



# Administrativ endring i høyere utdanning i 1990-årene

Åse Gornitzka og Ingvild Marheim Larsen  
Norsk institutt for studier av forskning og høyere utdanning

På oppdrag fra Forskerforbundet ved UiO

## Forord

I 1996 presenterte NIFU en rapport som tok opp spørsmålet om administrativ endring ved universitetene. Den belyste blant annet følgende aspekter ved universitetenes administrative side: de vitenskapelig ansattes administrative bidrag, den kvantitative utviklingen i administrative stillinger ved universitetene, trekk ved de personer som innehar administrative stillinger, samt en analyse av ulike årsaker til administrativ endring ved universitetene. Den omfattet perioden fra 1987 til 1995.

Dette notatet tar igjen opp noen av spørsmålene som ble reist i NIFUs publikasjon fra 1996, med spesiell vekt på endringer som har skjedd i siste halvdel av 1990-tallet. Det presenterer oppdateringer av data som ble lagt fram i 1996. Notatet er en omarbeidet versjon av en presentasjon som ble gitt 6. juni 2001 for Forskerforbundets forening for administrativt ansatte (FAP) sitt vårseminar, og er et resultat av et oppdrag fra Forskerforbundet ved Universitetet i Oslo.

Åse Gornitzka har vært prosjektleder, og har sammen med Ingvild Marheim Larsen utarbeidet notatet. Yoko Johnsen-Solløs har stått for innsamling og bearbeiding av de kvantitative data.

# Innhold

Sammendrag.....	4
1 Innledning .....	6
1.1 Datakilder .....	7
2 Utviklingen innenfor den administrative stillingstrukturen ved universitetene .....	8
2.1 Hva er en administrativ stilling?.....	8
2.2 Årsverk i administrative stillinger: 1987-1999.....	8
3 Hva karakteriserer en universitetsadministrator?.....	15
3.1 Utdanningsnivå blant universitetsadministratorer .....	15
3.2 Universitetsadministrasjonens faglige profil .....	16
3.3 Samsvar mellom fagområde for utdanning og arbeidsstedets fagområde?.....	17
3.4 Administrative ressurser på ulike nivå.....	19
4 Høgskoler og administrasjon .....	20
5 Vitenskapelig ansattes administrative bidrag.....	21
6 Administrativ endring – fortolkninger og forklaringer .....	23
6.1 Byråkratisering eller profesjonalisering?.....	23
6.2 Årsaker til administrativ endring – noen faktorer .....	25
7 Administrativ endring som design – finnes det handlingsrom?.....	29
7.2 Interne prosesser og administrative endring .....	29
7.2 Administrativ endring som design –observasjoner fra et effektiviseringsprosjekt .....	30
7.3 Finnes det et handlingsrom for administrativ endring? .....	36
<b>Referanser .....</b>	<b>38</b>

## Sammendrag

- Fra 1995 til 1999 har årsverk utført i administrative stillinger ved de fire universitetene samlet økt med 6 prosent. Veksten i årsverk utført i vitenskapelige stillinger har vært på 12 prosent. Siste halvdel av 1990-tallet viser dermed en ganske annen utvikling enn i perioden før 1995. Fra 1987 til 1995 var den relative veksten i årsverk i administrative stillinger klart større enn veksten i årsverk utført i vitenskapelige stillinger.
- I 1999 ble det utført 1000 flere årsverk i administrative stillinger sammenlignet med 1987. Ved de fire universitetene samlet var det om lag 2500 årsverk i administrative stillinger i 1999.
- Det har vært en markert nedgang i årsverk i kontorstillinger ved de fire universitetene fra 1987 til 1999. Mesteparten av denne nedgangen har kommet etter 1995. Samtidig ble stadig flere av årsverkene i administrative stillinger utført av høyere administrativt personale (konsulenter, rådgivere, administrative ledere og lignende). Rundt 1800 årsverk ble i 1999 utført i høyere administrative stillinger, mot rundt 580 tolv år tidligere. Veksten i årsverk utført i høyere administrative stillinger har vært mindre etter 1995.
- Fast vitenskapelig personale ved universitetene bruker gjennomsnittlig mellom 17 og 18 prosent av sin arbeidstid på administrative oppgaver ved eget universitet. Andelen av arbeidstiden som brukes på administrative oppgaver er ikke signifikant endret fra 1991 til 2000.
- Høgskoleadministrasjonens omfang var i 1995 på tilsvarende nivå som det man fant ved universitetene på samme tid. Det samme var tilfellet med høgskoleadministrasjonens kompetanseprofil. Det var imidlertid store variasjoner mellom lærestedene.
- For universitetenes del har det vært en markert økning i *tallet* på ansatte i høyere administrative stillinger som har universitetsutdanning på cand.mag nivå eller med høyere grad, men *andelen* med denne utdanningsbakgrunnen er stabil (rundt 50 prosent). Hva gjelder universitetsadministratorenes faglige profil utgjør humanistene den største gruppen, mens det er svært få jurister som er ansatt i høyere administrative stillinger. Innslaget av naturvitere og samfunnsvitere er også betydelig. Et flertall av ansatte i høyere administrative stillinger ved universitetene er kvinner, men det har vært en svak nedgang i kvinneandelen fra 1993 til 1999. Det ser ut til at sentraladministrasjonen og instituttene har fått den største tilveksten i høyere administrative stillinger, mens fakultetsnivået har fått minst av veksten i denne type ansatte.

- For perioden fra 1987 til 1995 er det et visst grunnlag for å hevde at universitetene var inne i en *byråkratiseringsprosess*, hvis man med det mener at den relative veksten i administrative stillinger var større enn veksten i vitenskapelige stillinger. Etter 1995 er dette ikke lenger tilfellet, veksten i årsverk utført i administrative stillinger er betydelig lavere enn den prosentvise veksten i vitenskapelig ansatte. Det ser imidlertid ut som om universitetene har vært gjennom en *profesjonalisering* av den administrative staben de siste 10 til 15 år. Data knyttet til utviklingen innenfor det administrative stillingsstrukturen og data om universitetsadministratorenes utdanningsbakgrunn kan tolkes dithen. Denne utviklingen har fortsatt også etter 1995. Kompetanseprofilen i de administrative stillingene ved universitetene ser ut til å ha blitt betydelig endret fra 1980-tallet og fram til i dag. Det er flere forklaringer på denne utviklingstendensen. Blant annet har kravene til kompetanse på ulike administrative områder blitt skjerpet som følge av store endringer i forholdet mellom universitetene og myndighetene, med delegering og fristilling som viktige komponenter. Også veksten i ekstern finansiering av universitetene har betydd skjerpete krav til administrativ kompetanse ved universitetene. Dessuten har den store veksten i studenttallet i løpet av 1990-årene hatt innvirkning, både kvalitativt og kvantitativt, på de administrative støttefunksjonene ved universitetene. Studentveksten har gitt økt volum på studentbehandling, eksamensavvikling og høyere krav til studentinformasjon og større endringer i studieadministrasjon.
- Siste halvdel av 1990-årene ser også ut til å ha vært en periode med økende bevissthet rundt bruken av administrative ressurser ved universitetene. Flere av lærestedene har gjennomført målrettede prosesser for endring i støttefunksjonene. Effektiviseringsprosjektet ved Universitetet i Oslo er et av disse. Erfaringene fra dette omfattende endringsprosjektet tilsier at det er betydelige handlingsrom for administrativ endring, også ved et stort og komplekst lærested som Universitetet i Oslo. Slike instrumentelle prosesser kan imidlertid være vanskelig og konfliktfylte. Observasjoner fra Effektiviseringsprosjektet demonstrerer blant annet betydningen av hvilken forankring et slikt prosjekt har i ulike deler av organisasjonen, og hvor viktig elementer som timing, størrelse og organisering er for forløp og utfall av slike prosesser.

## 1 Innledning

I 1996 presenterte NIFU en rapport som tok opp spørsmålet om administrativ endring ved universitetene. Den belyste blant annet følgende aspekter ved universitetenes administrative side: de vitenskapelig ansattes administrative bidrag, den kvantitative utviklingen i administrative stillinger ved universitetene, trekk ved de personer som innehar administrative stillinger, samt en analyse av ulike årsaker til administrativ endring ved universitetene. Den omfattet perioden fra 1987 til 1995.

I dette notatet tar vi opp igjen opp noen av spørsmålene som ble reist i NIFUs publikasjon fra 1996, med spesiell vekt på endringer som har skjedd i siste halvdel av 1990-tallet. Vi presenterer oppdateringer av de data som ble lagt fram i 1996. Dette notatet er basert på en presentasjon gitt 6. juni 2001 for Forskerforbundets forening for administrativt ansatte (FAP) sitt vårseminar, og er et resultat av et oppdrag fra Forskerforbundet ved UiO

Notatet behandler følgende temaer. For det første ser vi på kvantitative utviklingen innenfor den administrative stillingsstrukturen ved de fire universitetene, med en spesielt vekt på utviklingen som fant sted etter 1995 og fram til 1999. Vi sammenholder denne utviklingen med endringer i tallet på årsverk utført i vitenskapelige stillinger og med endringer i studenttallet (del 2).

I del tre presenterer vi data for hvem som innehar høyere administrative stillinger ved universitetene, hvilket utdanningsnivå og hvilken utdanningsbakgrunn de har, og fordeling etter kjønn og alder.

For høgskolene sin del har vi ikke data for *utviklingen* av høgskoleadministrasjonen over tid. Men vi har tverrsnitt-data fra de statlige høgskolene fra 1995 som kan gi oss et visst innblikk i administrasjonens omfang og innretning i denne delen av universitets- og høgskolesektoren. I del fire presenteres dette og vi sammenligner data om høgskoleadministrasjonen med situasjonen ved universitetene.

I del fem tar vi opp spørsmålet om de vitenskapelig ansattes administrative bidrag i form av tid brukt til administrasjon. Vi kan også presentere oppdaterte data de vitenskapelig ansattes medlemskap i komiteer og utvalg ved universitetene.

Del seks setter søkelyset på de kvalitative aspekter ved administrativ endring og vi trekker der opp linjene for en diskusjon om hvordan de kvantitative data skal fortolkes og forklares. Vi tar opp spørsmålet om hvorvidt de utviklingstendenser som har sett fra slutten av 1980-tallet representerer en *byråkratisering* av universitetene, og hvorvidt universitetsadministrasjonen har gått gjennom en *profesjonaliseringsprosess* i denne perioden. Vi skisserer også noen faktorer som har vært viktige for å forklare denne utviklingen. Denne diskusjonen følges opp i

del syv. På bakgrunn av en analyse av et omfattende prosjekt for administrativ endring og effektivisering som fant sted ved Universitetet i Oslo i siste halvdel av 1990-tallet spør vi: hvilket handlingsrom har man for administrativ endring i en universitetsorganisasjon?

### **1.1 Datakilder**

Data for årsverk utført i administrative stillinger er hentet fra Statens tjenestemannsregister. Data for årsverk utført i vitenskapelige stillinger er hentet fra Forskerpersonalregisteret ved NIFU. Dette registeret omfatter opplysninger om årsverk utført i faste vitenskapelige stillinger, rekrutteringsstillinger, og eksternt finansiert vitenskapelig personale. Dette registeret inneholder også bakgrunnsopplysninger om personer som innehar høyere administrative stillinger ved universitetene (jf. del 3). Vi bruker også data fra NIFUs spørreskjemaundersøkelser til fast vitenskapelig ansatte ved universitetene. Slike undersøkelser har vært foretatt med ti års mellomrom, og siste undersøkelse har data fra år 2000. I tillegg baserer vi oss på sekundæranalyse av andre studier, dokumentanalyse og intervjuer som ble gjort ved Universitetet i Oslo våren 2001.

## 2 Utviklingen innenfor den administrative stillingsstrukturen ved universitetene

### 2.1 Hva er en administrativ stilling?

Kategorisering av ulike stillinger ved universitetene er ikke en enkel oppgave. Ofte opererer man med et skille mellom vitenskapelig og ikke-vitenskapelig personale. Innenfor det ikke-vitenskapelige personalet er det videre vanlig å skille mellom driftstekniske stillinger knyttet til vedlikehold og drift av universitetenes bygninger, og vitenskapelige hjelpestillinger (som laboratorieassistenter, ingeniører og forskningsteknikere), bibliotekstillinger og administrative stillinger. Det er den siste kategorien stillinger som er i fokus i her. I dette notatet er årsverk i tekniske, driftstekniske stillinger og bibliotekarstillinger *ikke* inkludert.

I denne undersøkelsen opererer vi med en inndeling av administrative stillinger ved universitetene i to hovedgrupper: Kontorstillinger og høyere administrative stillinger. Vi bruker betegnelsen *kantorstillinger* om følgende stillingstyper: fullmektig, førstefullmektig, sekretærer og førstesekretærer. Gruppen *høyere administrative stillinger* omfatter stillinger som konsulent-, førstekonsulent, rådgiverstillinger og ulike administrative lederstillinger. Når vi i den videre framstillingen bruker betegnelsen ”administrative stillinger samlet”, refererer dette til både kontorstillinger og høyere administrative stillinger. Vi viser for øvrig til en mer inngående drøfting av inndeling i ulike stillingskategorier som finnes i Gornitzka, Kyvik og Larsen 1996:51-54.

Som vi kommer tilbake til senere i drøftingen i del seks, omfatter administrative stillinger slik det er definert her en rekke ulike stillingskategorier som har en bredt spekter med oppgaver og funksjoner ved universitetene. Det kan være glidende overganger mellom det man med rimelighet kan anta er administrative stillinger og tekniske stillinger, og også mellom faglige og administrative stillinger, som for eksempel når personer som er ansatt i en administrativ stillingskode har funksjoner av faglig art, som for eksempel forskningsformidling og andre informasjonsoppgaver. Når man bruker data på grunnlag av Statens tjenestemannsregisters stillingskoder er det ikke mulig å skille ut de stillingene som brukes på den måten fra de funksjoner som er knyttet til administrative arbeidsoppgaver i for eksempel personal- og økonomiforvaltning og studieadministrasjon, og stabsoppgaver knyttet til universitetenes styringsorganer osv. Følgelig skal man være klar over det spektrum av arbeidsoppgaver som er tillagt til de ulike stillingskodene som i denne undersøkelsen inngår i kategorien administrative stillinger.

### 2.2 Årsverk i administrative stillinger: 1987-1999.

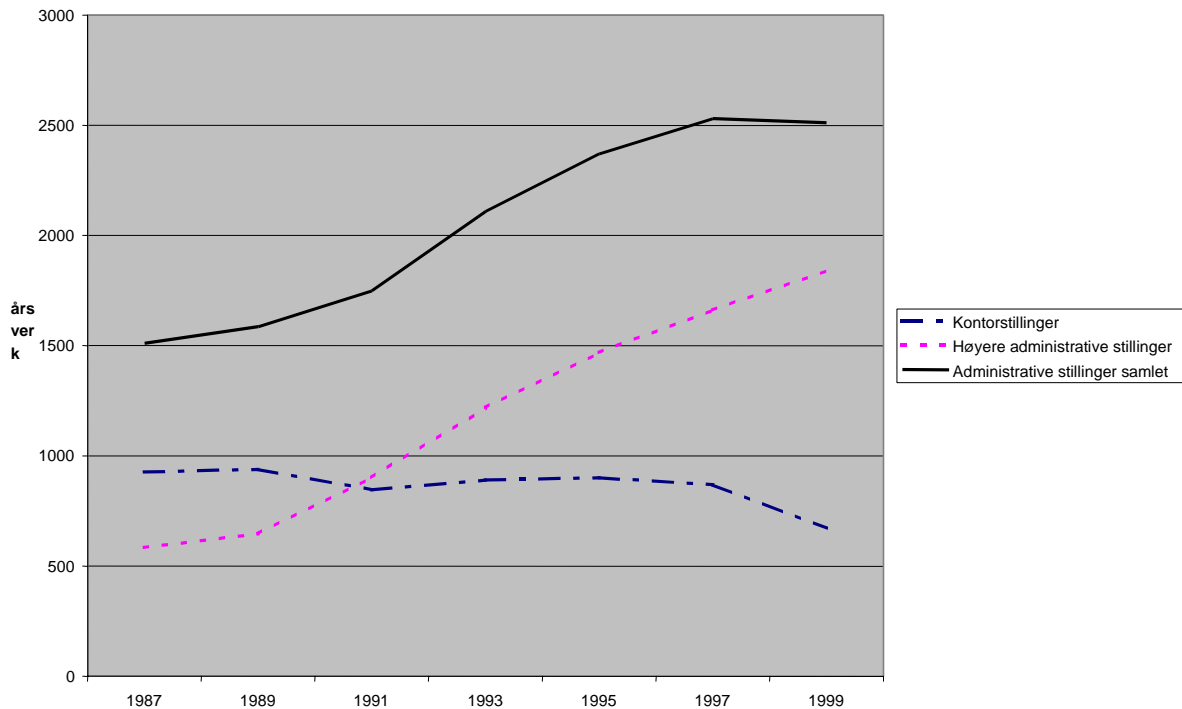
Data om utviklingen i årsverk utført i administrative stillinger viser at det fant sted en endring i utviklingsmønsteret rundt midten av 1990-tallet. Fra 1995 til 1999 har årsverk utført i administrative stillinger ved de fire universitetene samlet økt med 6 prosent. Veksten i årsverk

utført i vitenskapelige stillinger har vært på 12 prosent (se tabell 2.2). For tolvårsperioden fra 1987 til 1999 har det samlet sett blitt 1000 flere årsverk i administrative stillinger. Det var 1500 slike årsverk i 1987 og over 2500 i 1999 (se tabell 2.1). Årsverk utført i administrative stillingskategorier ved de fire universitetene totalt økte med 66 prosent på 12 år. For de administrative stillingene sett under ett har veksten flatet ut etter 1995. Fra 1997 til 1999 har man for første gang hatt en reduksjon i antall årsverk utført i administrative stillinger ved de fire universitetene sett under ett, med en reduksjonen på 19 årsverk og en prosents nedgang på disse to årene. Sammenlignet med den ganske markerte veksten i årsverk utført i administrative stillinger som fant sted fram til 1995 har altså utviklingen etter 1995 skapt et annet bilde. For denne perioden alene, altså fra 1995 til 1999, har årsverk i vitenskapelige stillinger vokst mer enn årsverk utført i administrative stillinger (se tabell 2.2)

Årsverk i *høyere administrative stillinger* har vokst med omlag 1200 på 12 år. Begynnelsen av 1990-tallet var den store vekstperioden for årsverk i utført innenfor denne typen stillingskategorier, altså saksbehandler, konsulenter og administrative ledere. Både før og etter er veksten mindre. Ser vi bare på utviklingen *innenfor* de høyere administrative stillingene er det årsverk utført i de laveste konsulentstillingene som har hatt den minste veksten i perioden fra 1987 til 1999.

Kontorpersonalet reduseres ganske kraftig på 12 år, en reduksjon på 255 årsverk. Nesten 30 prosent av årsverkene har forsvunnet fra 1987 til 1999. Med kontorpersonale menes altså fullmektiger, førstefullmektig, sekretær og førstesekretær. I 1987 var det nesten 1000 årsverk utført av personer i slike stillingskategorier, i 1999 var det opp mot 700 slike årsverk igjen. Det er spesielt i perioden etter 1995 at årsverk i kontorstillingene har blitt redusert.

Figur 2.1: Årsverk utført i administrative stillinger ved de fire universitetene samlet. 1987 til 1999.



Kilde: Statens tjenestemannsregister

Årsverk utført av personer i vitenskapelige stillinger (både fast, midlertidig og eksternt finansiert personale), har også vokst kraftig i denne tolvårsperioden. Årsverk utført av personale i vitenskapelige stillinger hadde en vekst på 56 prosent fra 1987 til 1999 (se tabell 2.1).

Tabell 2.1 Årsverk utført av personer i kontorstillinger, høyere administrative stillinger og vitenskapelige stillinger. 1987 til 1999. De fire universitetene samlet.

	1987	1991	1995	1997	1999	Endring 1987-1999	
						Absolutt	Prosentvis
Kontorstillinger	927	846	901	869	672	-255	-28
Høyere adm stillinger	584	903	1469	1661	1840	1256	215
<i>Adm stillinger samlet</i>	<i>1512</i>	<i>1749</i>	<i>2370</i>	<i>2531</i>	<i>2512</i>	<i>1000</i>	<i>66</i>
Vitenskapelige stillinger	5120	6245	7091	7640	7969	2849	56

Kilde: Statens tjenestemannsregister og Forskerpersonalregisteret

### Forskjeller mellom de fire universitetene

De fire universitetene har noen individuelle forskjeller når det gjelder utviklingen i årsverksproduksjon i administrative og vitenskapelige stillinger. For det først har Universitetet i Oslo (UiO) og Universitetet i Tromsø (UiTø) redusert tallet på årsverk i kontorstillinger ganske mye kraftigere enn Universitetet i Bergen (UiB) og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) i perioden fra 1987 til 1999. Ved UiTø er årsverk i

kontorstillinger nesten halvert, mens det ved Universitetet i Oslo er mer enn halvert i denne perioden (se tabell 2.2).

For UiO har veksten i årsverk utført i høyere administrative stillinger vært noe svakere enn for de tre øvrige universitetene, og den har nesten stoppet opp fra 1997 til 1999. Samlet sett er UiO det eneste universitetet som i 12 års perioden fra 1987 til 1999 hadde større vekst i årsverk utført i vitenskapelige stillinger (årsverk, inkludert eksternt finansiert personale), enn i administrative stillinger (altså kontorstillinger og høyere administrative stillinger). Ved dette universitetet har det også i perioden fra 1995 til 1999 vært en nedgang årsverk i administrative stillinger

Tabell 2.2: Årsverk utført i kontorstillinger, høyere administrative stillinger og vitenskapelige stillinger fordelt per universitet. 1987 til 1999

		1987	1991	1995	1997	1999	Endring 1987-1999		Endring 1995-1999	
							Abs.	%-vis	Abs.	%-vis
UiB	Kontor	230	223	216	219	174	-56	-24	-42	-20
	Høyere adm	133	204	328	359	453	319	239	125	38
	<i>Adm, samlet</i>	363	426	544	578	627	264	73	83	15
	Vit.stilling	1129	1294	1540	1660	1677	548	49	137	9
UiO	Kontor	333	268	264	230	140	-193	-58	-124	-47
	Høyere adm	259	408	653	730	735	476	184	82	13
	<i>Adm, samlet</i>	592	675	917	960	875	283	48	-42	-5
	Vit.stilling	2164	2648	2953	3188	3349	1185	55	396	13
UiTø	Kontor	115	113	116	101	60	-55	-48	-56	-48
	Høyere adm	80	135	215	250	311	231	291	96	45
	<i>Adm, samlet</i>	194	248	331	352	371	177	91	40	12
	Vit.stilling	486	589	716	798	900	414	85	184	26
NTNU	Kontor	250	243	305	318	298	48	19	-7	-2
	Høyere adm	112	156	274	322	341	229	204	67	25
	<i>Adm, samlet</i>	362	399	579	641	639	277	76	60	10
	Vit.stilling	1341	1714	1882	1994	2043	702	52	161	9
Totalt	Kontor	927	846	901	869	672	-255	-28	-229	-25
	Høyere adm	584	903	1469	1661	1840	1256	215	371	25
	<i>Adm, samlet</i>	1512	1749	2370	2531	2512	1000	66	142	6
	Vit.stilling	5120	6245	7091	7640	7969	2849	56	878	12

Kilder: Statens tjenestemannsregister og Forskerpersonalregisteret



Tabell 2.3 viser utviklingen i forholdstallet mellom årsverk i vitenskapelige versus administrative stillinger. Forholdstallene indikerer også noen forskjeller i utviklingen mellom de fire universitetene. UiO hadde i 1999 flere årsverk i vitenskapelige stillinger per årsverk i administrativ stilling samlet enn i 1987. UiTø hadde i 1999 færre årsverk i vitenskapelig stilling per årsverk i administrativ stilling samlet enn tolv år tidligere, men likevel flere enn i 1995. UiB og NTNU hadde begge færre årsverk i vitenskapelige stillinger i 1999 per årsverk i administrativ stilling samlet enn både i 1995 og 1987. Tabellen viser også forholdet mellom årsverk i vitenskapelige stillinger per årsverk i *høyere* administrative stillinger, og forholdstallene indikerer blant annet at NTNU har en noe annen profil i bruken av administrative stillinger. Dette universitetet har fremdeles et større innslag av kontorstillinger i den administrative stillingsstrukturen, og et dertil høyere forholdstall mellom årsverk i vitenskapelige stillinger per årsverk i *høyere* administrative stillinger.

Tabell 2.3 Årsverk utført i vitenskapelig stilling (V) per årsverk i administrativ stilling (A) og årsverk høyere administrativ stilling (HA).

		UiB	UiO	UiTø	NTNU	Totalt
<b>V/A</b>	<b>1987</b>	3,1	3,7	2,5	3,7	3,4
	<b>1995</b>	2,8	3,2	2,2	3,3	3,0
	<b>1999</b>	2,7	3,8	2,4	3,2	3,2
<b>V/HA</b>	<b>1987</b>	8,5	8,3	6,1	12,0	8,8
	<b>1995</b>	4,7	4,5	3,3	6,9	4,8
	<b>1999</b>	3,7	4,6	2,9	6,0	4,3

Kilder: Statens tjenestemannsregister og Forskerpersonalregisteret

### Studenttall og årsverk i administrative stillinger

I tolvårsperioden fra 1987 til 1999 har tallet på registrerte studenter ved universitetene vokst fra nesten 40000 til litt over 74000. Toppen i studentveksten kom i 1996/97, der de fire lærestedene til sammen hadde over 76000 studenter (SSB 2001). Tabell 2.4 viser at antall studenter per administrativt årsverk (både kontor og høyere administrativt personale) fra 1987 til 1999 har økt for universitetene totalt, fra 26 studenter til 30 studenter per årsverk i administrativ stilling. Alle universitetene hadde i 1999 flere studenter per administrativt årsverk sammenlignet med 1987, men det har blitt færre studenter per administrativt årsverk i 1999 sammenlignet med 1995.

Tabell 2.4 Antall registrerte studenter per årsverk i administrativ stilling(A).

		UiB	UiO	UiTø	NTNU	Totalt
<b>S/A</b>	<b>1987</b>	23	33	12	26	26
	<b>1995</b>	33	40	20	30	33
	<b>1999</b>	26	38	16	30	30

### 3 Hva karakteriserer en universitetsadministrator?

#### 3.1 Utdanningsnivå blant universitetsadministratorer

Resultatene fra siste undersøkelse (1993-tall) viste at gruppen med universitetsutdanning var jevnstor med gruppen med annen eller uten utdanning. Kategorien ”med universitetsutdanning” inkluderer alle med utdanning på cand.mag.nivå og høyere fra universitet eller vitenskapelig høgskole. Ser vi på hva som har skjedd siden den gang viser tallene først en liten oppgang i andelen med universitetsutdanning til 53 prosent, deretter har det vært 2 prosentpoeng nedgang i andelen universitetsadministratorer med universitetsutdanning (Tabell 3.1). Med andre ord har det relativt sett vært liten bevegelse i utdanningsnivået til universitetsadministratorer i perioden 1993 til 1999. Men siden gruppen høyere administrativt personale har økt innebærer det at *antallet* administratorer med høyere utdanning har økt fra 861 til 1092, dvs en vekst på 27 prosent. Det betyr at vitenskapelig personale i sin kontakt med administrasjonen møter langt flere med universitetsbakgrunn. Vi har ikke data for hva slags type utdanning kategorien ”annen utdanning og uspesifisert” skjuler, men ulike høgskoleutdanninger er trolig en stor gruppe.

Antallet administratorer med doktorgrad er ikke høyt og har svingt noe siden 1993. Totalt har den økt noe; i 1993 hadde 34 personer i høyere administrative stillinger doktorgrad, i 1999 hadde antallet økt til 45 (se tabell 3.2).

Tabell 3.1. Høyere administrativt personale ved universitetene i 1993-1999 etter utdanning.

Utdanning	1993		1999		Vekst	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	87-93	93-99
Totalt med universitetsutdanning <sup>1</sup>	725	50	1092	51	112%	51%
Annen utdanning og uspesifisert <sup>2</sup>	721	50	1146	49	113%	59%
Totalt	1446	100	2238	100	112%	55%
Herav med doktorgrad	34	2	45	2		
Utenlandsk doktorgrad			5			

Tabell 3.2. Høyere administrativt personale ved universitetene i 1995-1999 etter utdanning.

	1995		1997		1999		
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	
Totalt med universitetsutdanning <sup>1</sup>	861	53	1004	51	1092		27%
Annen utdanning og uspesifisert <sup>2</sup>	757	47	978	49	1146	51	51 %
Totalt	1618	100	1982	100	2238	100	38 %
Herav med doktorgrad	40	2	33	2	45	2	
Utenlandsk doktorgrad	3		2		5		

<sup>1</sup> Personale med universitets- og høgskoleutdanning eller tilsvarende (ISCED-nivå 6 og over).

<sup>2</sup> Tallene inkluderer bl.a. en del personale med utenlandsk eksamen eller uten full embetseksamen.

<sup>3</sup> Inkluderer ikke utenlandsk doktorgrad.

Kilde: Forskerpersonalregisteret

### 3.2 Universitetsadministrasjonens faglige profil

Her vil vi fokusere på hvilket fagområde universitetsadministratorene har sin utdanning fra og om det har vært noen endring fra 1993 til i dag. Dataene viser at humanistene er den største enkeltgruppa blant universitetsadministratorene. 33 prosent av dem med universitetsbakgrunn har sin utdanning innen humaniora (tabell 3.3). Administratorer med utdanning fra matematisk-naturvitenskapelige fag er nest størst med 27 prosent, mens samfunnsviterne har 25 prosent. Teknologene utgjør 11 prosent, mens det er få fra jus eller medisin.

Det kan se ut som det er en fast fordelingsnøkkel i universitetsadministrasjonens faglige profil – den var omtrent lik i 1993. De små endringene vi kan observere er relativt litt flere samfunnsvitere, og relativt litt færre teknologer.

Juristenes fravær fra administrasjonen og samfunnsviternes relative beskjedne innslag er avvikende i forhold til disse utdanningenes sterke posisjon i administrative stillinger ellers i arbeidslivet. Både jus og samfunnsvitenskap kan til dels karakteriseres som ”administrasjonsutdanninger” som er godt representert i offentlige forvaltningsorgan. Tradisjonelt har det ikke vært mange humanister i statsforvaltningen. Riktignok har andelen av nyutdannede humanister som arbeider i offentlig administrasjon et halv år etter eksamen på 1990-tallet økt noe (fra 9 prosent i 1991 til 14 prosent i 1999) (Kilde: Kandidatundersøkelsen 1999, NIFU), likevel avviker sammensetningen av universitetsadministrasjonen fra offentlig forvaltning. Dette gjør at det er grunn til å tro at administrasjon ved universitetene er noe annet enn statsforvaltning i den forstand at oppgavene til dels er annerledes og at tilsvarende oppgaver til dels håndteres annerledes. I statsforvaltningen arbeider jurister ofte med regelanvendelse i arbeidet. Vi har ikke data som kan besvare hvorfor det er få jurister i universitetsadministrasjon, men det lave innslaget av jurister kan tyde på at regelhåndtering ikke er dominerende arbeidsoppgaver i universitetsadministrasjonen. Eller det kan være at jurister ikke finner universitetsadministrasjon som en attraktiv arbeidsplass? I motsetning til statsforvaltningen framstår universitetsadministrasjonen som en alternativ karrierevei for humanister. At sammensetningen i universitetsbyråkratiet er ulikt statsforvaltningen, peker i retning av at det å administrere et universitet er noe særegent.

Tabell 3.3 Høyere administrativt personale ved universitetene i 1993 og 1999 etter utdanning.

Utdanning	1993		1999		Vekst 93-99
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	
Humaniora	241	33	349	33	45%
Samfunnsvitenskap	159	22	272	25	71%
Rettsvitenskap	27	4	37	3	37%
Matematikk/naturvitenskap	188	26	291	27	55%
Medisinske fag	9	1	6	1	-
Teknologi	101	14	119	11	8%
Totalt med universitetsutdanning <sup>1</sup>	725	100	1074	100	48%

Inkludert alle med utdanning på cand.mag.nivå og høyere fra universitet, vitenskapelig høyskole eller tilsvarende.

Kilde: Forskerpersonalregisteret

### 3.3 Samsvar mellom fagområde for utdanning og arbeidsstedets fagområde?

Universitetet beskrives ofte som et system bestående av to parallelle pyramider – en administrativ og en faglig – med til dels store avstander mellom dem. Om disse to gruppene har utdanning fra samme fagområde, kan det muligens bidra til å dempe polariseringen mellom dem. Datamaterialet peker i retning av at i flere fagområder er det samsvar mellom administratorenes utdanningsbakgrunn og arbeidsstedets fagområdetilknytning (Tabell 3.4). Dette gjelder i første rekke på humanistiske institutter og fakulteter. Halvparten av administratorene på slike institutter og fakulteter har utdanning innen humaniora. På samfunnsfaglige og naturvitenskapelig og teknologiske institutter og fakulteter, er det om lag en tredjedel av de ansatte hvor fagområde for utdanning korresponderer med arbeidsstedets fagområdetilknytning. Det er ikke et slikt mønster på institutter og fakulteter innen det medisinske fagområder. Det har vært minimale bevegelser i dette mønsteret siden 1993.

Tabell 3.4. Høyere administrativt personale ved universitetene i 1993 og 1999 etter arbeidsstedets fagområde og fagområde for utdanning.<sup>1</sup>

Fagområde for utdanning	Arbeidsstedets fagområde									
	Humaniora		Samf.vit.		Mat.nat/tekno		Medisin		Uspesifisert	
	1993	1999	1993	1999	1993	1999	1993	1999	1993	1999
Humaniora	49	49	12	13	2	3	11	8	18	16
Samfunnsvit.	7	7	28	27	6	4	11	13	12	11
Jus		1		3		0		1		2
Mat.nat.	2	6	7	7	30	31	15	13	9	9
Teknologi	1	1	2	1	12	11	4	4	9	6
Medisin	-	-	-	-	-	-	4	1	-	-
Annen utdanning	40	36	50	48	50	49	55	59	51	55
Totalt	99	100	99	99	100	98	100	99	100	99
(N)	(170)	(270)	(241)	(365)	(300)	(407)	(164)	(271)	(571)	(922)

<sup>1</sup> Ansatte i sentraladministrasjonen er holdt utenfor fordi arbeidssted ikke kan knyttes til fagområde.

Kilde: Forskerpersonalregisteret

### Universitetsadministrasjon – fortsatt kvinners arena?

Det er stadig oppmerksomhet rundt den lave kvinneandelen blant vitenskapelig personale ved universitetene. Adelen kvinner i toppstillinger har økt fra 9 prosent i 1993 til 12 prosent i 1999. Det betyr at kvinner i professorater fremdeles er en minoritet. Ser vi på hele det vitenskapelig personalet under ett var kvinneandelen 19 prosent i 1993 og 23 prosent i 1999. Relativt sett utgjør altså kvinner i vitenskapelig stillinger ingen stor gruppe på universitetene. Derimot er bildet annerledes i administrasjonen – her er kvinnene i flertall, selv om det har vært en liten tilbakegang fra 57 prosent i 1993 til 55 prosent i 1999. Det er imidlertid noen forskjeller mellom universitetene som det er grunn til å bemerke. Kvinneandelen er størst ved UiO og også ved UiB er kvinnene i flertall, mens det er noen flere mannlige universitetsadministratorer ved universitetene i Trondheim og Tromsø. Med unntak av UiB er kvinneandelen i universitetsadministrasjonen redusert noe i perioden 1993 til 1999. I siste undersøkelse betegnet vi universitetsadministrasjonen som kvinners arena. Det er fortsatt grunn til å hevde at den er det, men forsetter tendensen vi her ser, kan menn også på denne arenaen ved universitetene snart bli i flertall.

*Tabell 3.5. Høyere administrativt personale ved universitetene etter lærested. Totalt og kvinner i 1993 og 1999.*

	UiO		UiB		NTNU		UiTø		Totalt	
	1993	1999	1993	1999	1993	1999	1993	1999	1993	1999
Totalt	697	1067	302	493	253	390	194	288	1446	2238
Kvinner	461	651	158	270	102	177	99	133	820	1231
Andel kvinner	66	61	52	55	40	45	51	46	57	55

*Kilde: Forskerpersonalregisteret*

### Universitetsansattes alder

Sammenligner vi administrativt ansattes gjennomsnittsalder i 1993 og 1999 ser vi at snittet holder seg stabilt på 44 år. Likeledes er den aldersmessige avstanden til faglig personale relativt stabil, selv om gjennomsnittsalderen blant vitenskapelig ansatte har økt med ett år. Yngst er personalet i Tromsø – det gjelder både faglig og administrativt ansatte. Faglig personale er i snitt eldst ved UiO. Det er høyest snittalder på administrasjonen ved NTNU med 46 år, mens den er lavest ved UiTø med 42 år. Men her er det snakk om små forskjeller.

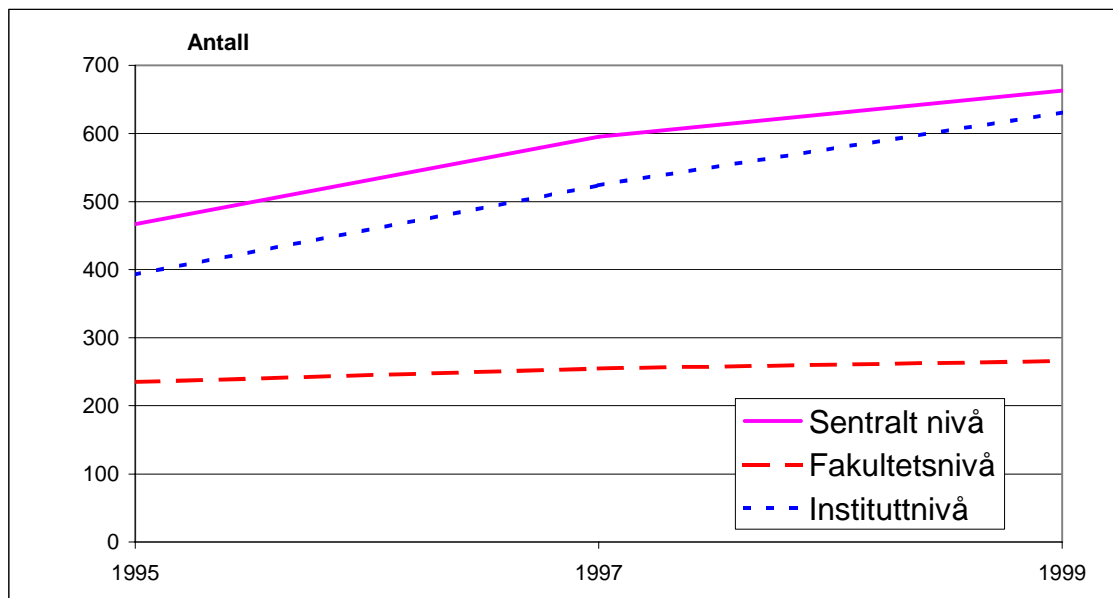
*Tabell 3.6 Gjennomsnittsalder på fast vitenskapelig personale og administrativt personale ved universitetene i 1993 og 1999, etter lærested.*

Lærested	1993		1999	
	Vitenskapelig personale	Administrativt personale	Vitenskapelig personale	Administrativt personale
UiO	51	44	53	44
UiB	49	45	51	44
NTNU	49	46	50	46
UiTø	45	41	48	42
Alle	50	44	51	44

### 3.4 Administrative ressurser på ulike nivå

Hvordan fordeler så høyere administrative stillinger seg på de tre ulike nivåene, som institutt-, fakultets- og sentraladministrativt nivå? Utgangspunktet fra forrige undersøkelse var at instituttene hadde fått den største tilveksten av høyere administrative stillinger. Veksten på sentralt nivå og fakultetsnivå var betydelig den også, men ikke i samme grad som for instituttadministrasjonen. Mens sentralt nivå og instituttnivå til sammen hadde om lag 350 høyere administrative stillinger hver, var det drøyt 200 administrative stillinger på fakultetene. Utgangspunktet for denne undersøkelsen var dermed at instituttadministrasjonen var jevnstor med sentraladministrasjonen, mens fakultetsadministrasjonen var betydelig mindre. Nå spør vi hva som har skjedd siden den gang. Både ved forrige måling og nå er dataene begrenset til Universitetet i Bergen og Universitetet i Oslo.

Fra 1995 til 1999 ser det igjen ut til at fakultetsnivået har fått minst av veksten i høyere administrative stillinger fra 1995, mens det er instituttene og de sentraladministrative enheter som tar opp veksten som har funnet sted innenfor høyere administrativt personale i perioden. Den sterke veksten i administrative stillinger på instituttnivå som vi så i perioden 1987 til 1993 var dermed ikke en tidsbegrenset oppbyggingsfase, men en tendens som ser ut til å ha fortsatt.



Figur 3.1 Høyere administrativt personale ved UiB og UiO etter nivå. Antall personer 1995-1999

Kilde: Forskerpersonalregisteret

## 4 Høgskoler og administrasjon

Som ledd i evalueringen av høgskolereformen gjorde NIFU en studie av administrasjonens omfang og profil i de statlige høgskolene (Gammelsæter, Dimmen og Kyvik 1999).

Sammenligninger av forholdstall mellom årsverk utført av henholdsvis faglige tilsatte og administrativt tilsatte ved universitetene og høgskolene, viste at høgskolene i alle fall ikke hadde større administrasjoner enn universitetene. Høgskolene samlet hadde dessuten flere studenter per årsverk i administrasjonen enn noen av universitetene.

Tabell 4.1 Antall årsverk utført av faglig personale (F) per årsverk utført av administrativt personale (A), og antall studenter per årsverk utført av administrativt personale (A) , etter lærested, 1995

	F/A	S/A
Universitetene	3,0	33
NLH	2,8	15
NHH	2,9	33
Statlige høgskoler	3,1	42

Tabell 4.2: Antall årsverk til administrasjon og ledelse, og antall administrative årsverk i prosent av totalt antall stillinger i 1996/97. Statlige høgskoler.

Antall Administrative stillinger	Antall årsverk til adm. og ledelse av valgte ledere	Antall årsverk til adm. av fagpersonalet	Antall årsverk	Årsverk til adm. i prosent av antall stillinger
1367,5	276*	516,6*	2013,5***	31%

\* eks. Høgskolen i Stavanger

\*\* eks. Samisk høgskole

\*\*\* eks. Høgskolen i Stavanger og Samisk høgskole

Oversikten viste også at høgskolene varierer sterkt når det gjelder fordeling av administrativt personale mellom nivåene, og også når det gjelder bruk av administrativt personale per faglig ansatt og totale stillinger (mellom 15 og 24 prosent). Forholdstallet mellom studenter og administrativt ansatte varierer også mye. En årsak til denne variasjonen kan være administrasjon utført av fagpersonalet. Vi har ikke data direkte som gir oss svar på dette. Likeledes har vi ikke data som gjør det mulig å sammenligne de faglige ansattes administrative bidrag ved høgskolene sett i forhold til ved universitetene. Tradisjonene ved høgskolene har vært annerledes når det gjelder administrasjon og ledelse enn ved universitetene, blant annet ble prinsippet om delt ledelse introdusert i høgskolesektoren først etter høgskolereformen.

Sannsynligvis er det også slik at variasjonene mellom høgskolene i administrative kostnader skyldes mer sammensatte forhold. Institusjonene varierer med hensyn til faglig profil, størrelse, og grad av geografisk samlokalisering, og det har konsekvenser for administrasjonens omfang og innretning.

I undersøkelsen av administrasjon i de statlige høgskolene etter høgskolereformen slås det fast at man på undersøkelsestidspunktet ikke kunne finne administrative stordriftsfordeler som følge av sammenslåingene i denne sektoren. Det pekes på tre forhold som har ført til økt administrasjon ved høgskolene, fra tiden som regionale høgskoler til tilværelsen som sammenslåtte statlige høgskoler. Departementets krav til økt kvalitet og profesjonalitet i høgskolenes administrasjon, delegering av forvaltningsoppgaver fra departementet til lærestedene, og innføring av valgte styringsorganer på sentralt og avdelingsnivå. Ved de fleste høgskolene tok det også tid å etablere nye felles administrative systemer og reglementer, og man trengte ekstra ressurser til å få de nye systemene på plass.

Undersøkelsen viste også at kompetanseprofilen i administrasjonen ved høgskolene var ganske lik den man fant på samme tidspunkt ved universitetene (se tabell 4.3). Men det var store individuelle forskjeller mellom høgskolene når det gjelder sammensetningen av administrativt personale. De mindre høgskolene, spesielt de som ligger utenfor store bysentra, rapporterte om ganske store problemer med å rekruttere formelt kompetent personale til saksbehandlerstillinger og stillinger som administrative ledere.

Tabell 4.3: Prosentandel administrative ledere, saksbehandlere og kontorstillinger av totalt administrativt personale. Alle statlige høgskoler i 1995.

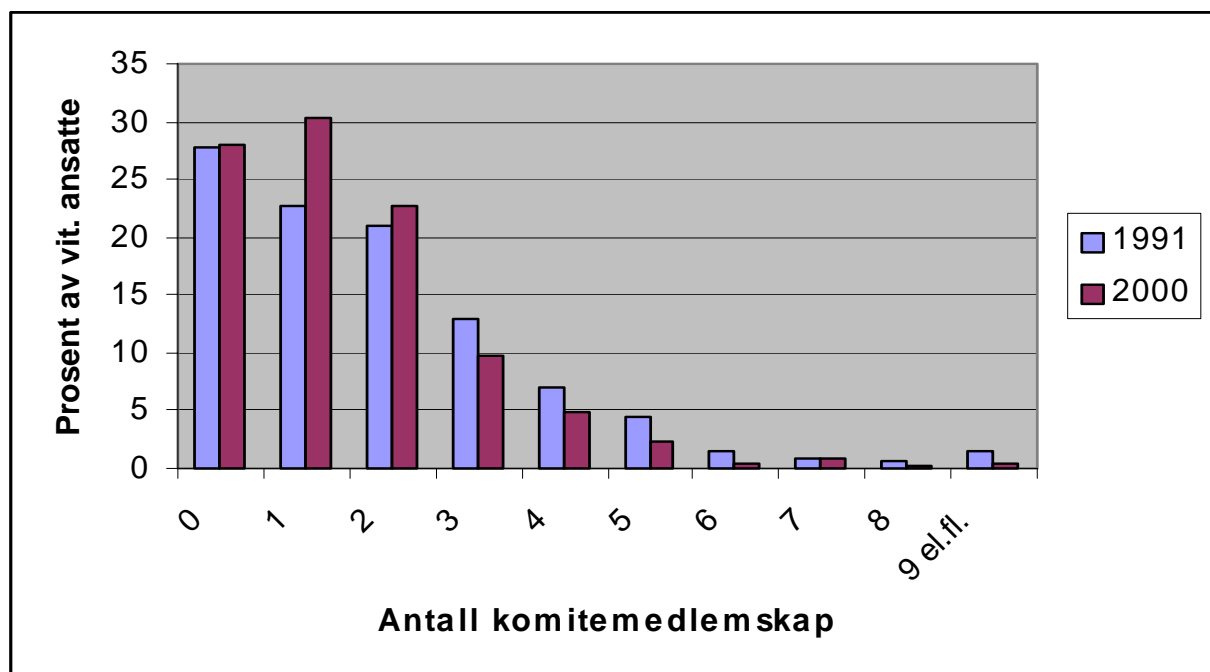
	Administrative ledere	Saksbehandlere	Kontorstillinger
Gjennomsnitt	19	48	33

## 5 Vitenskapelig ansattes administrative bidrag

Analyser basert på data om tidsbruk blant vitenskapelig ansatte ved universitetene har vist at en betydelig andel arbeidstiden brukes til administrasjon. Fast vitenskapelig personale ved de fire universitetene brukte i 1991 gjennomsnittlig mellom 17 og 18 prosent av sin arbeidstid på administrative oppgaver ved eget universitet. Andel av arbeidstiden som brukes på interne administrative oppgaver hadde i følge disse undersøkelsene ikke endret seg stort fra 1981 til 1991. For en utfyllende gjennomgang av definisjoner og data om tid brukt på universitetsadministrasjon for vitenskapelig ansatte viser vi til Gornitzka, Kyvik og Larsen 1996: 33-39. Beregninger som ble gjort i 1996 anslo at det gikk med om lag 575 årsverk til administrasjon for fast vitenskapelig ansatte i 1993, og at var 82 flere årsverk sammenlignet med 1981. Dette skyldtes altså ikke at den gjennomsnittlige prosentvise andel av tid til administrasjon hadde økt, men at antall ansatte i vitenskapelige stillinger økte fra 1981 til 1993. Konklusjonen fra forrige undersøkelse var at målt i form av andel tid brukt til intern universitetsadministrasjon hadde ikke den enkeltes hverdag blitt mer dominert av administrative oppgaver, men likevel hadde det samlede administrative bidraget fra fast vitenskapelig ansatte økt. Vel å merke dreier dette seg om administrative oppgaver knyttet til eget universitet, og ikke tid brukt til administrativt arbeid knyttet til for eksempel, forskningrådskomiteer eller andre former for eksterne aktiviteter. Data fra

spørreskjemaundersøkelse til fast vitenskapelig personale som ble gjennomført i 2000, viser at prosentandelen av tid brukt til administrasjon internt ved eget universitet ikke har endret seg signifikant fra 1991. Den prosentvise andelen av arbeidstiden som fast vitenskapelig personale bruker på intern administrasjon har dermed i snitt vært stabil over en 20-års periode.

Samme spørreskjemaundersøkelse har også data om en faktor som utgjør en viktig del av det administrative bidrag fra vitenskapelig ansatte, nemlig deltakelse i interne komiteer og utvalg for fast vitenskapelig ansatte ved universitetene. Resultatene fra denne undersøkelsen viser noen få, men muligens interessante forskjeller mellom situasjonen i 2000 sammenlignet med ti år tilbake (se figur 5.1). Det er samme prosentandel som ikke var medlem av noen komiteer internt ved universitetene (28 prosent), men det er flere som bare var medlem av en intern komite eller ett utvalg i 2000 enn i 1991 (30 prosent i 2000 mot 23 prosent i 1991). Likeledes er det færre vitenskapelig ansatte som i 2000 var medlem av flere enn tre komiteer: 10 prosent i 2000 mot ca 16 prosent i 1991. Det kan dermed se ut til at “komiteveldet” ved universitetet er redusert noe i omfang i løpet av 1990-årene, selv om det her ikke er snakk om store forskjeller. Utvalgs- og komitestrukturen ved universitetene har imidlertid vært et fokusert tema i 1990-årene, og mange enheter ved universitetene har hatt en ganske bevisst komitesaneringspolitikk. Samtidig ser det ikke ut til at reduksjonen i antall komite-medlemskap har slått ut i redusert andel av arbeidstiden som går med til administrative oppgaver. Dette er imidlertid gjennomsnittsdata på aggregert nivå som sannsynligvis inneholder store individuelle variasjoner.



Figur 5.1: Antall komite- og utvalgsmemberskap blant fast vitenskapelig personale i 1991 og 2001.

## 6 Administrativ endring – fortolkninger og forklaringer

### 6.1 Byråkratisering eller profesjonalisering?

På bakgrunn av det kvantitative materialet som vi har presentert hittil ser det ut til at universitetenes administrative side har gjennomgått ganske store endringer i de tolv årene som har gått fra 1987 til 1999. Universitetene har vært gjennom en periode med sterk vekst både med hensyn til antall studenter, vitenskapelig ansatte og også administrativt ansatte. Fram til 1995 var veksten i årsverk i administrative stillinger relativt sett sterkere enn veksten i årsverk i vitenskapelige stillinger, etter dette har veksten i administrative årsverk flatet ut og veksten i årsverk i vitenskapelige stillinger har i denne tiden vært større enn den prosentvise veksten i årsverk utført i administrative stillinger.

Gir disse dataene grunnlag for å hevde at universitetene i løpet av siste halvdel av 1980-tallet og i løpet av 1990-tallet har blitt *byråkratisert*? Byråkratibegrepet benyttes på mange ulike måte. Man kan se på byråkratisering som en prosess der virksomheten i økende grad skjer på grunnlag av formelle regler basert på en rasjonell-legal autoritet, hvor personalet er rekruttert ut fra formell kompetanse og utdanning (Webers byråkrati). Byråkrati står her for en måte å organisere virksomheten på, og byråkratisering betyr at denne type rasjonell administrasjon erstatter andre måter å organisere arbeid på. Videre er det enkelte som mener at byråkratisering representerer en utvikling der makt og innflytelse flyttes fra ”primærproduzenten” til administratoren. I universitetssammenheng vil det si at makt overføres fra faglig ansatte til administratorer. Byråkratisering kan også oppfattes som en utvikling der den delen av organisasjonen som ikke direkte utfører produksjonsoppgaver, men som regulerer, styrer og støtter opp under produksjonsaktivitetene, vokser mer enn øvrige deler av organisasjonen: andelen ressurser brukt på administrasjon øker mer enn ressurser brukt på produksjon.

Videre har vi den ”hverdaglige” forståelsen av byråkratisering, der begrepet omfatter en rekke negative forhold som overdreven formalisering, administrasjon som spiser seg innpå de egentlige viktige prosessene, eller målforskyvning når prosedyre blir viktigere enn måloppnåelse. De klassiske byråkratiske dyder blir pervertert: Likebehandling blir regelrytteri; forutsigbarhet blir rigiditet, sendrektighet, osv.

En rimelig fortolkning av begrepet byråkratisering er å se det som en prosess bestående av endring i en *rekke* komponenter i en organisasjon eller et system (se også Lane og Stenlund, 1981) Det omfatter

- (A) endring i autoritetsrelasjoner,
- (B) en endring i funksjoner og oppgaver som blir gjenstand for formell regelbehandling
- (C) regelsystemene blir mer komplekse
- (D) ressurser som går med til å administrere virksomheten vokser mer enn øvrige deler av systemet.

Innenfor høyere utdanning er det også et viktig trekk at både vitenskapelig ansatte og ansatte i administrative stillinger utfører administrative oppgaver, byråkratisering vil dermed også kunne innebære at administrative oppgaver og funksjoner som vitenskapelig personale står for øker i omfang . Det er med andre ord en hel rekke aspekter som utgjør de forandringskomponentene som inngår i en byråkratiseringsprosess i et system og organisasjon for høyere utdanning.

I høyere utdanning er det vekst i antall administratorer som inntar en sentral plass i debatten om byråkratisering (se for eksempel Lane og Stenlund, 1981; Gumport og Pusser, 1995). De data som vi har presentert her kan si oss noe om den relative veksten i årsverksproduksjon i administrative stillingskategorier sett i forhold til veksten i årsverk utført i vitenskapelige stillinger. Slik sett kan det tjene som en indikator som er relevant for å si noe om ett aspekt ved byråkratiseringsprosesser ved universitetene. Problemet er imidlertid at denne enkle indikatoren lett blir tatt som et mål for alle andre aspekter som tillegges byråkratiseringsbegrepet. Data om vekstrater i ulike stillingskategorier kan for eksempel si oss lite om endringer i regelsystemer, måter å organisere virksomheten på eller om endringer i makt- og autoritetsrelasjoner.

Hvis vi tar utgangspunkt i denne ene indikatoren, var det i 1996 et visst grunnlag for å hevde at universitetene viste tendenser til å være inne i en byråkratiseringsprosess. Veksten i årsverk utført i administrative stillinger var relativt sett klart større enn veksten i vitenskapelige stillinger fra 1987 til midten av 1990-tallet. Med den kvantitative utviklingen som har skjedd i siste halvdel av 1990-tallet er imidlertid denne byråkratiseringstendensen ikke lengre til stede ved landets fire universitetene sett under ett.

Et viktig trekk ved utviklingen som data våre data peker i retninger av, er den markerte endringen *innenfor* den administrative stillingsstrukturen. Siste halvdel av 1990-tallet representerte en nedgang i årsverk utført i kontorstillinger ved de fire universitetene, og i den forstand har tendensen vi så fra 1980-tallet og utover i 1990-årene vedvart og blitt forsterket – de administrative stillingene ved universitetene består i økende grad av personer som har en *høyere* administrativt stilling. Dette ser ut til å kunne representere en ganske klar endring i kompetanseprofilen blant de som innehar en administrativ stilling ved universitetene. Dette kan tolkes som en utvikling i retning av en *profesjonalisering* av det administrative apparatet ved universitetene. Potensielt er dette kanskje et viktigere utviklingstrekk enn det som omfatter det kvantitative forholdet mellom årsverk i vitenskapelige versus administrative stillinger. Med profesjonalisering mener vi da at det administrative støtteapparatet ved universitetene i sterkere grad enn bare 10 til 15 år tilbake består av personer med en helt annen formell kompetanse, i form av høyere utdanning, og som innehar stillinger der det formelt sett stilles helt andre krav til hvilke arbeidsoppgaver som skal utføres. Som vi var inne på tidligere (se 1.2) representerer de funksjoner og oppgaver som fylles av ansatte i administrative stillinger en spennvidde som går utover ”ren” administrasjon og som krever et høyt kompetansenivå på mange ulike områder.

Mot en slik tolkning kan man anføre argumenter om at dreiningen fra kontorstillinger til konsulent og administrative lederstillinger er en ”skinn-profesjonalisering” som egentlig reflekterer at stillinger omgjøres fra kontor- til saksbehandler og konsulentstillinger for å sikre ansatte i administrative stillinger bedre lønn. Dette er nok en del av bildet. Samtidig har vi sett to forhold som tilsier at utviklingen i stillingsstrukturen ikke bare er et spørsmål om endrete lønnsbetingelser. For det første er det ikke de laveste konsulentstillingene som har hatt den største veksten blant årsverk i høyere administrative stillinger. For det andre viser data om høyere administrativt ansattes utdanningsbakgrunn at det i absolutte tall har vært en markert økning i personer med universitetsutdanning ved de fire universitetene. Intervjuer ved Universitetet i Oslo tilsier at det ligger en bevisst prioritering bak denne utviklingen, at man prioriterer å rekruttere nye ansatte til konsulentstillinger, men at personer i konsulentstillinger også utfører kontorfunksjoner. Det er videre liten grunn til å tro at reduksjonen i kontorstillingene er spesiell for universitetssektoren, den kan trolig gjenfinnes i andre offentlige og private organisasjoner. Kravene til oppgaveløsning er nå på et mye høyere nivå enn før, og behovet for den tradisjonelle sekretæren ble betydelig redusert med innføringen av IT. Men samtidig er kravene også doble, i og med at vitenskapelig ansatte fremdeles ønsker hjelp til kontortekniske oppgaver, som kopiering osv. Ved Universitetet i Oslo, som er det lærestedet som har redusert kontorpersonalet mest, sies det at man i de senere årene i stor grad har rendyrket og luket i stillingsstrukturen, også som en konsekvens av Effektiviseringsprosjektet (se nedenfor). Her snakker man om et ”etterslep” av førstesekretærer som har vært ved UiO fra den tid da ”den gamle orden var intakt”. Disse har gjerne opparbeidet seg en realkompetanse, men fyller ikke kravene til ny spiss- og spesialkompetanse i form av høyere utdanning. (Informantintervju våren 2001).

Makrodata om årsverk utført i administrative stillinger ved de fire universitetene gir altså grunn til å spørre om det ”bak” den kvantitative endringen som har foregått i løpet av 1990-tallet ligger viktige kvalitative endringer i universitetenes administrative støtteapparat. Dette leder oss igjen over på en diskusjon om hvilke faktorer som ligger til grunn for de mønstre for administrativ endring vi har sett i denne perioden.

## 6.2 Årsaker til administrativ endring – noen faktorer

Hvilke prosesser er det som ligger til grunn for denne utviklingen? I den internasjonale litteraturen om administrativ vekst og byråkratisering i høyere utdanning finnes det en rekke teorier, hypoteser og antagelser (se for eksempel Leslie og Rhoades, 1995 for en oppsummering). Disse er ofte overført fra generelle teorier om veksten i offentlig sektor og i de offentlige utgifter. Felles for de fleste av teoriene er at de er rettet inn mot å forklare vekst – teoriene har vanskeligere for å gjøre rede for når veksten stopper opp. Utfordringen blir dermed større når man skal forklare et mer sammensatt bilde enn det som var tilfellet for fem år siden. Man har på den ene siden en hatt sterk vekst i administrative årsverk som så har flatet ut, så en profesjonalisering, med en tilhørende markert tilbakegang i kontorpersonalet.

Samtidig indikerer data om de vitenskapelig ansattes administrative bidrag at andelen av arbeidstiden som brukes på administrasjon har holdt seg ganske stabil over en lang periode.

Enkelte av ”vekst-teoriene” som har vært lansert er logisk sett urimelige. Hypoteser om administrative spiraleffekter og lignende burde tilsi at man vil ende opp med et universitet som utelukkende administrerer og hvor administratorene har satt forskere, lærere og studenter på gangen. Vi har allerede sett at den norske universitetsadministrative virkelighet ikke kan tas til inntekt for at administrasjonen vokser ”ukontrollert”.

I det følgende peker vi på noen faktorer som ser ut til å være viktige for å forstå utviklingen i retning av en profesjonalisering av universitetsadministrasjonen. Vi trekker her vekslers på de intervjuer vi gjorde med vitenskapelig og administrativt ansatte ved universitetene i Bergen og Oslo i 1995 og 1996 (se Gornitzka og Larsen, 1995 og Gornitzka, Kyvik og Larsen, 1996), og med intervjuer som ble foretatt ved Universitet i Oslo våren 2001. For øvrig viser vi til rapporten fra 1996 som gir en mer inngående drøfting av teorier og forklaringsfaktorer som er relevante for å forstå bildet av administrativ endring ved lærestedene.

Siste del av 1980-tallet og 1990-tallet var en sterk vekstperiode for universitetssystemet generelt, ikke minst er den sterke økningen i tallet på studenter et markert endringstrekk ved universitetene i denne perioden, med nesten en fordobling i tallet på studenter fra 1987 til 1999. Det er klart at dette har hatt konsekvenser også for det administrative støtteapparatet ved universitetene, spesielt i studie og eksamensadministrasjonen. Studentfluktasjoner er også viktige parametre for institusjonenes samlede virke og rammebetingelser så lenge finansieringen fra myndighetene er sterkt koblet opp mot studenttallene. Det er et kvantitativt forhold her: man trenger flere hender til å håndtere studentene. Lærestedene kommer også etterhvert over en terskel der man må ha en annen profesjonell kapasitet for å kunne absorbere en så sterk, og rask vekst i studentmassen. Eksempelvis ble det nødvendig ved UiO med personale som hadde kompetanse til å ta i bruk IT-verktøy i avansert studentadministrasjon. Her er det altså en mulig viktig faktor som virker inn både på endring i omfang og kompetanseprofil i administrasjonen. Studentveksten ved universitetene stoppet opp i løpet av siste halvdel av 1990-tallet. Med unntak av NTNU opplevde universitetene en nedgang i tallet på registrerte studenter (SSB 3/2001: 8). Tallet på studenter og årsverk i administrative stillinger har imidlertid ikke fulgt hverandre helt ut i siste halvdel av 1990-tallet (se tabell 2.4).

I den internasjonale litteraturen på feltet studier av høyere utdanning, er det ganske stor enighet om at universiteter har gått i gjennom en prosess mot å bli såkalte ”multiversiteter”. Universitetet har fått flere funksjoner og de forventningene som stilles til universitetene har blitt mer sammensatte. Lærestedene har flere eksterne forhold og flere eksterne organer å ta hensyn til. I vår sammenheng kan det tenkes at dette har administrative følger for universitetene, i form av nye og flere administrative oppgaver både for administrativ stab og for vitenskapelig ansatte.

1990-tallet representerer en periode der forholdet mellom stat og lærested ble endret på sentrale punkter. Som statlige institusjoner har universitetene måttet forholde seg til endringer i statlig politikk, dette gjelder reformer innenfor forvaltningspolitikken og statlig arbeidsgiverpolitikk: På dette feltet ser vi av vår undersøkelse fra 1996 at elementer som *virksomhetsplanlegging* og *rammebudsjettering* endret hva administrasjon av universiteter innebærer. I dagens situasjon gjelder dette også innføringen av *nettobudsjettering*. Andre elementer er *statlige regler* for personal- og arbeidsmiljøpolitikk. Ny politikk på dette feltet ser ut til å ha fått betydelige konsekvenser for de sentrale personal- og organisasjonsavdelingene. I sum viste vår studie fra 1996 at de statlige krav og forventninger som har kommet til de senere årene utgjør en helt sentral komponent i den administrative endring som har forekommet ved universitetene. På bakgrunn av vårt materiale er det derimot ikke mulig å anslå hvor mange årsverk i administrative stillinger som er knyttet opp til å håndtere slike krav og forventninger. Vi kan ikke gi en prosentandel av den administrative veksten som fant sted fram til 1995 som er foranlediget av endringer i statlig politikk. Virkningene av hver enkelt av disse faktorene kan i seg selv være begrenset, men til sammen er virkningen vesentlig. Dette har for eksempel hatt mye å si for krav til profesjonalitet og kompetanse på områder som økonomiadministrasjon og personaladministrasjon som har fulgt i kjølvannet av desentraliseringen i staten. Som en av våre informanter sa det:

*Den store omveltningen når det gjelder endrete krav fra staten kom tidlig på 1990-tallet med fristilling og delegering fra staten, og vi var egentlig ikke klar over hvor krevende dette var. (Informantintervju våren 2001)*

Man har i dag enda større fullmakter til selv å styre virksomheten, og det gir skjerpede krav til administrativ kompetanse. Spesielt gjelder dette på økonomisiden, der større krav stilles som følge av endret økonomireglement i staten. Det er nå et spørsmål om å opprettholde og utvikle/rekruttere spisskompetanse, og dermed også krav om høyere utdanning. Det er altså ikke bare et spørsmål om endret rekruttering, men også intern kompetanseoppbygging når man får slike endringer i oppgavene.

Endringer i kravene til formelle kvalifikasjoner og profesjonelle tjenester er ikke unike for universitetene, denne endringen gjelder også i mange andre samfunnsområder. Dette er sterke ”naturlige” utviklingstendenser. Samtidig har teknologiske utviklingen, og spesielt da innføringen av IT, redusert det åpenbare behovet for kontorstøtte fra sekretærer og fullmektiger.

Universitetene har likevel et visst spillerom/ slingringsmonn i iverksetting av reformer og hvordan de behandler lovendring. At administrative oppgaver kan være et resultat av egne valg kom blant annet til uttrykk på et felt som arbeidsmiljø. Dessuten har ulike deler av universitetet ulike relasjoner og interesser i forholdet til eksterne aktører. Det administrative systemet og valgt lederskap kan vektlegge eksterne signaler på en annen måte enn de vitenskapelig ansatte. For eksempel kan administrativt personale til dels bruke eksterne

forhold som legitimeringsgrunnlag for egen virksomhet overfor vitenskapelig personale, som ikke alltid deler universitetsadministrasjonens oppfatning av hva det skal brukes ressurser på.

### **Krav og forventninger til universitetet som produsent for et forsknings- og**

**utdanningsmarked:** Universitetene får i økende grad sine inntekter fra ulike eksterne kilder. I vår studie fra 1996 oppgir både vitenskapelig og administrativt ansatte at det følger administrative oppgaver med eksternt finansiert virksomhet. Dette kan også komme til å gjelde for eksternt finansierte undervisningstiltak og etterutdanningstiltak. Det er helt klart at eksternt finansiert virksomhet har en annen administrativ portefølje enn forskning og undervisningstiltak utført via universitetenes egne midler. Den store veksten i ekstern finansiering stiller store krav til økonomisk kompetanse og kompetanse i kontraktsinngåelse og lignende. Forskningsadministrasjonen har altså blitt mye mer krevende. Økende andel av eksternt finansiert virksomhet oppleves som administrativt merbelastende for vitenskapelig såvel som administrativt tilsatte, selv om denne arbeidsbelastningen har en ganske definert inntjeningside.

Det samlede inntrykket er at det faktisk har foregått ganske store kvalitative endringer i hva som forventes av universitetene som organisasjoner, som har skjerpet kravene til hvem som rekrutteres inn i et diversifisert sett av administrative stillinger og hvilken kompetanse de representerer. Ved Universitetet i Oslo mener man at det ikke egentlig er vanskelig å rekruttere til slike stillinger. Man er i en heldig situasjon ved å ha nærhet til så mye høyt utdannet arbeidskraft som tiltrekkes av universitetet som arbeidsplass. Som vist tidligere avviker fagbakgrunnen til universitetsadministratorene fra offentlig forvaltning, noe som igjen tyder på at universitetsadministrasjonen har en noe annerledes rekrutteringsbasis. Ved UiO meldes det om en ganske høy turnover i visse deler av det administrative apparatet, spesielt i den delen av administrasjonen som har høy kompetanse. Det har også vært noe problematisk å rekruttere til mellomlederstillinger, spesielt fordi det i hovedstadsområdet er mange alternative arbeidsplasser som tilbyr betydelig høyere lønn, som for eksempel i Forskningsrådet og departementene.

I tillegg til de faktorene som vi har pekt på her, som har sin bakgrunn primært i hvordan universitetene forholder seg til sine omgivelser og endringer som der finner sted, er det viktige interne prosesser som påvirker administrativ endring ved universitetene. Dette er tema for siste del av dette notatet.

## 7 Administrativ endring som design – finnes det handlingsrom?

### 7.1 Interne prosesser og administrative endring

Vi kan skille mellom tilbudsrevet og etterspørselsrevet administrativ endring for å beskrive relevante interne prosesser som har konsekvenser for universitetenes administrative side.

*Tilbudsrevet endring – produsentperspektivet:* Her finner vi igjen mange av de klassiske antagelser om byråkratiseringens drivkrefter, som Parkinsons lov og andre påståtte lovmessigheter. En hovedantagelse er at administrasjonen lager arbeid for seg selv – det trengs flere og flere byråkrater for å behandle papirene som andre byråkrater produserer. Det skulle tilsi et sterk vekst i administrativt personale. Noen av disse antagelsene faller på sin egen urimelighet. Andre ideer om at administrative prosesser genererer administrativ endring kan ha mer for seg. Det kan for eksempel være slik at ansatte i administrative stillinger setter høyere krav til innhold i eget arbeid og til service og kvalitet, og det kan være en sannsynlig ”produsentrevet” administrativ endring. I vår undersøkelse fra 1996 kunne vi også se en viss ”produsentrevet” vekst i administrasjonen i forholdet *mellom nivåene* ved universitetet, og det slo ut i form av at man opplevde dobbelt og trippelarbeid mellom de administrative nivåene. Dette var spesielt tilfellet i situasjoner der man delegerte mange oppgaver til grunnenhetene uten at sakene egentlig fikk sin sluttbehandling der. Dette er et tema som har hatt stor oppmerksomhet ved mange av lærestedene i løpet av 1990-årene.

*Etterspørselsrevet endring - konsumentperspektivet:* Hvem er etterspørre av universitetsadministrasjon og hvilke grunnleggende interesser kan man anta at etterspørre har? Internt ved universitetene er det rimelig å se vitenskapelig ansatte og studenter som primære etterspørre av administrative tjenester.

På studentsiden har man merket endrete og skjerpete krav til informasjon og oppfølging, det er større forventninger til studieveiledning som følge av sterkere fokus (fra studentene og institusjonen) på studiekvalitet og læring. Det setter ikke bare press på lærerektene, men også på studentadministrasjon og –informasjon.

Vitenskapelig ansatte har for det første interesse av administrativ avlastning. Det kan åpenbart være en kilde til at det blir flere administrativt ansatte. Men samtidig kan vi anta vitenskapelig ansatte vil at mest mulig ressurser skal gå til faglige aktiviteter. Videre vil de søke å opprettholde kontroll og innflytelse over universitetets virksomhet. Slik sett er det visse dilemmaer man står overfor på etterspørselssiden, og hvordan disse dilemmaene turneres kan være avgjørende for hvorvidt det forekommer administrative endringer.

*Kvalitetsorienteringen* i UoH-sektoren generelt ser også ut til å gjelde administrasjonen. Vektleggingen av administrativ service og kvalitet i 1) driftsoppgavene ved lærestedene 2) i

stabsfunksjonene har blitt tilbakevendende tema. Dette kom klart fram i flere av intervjuene vi foretok for fem år tilbake, og også i informantintervjuene som vi foretok våren 2001. For eksempel har styringsorganene ved universitetet økte forventninger til få grundig saksforberedelse og utredning til saker som skal behandles. Nå har man et administrativt apparat som har kompetanse til å gjøre dette.

Administrativ endring kan også ha elementer av å være skapt av uintenderte prosesser som følge av blandingsforholdet mellom ulike styrings- og beslutningsprinsipper ved universitetene. Administrativ endring på makronivå framstår da som summen av de ”1000 små beslutninger” som ligger under hvert enkelt av de nye årsverken i administrative stillinger. Likevel må man se utviklingen som et resultat av en villet endring på *lokalt* nivå, og som mange har pekt på er det fremdeles de vitenskapelige ansatte som har flertallet i de styrende organer og som dermed har en sentral rolle i slike beslutninger. Utviklingen etter 1995 ser også ut til å innebære en mye større bevissthet rundt administrasjon, administrative endringer og ikke minst administrative kostnader. Budsjettene ved universitetene har ikke vokst slik de gjorde fram til 1995, budsjettbevisstheten har skapt et annet klima, som også har gitt perioder med stillingsstopp. Generelt har det vært et mye sterkere fokus på kostnadsbevissthet i denne sektoren, og det har i høyeste grad omfattet det administrative apparatet ved universitetene.

## 7.2 Administrativ endring som design –observasjoner fra et effektiviseringsprosjekt

De mange forklaringene man kan gi på det sammensatte bildet av administrativ endring vi har forsøkt å få fram til nå, fokuserer ofte på det vi kan kalle *naturlige prosesser*, altså drivkrefter som tilsynelatende foranlediger endring uten menneskelig vilje eller bevisst handling. Vi har allerede pekt på at dette ikke er tilfredsstillende forklaringer på de endringer vi har sett, spesielt etter 1995.

Effektiviseringsprosjektet (EFP) ved UiO er et eksempel på en prosess der man satte opp en målsetning og hadde en klar intensjon om og et opplegg for å tilvirke administrativ endring - derfor har vi kalt denne prosessen administrativ endring som *design*. Det interessante ved å se nærmere på en slik prosess er at det kan gi oss noen innblikk i om det er mulig å drive et bevisst prosjekt for denne type endring ved et stort og sammensatt lærested som UiO. Hvilket handlingsrom finnes det for administrativ endring?

I det følgende vil vi presentere noen hovedpunkter fra det vi har observert utenfra. Vi baserer oss her på en hovedfagsoppgave av Anne-Sofie Johnsrud (2000) som ble skrevet som en organisasjonsteoretisk analyse av EFP. I tillegg har vi gått gjennom skriftlig materiale fra prosessen, og gjort informantintervjuer med personer i administrasjonen ved UiO som stod nært denne prosessen. Vi beskriver hovedtrekk i prosessen med hensyn til målsetninger og

organisering, hvilke konfliktlinjer som utfoldet seg, og også den konteksten som EFP befant seg i da det ble satt i gang i 1995.

### **EFP – hva var det?**

EFP var navnet på en omstillingsprosess UiO gjennomgikk i perioden 1995 til 1997. En bakgrunn for at prosjektet ble satt i gang var at man i en periode hadde sett at veksten i administrative stillinger var sterkere enn veksten i vitenskapelige stillinger. Prosjektet var en omfattende gjennomgang av ressursbruken ved UiO, og prosjektet ble lansert som en måte å sørge for en best mulig utnyttelse av ressursene ved UiO. Spesielt var det administrasjonens ressursbruk som skulle gjennomgås, og hensikten var å finne en bedre og mer effektiv måte å organisere de administrative funksjonene på. Mandatet som ble vedtatt var som følgende

*”En særskilt oppgave vil være kritisk å gjennomgå ressursbruken i universitetets administrative støttefunksjoner. Det er et mål at universitetet verken bruker mer eller mindre ressurser til ulike støttefunksjoner enn det som anses nødvendig for å løse universitetets hovedoppgaver”. Fra strategisk plan for UiO 1995-1999, punkt 8.1*

Prosjektet tok sikte på å omdisponere ressurser, slik at primæraktivitetene kunne styrkes kvalitativt og kvantitativt innenfor universitetenes totale budsjettammer.

Omstillingsprosessen startet med to fakultetsvise pilotprosjekter, samt ett for sentraladministrasjonen og et for USIT, universitetets sentrale IT-enhet. Disse pilotprosjektene skulle danne grunnlaget for vurderinger av potensialet for effektivisering ved hele universitetet. På bakgrunn av ønsker fra de resterende fakultetene kom også disse med i fasen der effektiviseringspotensialet skulle kartlegges. Deltakelse fra alle nivåer var et ønske fra styringsgruppens for EFP sin side, og hovedprinsippet var at de enkelte enhetene selv skulle komme med forslag til effektivisering (Johnsrud, 2000).

Hva skulle man gjøre i denne prosessen?

- Man skulle gjennomgå eventuelle overlappende administrative oppgaver og tjenester på flere nivåer, altså avdekke eventuelt unødvendig dobbelt eller trippelarbeid mellom nivåene
- Bedre kvaliteten på administrative tjenester, og foreta en tilpasning til brukernes krav og forventninger
- Utvikle den faglige kompetansen i støttefunksjonene for å møte nye krav og utfordringer
- Foreta en ressursgjennomgang av arbeidet i de valgte organene.

Et hovedområde for ressursgjennomgang var tidsbruken i de valgte organene, og man stilte spørsmålene om det var mulig å forenkle behandlingen i styringsorganene på fakultets- og instituttnivå og redusere antallet organer. Målet var at bruken av ressurser til slik virksomhet gikk ned, uten at de valgte organenes styringsfunksjon ble svekket. Det skulle også frigjøre tid som de vitenskapelig ansatte kunne bruke på primæraktivitetene.

Administrasjonens omfang, forholdet mellom nivåene, administrasjonens kompetanse, faglig ansattes tid brukt til administrasjon knyttet til valgte organene - alle disse momentene har vi sett har vært sentrale spørsmål når det gjelder administrativ endring i UoH-sektoren de siste 10 årene. Disse forholdene ble altså gjennom EFP gjenstand for spesiell og vedvarende oppmerksomhet fra en rekke personer ved UiO.

### **Sentrale trekk ved prosessen**

Dette prosjektet var *definert og initiert av den sentrale administrative ledelsen* ved UiO. Det ser ut til at EFP i høy grad hadde oppmerksomhet fra ledelsen gjennom alle fasene i prosessen, de var også sentrale deltakere, blant annet i styringsgruppen for prosjektet. Dette er i organisasjonsteorien vanligvis betraktet som en sentral forutsetning for å kunne gjennomføre vanskelige omstillings- og reorganiseringsprosesser. Men ved UiO betydde dette at mange oppfattet EFP som en toppstyrt prosess som kolliderte med grunnleggende holdninger i en organisasjon der normer om lokal autonomi står sterkt. Sterk deltakelse og engasjement fra universitetets toppledelse var altså et trekk ved prosessen som også, kanskje noe paradoksalt, genererte motstand mot prosjektet.

Prosjektet var også forankret i den valgte ledelse i form av Kollegievedtak. Initiativet var spesielt nevnt i den strategiske planen som var utarbeidet for UiO, og senere kom det en rekke vedtak fra Kollegiet som berørte enkeltpunkter i prosjektet og som omhandlet iverksettingen av delprosjektene som inngikk i EFP.

EFP var et svært omfattende, men likevel "fokusert" prosjekt. EFP skulle se hele universitetets administrative side i sammenheng. Trolig finnes det ikke noen tilsvarende prosess som i så stor målestokk gikk inn i universitetets administrative side. Det har tidligere vært prosjekter som hadde noen av de samme oppgaver. For eksempel var det en komite som på 1980-tallet hadde som mandat en ressursgjennomgang av sentraladministrasjonen (se Gornitzka, 1989). Ideen om å foreta ressursvurderinger av den administrative siden var på ingen måte ny for UiO. Det unike med EFP var at prosjektet hadde en intensjon om å se støttefunksjonene og administrasjonen *i sammenheng* og ikke bare begrense seg til enkeltstående prosjekter for noen enheter. Denne intensjonen ser det ut til at man også i ganske stor grad realiserte. Prosessen er i det hele tatt preget av at fokuset mot de opprinnelige oppgaver som ble tillagt prosjektet ble opprettholdt gjennom prosessen. Det ser ut som om det var høy grad av samsvar mellom det omfattende mandatet som lå til grunn for prosjektet og de oppgaver som man faktisk gikk i gang med å håndtere. Dette i motsetning til det man ofte ser i mange andre reorganiserings- og omstillingsprosesser: man "løser" den oppgaven man er gitt med å utdefinere problemet, benytter prosessen til å gjøre andre ting og lanserer løsninger på helt andre problemstillinger. EFPs mandat innebar at prosjektet skulle takle en omfattende og vanskelig oppgave, men de sentrale deltakerne i prosessen holdt seg til den. Det ble imidlertid langt fra en stille prosess. Mye motstand mot prosjektet og mange motsetninger ble virvlet opp i forløpet.

## Konfliktlinjer

### *”Ovenfra og utenfra”?*

De endringer som vi har sett i universitetenes støtteapparat fram til 1995 var på mange måter en inkrementell endring som foregikk i det stille. Det er ikke en karakteristikk som passer på prosessen rundt EFP. Denne prosessen var synlig og ganske støyende, og helt klart vanskelig og slitsom for sentrale deltakere i prosessen og de mange som ble berørt. For det første var det en kamp om å definere den ”egentlige” hensikten med prosjektet: motstand ble aktivisert som følge av at hensikten med prosjektet ble trukket i tvil. Man mente at det bak EFP lurte en skjult agenda, og at hensikten ikke var å føre ressurser tilbake til primæraktivitetene, men å slanke UiO og gi det overskytende tilbake til departementet. Det virket demotiverende. I den forstand ble prosjektet sett på som definert utenfra og ikke i henhold til UiOs egne interesser - her skulle man slankes ikke for sitt eget velbefinnende, men for å gi penger tilbake til statskassen. Det var på langt nær alle som oppfattet det slik, men for dem det gjaldt var følelsen reell og gav opphav til mye motstand.

EFP ble ifølge mange gjennomført i et for raskt tempo. Det ble klaget over korte høringsfrister og prosessen gav inntrykk av å være stramt styrt. Likevel ønsket man å trekke med de ulike enhetene i kartleggingen og i høringsrunden for å skape legitimitet. Dette, samtidig med det sterke deltakelsen fra administrative ledelsen, gav grobunn for en oppfatning av at EFP var toppstyrt og at man hadde lagt opp til en arbeidsform som ble tredd nedover de lokale arbeidsgruppene ved fakultetene.

Det var også elementer av ”kulturkollisjon” i denne prosessen. Det fantes motstand mot prosjektet som bunnet i at man mente effektiviseringsprosessen representerte et menneskesyn som ikke hørte hjemme på et universitet (Jonhsrud, 2000). Likeledes var det et prosjekt som med sine målsetninger skapte stor usikkerhet blant personalet og deres organisasjoner, med frykt for tap av arbeidsplasser og store inngrep i egen arbeidssituasjon. Enkelte av arbeidsgruppene for vurdering av effektiviseringspotensialet i underenheten kom også fram til ganske radikale forslag. Når disse i tillegg var dårlig forankret på ”grunnplan” ble det grobunn for konflikt og usikkerhet.

### *Den problematiske omfordelingen*

Enkelte enheter hadde store forventninger om at man gjennom EFP skulle få tilført en hel rekke av de overflødige ressurser man mente fantes ved de andre fakultetene. Da dette kom fram i dagen oppstod det stor motstand i de øvrige enhetene. ”Man gikk ned i skyttergravene sine”, som en informant uttrykte det. Omfordeling mellom fakulteter har vært et tilbakevendende problematisk aspekt ved universitetet – ikke bare når det gjelder omfordeling av ressurser til støttefunksjoner, men også ressurser til undervisning og forskning. For eksempel hadde man store omfordelingstiltak ved UiO på 1980-tallet (se Langfelt, 1997). Erfaringene derfra var at man i store desentraliserte organisasjoner som UiO, raskt møter veggen når det blir snakk om å flytte ressurser og stillinger mellom enhetene, og da spesielt over fakultetsgrenser. Det primære målet med EFP var imidlertid gjennom effektivisering å

flytte ressurser fra administrative aktiviteter til primæraktiviteter, og den form for omfordeling har i prinsippet stor legitimitet i en universitetsorganisasjon.

#### *Fag versus administrasjon – var det en konflikt?*

En konfliktlinje som tradisjonelt har fått mye publisitet i UoH organisasjoner er motsetningsforholdet mellom faglig versus administrativt ansatte. EFP var i hovedsak et prosjekt rettet mot det administrative støtteapparatet, og det ser ikke ut som konfliktlinjer i forholdet mellom administrativt og vitenskapelig ansatte i ”klassisk forstand” i sterk grad ble aktivert. Intervjuene som ble foretatt i 2001 tilsier i hvert fall at majoriteten av det vitenskapelige personalet satt på sidelinjen i prosessen og egentlig var i liten grad opptatt av og direkte engasjert i prosessen. Som en informant sier det:” de ser sin egen nære administrasjon, og slik skal det være” (Informantintervju 2001). Det ser altså ut til at ”menige” faglig ansatte hadde et fjernt forhold til hele prosessen, bortsett fra i de enkeltsakene der de vitenskapelig ansatte ble ”vekket”, og de viste ved disse anledningene at man verdsatte ”sin administrasjon” (Informantintervju, 2001).

#### **Hva kom ut av prosessen?**

I implementeringsfasen av prosjektet kom det flere notater som omtalte status for oppfølgingen av EFP og iverksetting av de vedtak som EFP munnet ut i (se for eksempel orienteringsnotat fra februar 2000). Gjennomgangen av disse viser at det er mange mindre og noen større betydelige endringer kan tilskrives arbeidet med EFP. Som i mange andre reorganiserings- og omstillingsprosjekter av denne typen er det imidlertid vanskelig å kunne skille hva som kan tilskrives EFP og hva som har rot i andre samtidige eller fortidige prosesser i organisasjonen.

EFP foranlediget følgende større administrative endringer ved UiO. For det første fikk man til en personaladministrativ omlegging, med en profesjonalisering av personalfunksjonen og en endring i forholdet mellom nivåene. For universitetet samlet var dette noe nytt og den samlede dommen ser ut til å være at dette gav en kvalitetsforbedring på det personaladministrative området. EFP representerte nok på dette området en prosess i retning av sentralisering, med fellestjenester for personaladministrasjon på fakultetsnivå. Det var motstand mot denne omorganiseringen i begynnelsen, frustrasjonen her var spesielt knyttet til at man skulle operere med hele stillinger med en rendyrket personalfunksjonen og uten andre oppgaver i tillegg. På sikt er dette blitt en ordening man er fornøyd med. Det har profesjonalisert administrasjonen og gjort det lettere å lære opp personer på dette området, sies det. EFP hadde lagt opp til samme prinsippet for organisering av støttefunksjoner også på andre forvaltningsområder, men det ble ikke gjennomført på samme måte som for den personaladministrative siden. For eksempel skjedde det lite tilsvarende på økonomisiden av UiOs administrasjon, noe som egentlig var en intensjon i prosjektet.

For det andre ble tre sentraladministrative enheter slått sammen til en ny Studie- og forskningsadministrativ avdeling (SFA). Denne sammenslåingen førte til en reduksjon i topplederstillinger, fra tre avdelingssjefer til en, og en del færre seksjonssjefer, og den innebar også flytting av arbeidsoppgaver. De store effektiviseringsgevinstene kom imidlertid ikke ut av denne sammenslåingen - avdelingens arbeidsoppgaver ble ikke borte, og når det i tillegg ikke var snakk om dobbeltarbeid mellom de opprinnelige enhetene var potensialet for effektivisering heller ikke stort. Andre utenom de enhetene som ble omfattet av denne reorganiseringen hadde betydelig større forventninger til besparelser enn det man faktisk fikk ut av denne sammenslåingen. Imidlertid fikk UiO sannsynligvis en *styringsgevinst* av denne sammenslåingen.

Studentinformasjonen gjennomgikk også store endringer i denne perioden. Dette var ikke bare EFPs fortjeneste, men prosjektet spilte en ikke ubetydelig rolle i å få til endringer på dette feltet ved UiO, og de fakultetene som allerede hadde etablert fakultetsvise enheter for studentinformasjon brukte EFP som en anledning til å bedre kvaliteten på dette området.

Likeledes fikk man en gjennomgang og fokus på utvalgsstrukturen. I 2000 ble det anslått at man hadde fått en minimumsinnsparing på 4 årsverk ved å legge ned utvalg og komiteer og å redusere antall medlemmer i de gjenværende komiteene ved fakultetene og instituttene. Det ble også foretatt en del endringer i de Kollegieoppnevnte komiteene (Orienteringsnotat 18.02.00). På dette området var det også prosesser på gang uavhengig av EFP. Eksempelvis hadde SV-fakultetet allerede gjennomført en omfattende komite- og utvalgssanering.

For EFP sett under ett er det likevel ganske stor usikkerhet når det gjelder hvilken *effektiviseringsgevinst* man satt igjen med etter prosjektet. Ambisjonsnivået ble senket og det ble vanskelig å endelig tallfeste hvilke ressurser som etter gjennomgangen kunne sies å ha blitt overført fra administrasjon til primæraktivitetene. Var det så mislykket eller vellykket? Det er relativt. En del, også blant de som satt sentral plassert i styringsgruppen, hevder at de ressurser som gikk med til dette prosjektet overgikk hva man fikk ut av det. Det kostet mer enn det smakte. Konfliktnivået i prosessen gjorde nok også sitt til at de konkrete målene for innsparing og omdisponering ble jekket ned og at forventningene på dette området som mange hadde i utgangspunktet ikke ble innfridd. Vi har ikke oversiktsdata for hvordan den vanlige ansatte ved UiO oppfattet nytten av prosessen. I forbindelse med Orgut, som er en noe tilsvarende prosess som har foregått ved NTNU, er det nylig litt foretatt en spørreundersøkelse blant fagorganiserte ved NTNU. Resultatene derfra viser ganske negative vurderinger av hva man ved dette universitetet fikk ut av Orgut-prosessen og av hvordan prosessen ble gjennomført (Fermann og Johansen, 2001). Mange av de frustrasjoner og holdninger som dukket opp i forløpet av EFP, kommer også fram for Orguts del: for toppstyrt, for mye ressurser brukt på liten gevinst, er noen av de holdninger og vurderinger som kommer fram i undersøkelsen fra NTNU.

Informantintervjuene i 2001 ved UiO er imidlertid ganske klare på ett punkt i vurderingen av EFP: det skjedde noe kvalitativt i prosessen. Arbeidet med EFP representerte en administrativ bevisstgjøringsprosess. Enheter fikk nye funksjons- og bemanningsplaner, det ble en anledning til å rydde opp. Ved HF, for eksempel, ble det besluttet som følge av EFP at den laveste stilling i stillingsstrukturen skulle være førstesekretær. Arbeidet med nye bemanningsplaner skapte motstand og usikkerhet, men også nye muligheter, og innebar en anledning til å endre staben. Videre ble det slått fast noen viktige prinsipper i forholdet mellom sentraladministrasjonen og fakultetene som følge av EFP. Det ble generelt en *tydeliggjøring* av ansvarsområdene for støttefunksjonene ved UiO. Særlig på personalområdet skjedde det mye i forholdet mellom nivåene.

### 7.3 Finnes det et handlingsrom for administrativ endring?

Erfaringene med EFP og også fra andre omstillingsprosesser ved universitetene tilsier at det er et handlingsrom for administrativ endring. Men slike prosesser er ikke enkle og konfliktløse. Endringsprosesser som EFP må gjennom omstendelige prosedyrer for iverksetting. Det er mange krefter som holder igjen i en så stor organisasjon som UiO. Men som en av informantene sier det "ting skjer jo likevel", selv om det tar tid og krefter, og man opererer innenfor komplekse og konservative beslutningssystemer. Det er allikevel rom for villet, målrettet endring. Flere har pekt på at det rommet er trolig større enn man tror, men man er avhengig av *endringsagenter*. De som har størst potensiale som agenter for endring er valgte ledere som vil noe, ikke i første rekke personer i det administrative apparatet. Nedenfor oppsummerer vi noen hovedpunkter som kan trekkes ut av erfaringene med EFP.

#### *Forankring av prosessen*

En hovedlærdom fra EFP er betydningen av ledelsesforankring - uten rektor og styret bak seg og med vedtak i ryggen, får man lite til. Hvis ikke slik ryggdekning er på plass, kan disse lett komme i rollen som appellinstans og man kommer aldri videre. Samtidig hadde man en administrativ toppledelse som var villig til å formulere problemstillingene og holde tak i prosessen. Observasjonene fra EFP viser også klart at *lokal* forankring helles ikke må undervurderes: det er vanskelig å få til endring uten det. Videre viser erfaringene hvor stor betydning det har hvordan problemer og løsninger og arbeidsform defineres og omtales - det virker som om selve begrepet "effektivisering" la seg som en klam hånd over arbeidet i enkelte av arbeidsgruppene.

#### *Størrelse og timing*

Selve omfanget av prosessen ble etter hvert også et hinder for å få til endringer. De store, profilerte prosjektene har sine begrensninger. En mulig lærdom var at opplegget muligens var for stort, for omfattende. Når alle steiner skulle løftes, det ble det tungt. Videre ble EFP lansert i en vekstperiode - man tilpasset seg en *fremtid* med kutt i budsjettene og man hadde ikke en aktuell og følbare krise å støtte seg til. Erfaringer fra andre typer organisasjoner og fra universiteter i andre land viser at krise er en av de mest potente endringsagenter. En

krisesituasjon forelå ikke i perioden 1995 til 1997 ved UiO. Tidspunktet for EFP var i den forstand ikke velvalgt. Det var også store parallelle prosesser på gang i omlegging av administrative systemer, og samtidig startet man med et stort og gjennomgripende prosjekt som EFP. Personalet følte at de jobbet mer enn noen gang, samtidig var man pålagt å ta ut effektiviseringsgevinster gjennom EFP. Det skapte et stort press på administrasjonen. I tiden etter EFP har imidlertid budsjettssituasjonen blitt betraktelig dårligere for flere av enhetene ved UiO og i den forstand kan EFP betegnes som en betimelig og nødvendig prosess selv om den lå i forkant av utviklingen.

Muligens var den største gevinst ved EFP *mental og holdningsmessig*. Støttefunksjonene begynte å se seg selv i en større sammenheng, nettopp fordi prosjektet søkte å favne helheten. Administrasjonen ble involvert og ansvarliggjort. Gjennom prosjektet ble det rettet stor oppmerksomheten mot måter å løse administrative oppgaver på, mot omstilling fra en "forvaltningsholdning" til en serviceholdning, men her var ikke prosjektet alene. Det er trolig en rimelig antagelse, som vi også tidligere har referert til, at siste halvdel av 1990-årene representerer en periode der det ble betydelig større bevissthet rundt støttefunksjoner og administrasjon ved universitetene, ikke bare som en "kostnadskategori", men også mht. hvilke funksjoner den skulle fylle. I den forstand var EFP en tidstypisk prosess, som kanskje både formet og reflekterte holdninger og ideer om hva universitetsadministrasjon var og burde være fram mot årtusenskiftet.

## Referanser

- Gammelsæter, H., Å. Dimmen og S. Kyvik (1999): *Administrasjon i de statlige høyskolene*. Delrapport nr.3, Evaluering av høyskolereformen. Oslo: Norges forskningsråd.
- Fermann, G. Og V. Johansen (2001): Omorganiserings prosesser ved NTNU: Arbeidstakernes erfaringer og oppfatninger. Foreløpig rapport presentert ved ”Seminar om organisasjonstutvikling”, 21-22 mai 2001, i regi av Forskerforbundet-NTNU.
- Gornitzka, Å. (1989): *Organisasjonsreformer ved Universitetet i Oslo i 1980-årene*. Hovedfagsoppgave, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Gornitzka, Å. og V. Schwach (1990): *Forskere og forvaltere*. Oslo: NAVFs utredningsinstitutt. (Notat 2/90).
- Gornitzka, Å. S. Kyvik og I. M. Larsen (1996): *Byråkratisering av universitetene? Dokumentasjon og analyse av administrativ endring*. Oslo: NIFU. (Rapport 3/96)
- Gornitzka, Å. og I.M. Larsen (1995): *Fristilling ved Universitetet i Bergen – et forsøk verd videreføring? En evaluering*. Oslo: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning. (U-notat 9/95)
- Gumport, P. og B. Pusser (1995): A case of academic accretion, context and consequences. *Journal of Higher Education*. 66:493-520.
- Johnsrud, A.-S. (2000) *Universitetet i Oslo - Fra kunnskapsborg til kunnskapstorg? En studie av organisasjonsutvikling ved Universitetet i Oslo med bakgrunn i Effektiviseringsprosjektet*. Hovedfagsoppgave i Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap
- Lane, J.-E. og H. Stenlund (1981): Om byråkrati och högskolans byråkratisering. *Tvärnsnitt* 1:81:3-9.
- Langfelt, L. (1997): Omfordelinger, styringsproblemer og rettferdighet. I T. Christensen og K. Midgaard (red.) *Universitetet som beslutningsarena*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Leslie, L.L. og G. Rhoades (1995): Rising administrative costs – seeking explanations. *Journal of Higher Education*. 66:187-212
- SSB (Statistisk sentralbyrå), 2001: *Current Education Statistics – Universities and Colleges*. SSB 3/2001 (Oversettelse av Aktuell Utdanningstatistikk 7/200)