhetlig ledelse både ved NTNU og UiB. Behovet for en sterkere styring og ledelse av virksomheten for å kunne gjennomføre endringer og prioritere mer effektivt, har vært førende. Ved begge institusjoner gjorde man først forsøk på instituttnivået. Begge steder er lederne selv ganske fornøyde og opplever å ha fått økt handlingsrom. Intern rekruttering og sterk faglighet er imidlertid fremdeles sterke verdier. Om lederen er valgt eller tilsatt har ingen prinsipiell betydning for utøvelsen av enhetlig

ledelse, men skaper likevel debatt. Samtidig ser det ikke ut til at de ansatte opplever særlig store endringer.

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. Samtidig svekkes den kollegiale styringen. Det fører til mer toppstyrt styring og ledelse.

Ledelsen ved universitetene og høyskolene har gjennom reformene i sektoren fått mer innsikt i de målbare sidene ved virksomheten, men i hvor stor grad lederne benytter seg av dette til å styre og lede virksomheten er fremdeles ubesvart. Vår undersøkelse tyder på at lederne på flere nivå har fått større styringsmuligheter, og at de benytter dem i økende grad, samtidig som den faglige autonomien svekkes. Kanskje kan vi snakke om en bevegelse fra faglig ledelse til økt administrativ styring. Den Humboldtske «frie» ledelsen ser ut til å måtte vike for en mer instrumentell ledelsesmodell der styring av virksomheten blir viktigere, i alle fall på noen områder. Samtidig er det kanskje en (universitets)myte at faglig nyskaping utelukkende foregår nedenfra, og at endringer ovenfra nødvendigvis trigger motstand fra universitetsbefolkningen. Våre data tyder på at ikke all endring blir møtt med motstand, og ikke alltid fører til omstøtte beslutninger. Videre studier, og kanskje særlig studier som tar høyde for å sammenlikne mellom institusjoner over tid synes påkrevet.

Litteratur

- Bleiklie, Ivar (1998) «Justifying the Evaluative State. New Public Management Ideals in Higher Education» *European Journal of Education*, 33 (3): 299–316.
- Bleiklie, Ivar (2005) «Academic Leadership and Emerging Knowledge Regimes» i Ivar Bleiklie og Mary Henkel (red.) *Governing Knowledge. A Study of Continuity and Change in Higher Education*. Dordrecht: Springer: 189–211.
- Bleiklie, Ivar, Katharina Østergren og Hans-Erik Ringkjøb (2006) «Nytt regime i variert landskap». Evaluering av kvalitetsreformen, delrapport 9. Oslo og Bergen: Rokkansenteret/NIFU STEP/NFR.
- Bleiklie, Ivar, Roar Høstaker og Agnete Vabø (2000) *Policy and Practice in Higher Education. Reforming Norwegian Universities*. Higher Education Policy Series 49. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Byrkjeflot, Haldor (red.) (1997) *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Byrkjeflot, Haldor (1999) «Modernisering og ledelse – om samfunnsmessige betingelser for demokratisk lederskap». Rapport 99/05. Bergen: Los-senteret.

- Børing, Pål og Peter Maassen (2003) «Statlige tilknytningsformer i et internasjonalt perspektiv». Et delprosjekt for Ryssdaltutvalget, NIFU skriftserie nr. 18/2003.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002a) *New public management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002b) *Reformer og lederskap: Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2006) «Whole-of-government approach to public sector reform» *Public Administration Review*, 67 (6): 1059–1066.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul Gerhard Roness og Kjell Arne Røvik (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Clark, Burton R. (1983) *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Dagens Næringsliv (09.01.2010) «McKinsey hudfletter universitet». Hentet: <http://www.dn.no/karriere/article1814550.ece>.
- Fangen, Kathrine (2004) *Deltagende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Henkel, Mary (2000) *Academic Identities and Policy Change in Higher Education*. Higher Education Policy Series 46. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Hood, Christopher, Oliver James, B. Guy Peters og Colin Scott (red.) (2004) *Controlling Modern Government*. London: Edward Elgar Publishing.
- Hope, Kristin Lofthus, Hans-Erik Ringkjøb og Lise Hellebø Rykkja (2008) «Evaluerings av styring og ledelse ved NTNU». Rokkansenteret Rapport 4/2008. Bergen: Rokkansenteret.
- Jarratt Report (1985) *Report of the Steering Committee for Efficiency Studies in Universities*. Committee of Vice Chancellors and Principals. London: CVCP. K-sak 171/97 (1997) *Administrativ effektivitet og kvalitet – ORGUT – videreføring av prosjektet*. NTNU. Hentet: <http://www.ntnu.no/styret/protokoll/1997/>.
- K-sak 218/98 (1998) *Endringer i styring og ledelse på instituttnivå*. NTNU. Hentet: <http://www.ntnu.no/styret/protokoll/1998/>.
- K-sak 262/98 (1998) *Oppfølging av K-sak 234/98. Evt. dispensasjoner fra Universitetsloven m.v.* NTNU. Hentet: <http://www.ntnu.no/styret/protokoll/1998/>.
- Keller, Georg (1983) *Academic Strategy. The management Revolution in American Higher Education*. Baltimore og London: The Johns Hopkins University Press.
- Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (red.) (2010) *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Larsen, Ingvild Marheim (2003a) «Department Leadership in Norwegian Universities – In Between Two Models of Governance?» i Alberto Amaral, V. Lynn Meek og Ingvild Marheim Larsen (red.) *The Higher Education Managerial Revolution*. London: Kluwer Academic Publishers: 71–89.
- Larsen, Ingvild Marheim (2003b) «Tradisjonelle ledelsesprinsipper under press – forvirring eller fornying?» i Ingvild Marheim Larsen og Bjørn Stensaker (red.) *Tradisjon og tilpasning. Organisering og styring av universitetene*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag: 99–131.
- Lov om universiteter og høyskoler (2005) *Universitets- og høyskoleloven*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet: <http://www.lovdato.no/all/hl-20050401-015.html>.

- March, James G. og Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- 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.
- Musselin, Christine (2006) «Are Universities Specific Organisations?» i Georg Krüken, Anna Kosmützky og Marc Torka (red.) *Towards a Multiversity? Universities between Global Trends and National Traditions*. Bielefeld: Transcript Verlag: 63–86.
- NOU 2000:14 *Frihet med ansvar*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2003:25 *Ny lov om universiteter og høyskoler*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2008:3 *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Orgut (1998) *Endringer i styring og ledelse på instituttnivå*. K-sak 218/98 Endringer i styring og ledelse på instituttnivå. Hentet: <http://www.ntnu.no/styret/protokoll/1998/>.
- Painter, Martin og Jon Pierre (red.) (2005) *Challenges to the state policy capacity. Global-trends and comparative perspectives*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, Christopher (1993) *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, Christopher (2003) «Joined-up-government: A survey» *Political Studies Review*, 1 (1): 34–49.
- På Høyden (10.10.2008) «Ledelses- og styringsform ved UiB». Hentet: http://nyheter.uib.no/?modus=vis_nyhet&id=41648.
- På Høyden (05.03.2009) «UiBs veier til fremtiden». Hentet: http://nyheter.uib.no/?modus=vis_nyhet&id=42968.
- S-sak 18/03 (2003) *Styrings og ledelsesfunksjonene ved NTNU – Høringsdokument*. NTNU.
- S-sak 34/03 (2003) *Styring og ledelse – 2. gangs behandling*. NTNU.
- S-sak 50/03 (2003) *Styring og ledelse*. NTNU.
- S-sak 24/04 (2004) *Forsøk med enhetlig ledelse ved Fakultet for samfunnsvitenskap*. NTNU.
- S-sak 17/05 (2005) *Innføring av enhetlig ledelse ved NTNU – ledelsesstruktur*. NTNU.
- S-sak 36/05 (2005) *Råd og utvalg ved fakultet og institutt*. NTNU.
- S-sak 50/05 (2005) *Opprettelse og utlysing av stilling som prorektor*. NTNU.
- S-sak 86/08 (2008) *Styring og ledelse ved fakultet og institutt*. NTNU.
- Selznick, Philip (1957) *Leadership in administration: a sociological interpretation*. Berkeley: University of California Press.
- St. meld. nr. 7 (2007-2008) *Statusrapport for Kvalitetsreformen i høgre utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Strand, Torodd (2007) *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Strømsnes, Ingvild (1998) «Vi er det best ledete universitetet...» *Om forholdet mellom valgte vitenskapelige og administrative ledere ved Universitetet i Bergen*. Sosiologisk institutt. Hovedfagsoppgave. Bergen: Universitetet i Bergen.

- Torjesen, Dag Olaf (2007) «Kunnskap, profesjoner og ledelse. Kunnskapsperspektiver på ledelse i norsk helsetjeneste» *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 48 (2): 275–290.
- Torjesen, Dag Olaf (2008) *Foretak, management og medikrati*. Avhandling til Dr. Polit.graden. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Bergen: Universitetet i Bergen.
- U-sak 123/01 (2001) Universitetet i Bergen. Hentet: <http://www.uib.no/kollegiet/saklister/2001/>.
- U-sak 26/02 (2002) Universitetet i Bergen. Hentet: <http://www.uib.no/kollegiet/saklister/2002/>.
- U-sak 92/02 (2002) Universitetet i Bergen. Hentet: <http://www.uib.no/kollegiet/saklister/2002/>.
- U-sak 69/03 (2003) Universitetet i Bergen. Hentet: <http://www.uib.no/ust/dokumenter/saklister/2003/>.
- U-sak 81/04 (2004) Vedlegg 4. Universitetet i Bergen. Hentet: <http://www.uib.no/ust/dokumenter/saklister/2004/>.
- U-sak 96/04 (2004) Universitetet i Bergen. Hentet: <http://www.uib.no/ust/dokumenter/saklister/2004/>.
- U-sak 4/09 (2009) Universitetet i Bergen. Hentet: <http://www.uib.no/om/ledelsen/universitetsstyret/saklister-universitetsstyret/saklister-universitetsstyret-2009/mote-19.2.2009>.
- U-sak 32/09 (2009) Universitetet i Bergen. Hentet: <http://www.uib.no/om/ledelsen/universitetsstyret/saklister-universitetsstyret/saklister-universitetsstyret-2009/mote-30.4.2009>.
- U-sak 102/09 (2009) Universitetet i Bergen. Hentet: <http://www.uib.no/om/ledelsen/universitetsstyret/saklister-universitetsstyret/saklister-universitetsstyret-2009/mote-29.10.2009>.
- Vabø, Agnete (2003) «Universiteter under forandring – makt og motstand» *Sosiologisk tidsskrift*, 1: 75–93.