

Universitetsadministrasjon i Kvalitetsreformens tiår

Åse Gornitzka, Ingvild Marheim Larsen og Hebe Gunnes



© NIFU STEP Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Rapport 15/2009
ISBN 978-82-7218-622-6
ISSN 1504-1824

For en presentasjon av NIFU STEP's øvrige publikasjoner, se www.nifustep.no



Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Norwegian Institute for Studies in Innovation, Research and Education
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo
Tlf. +47 22 59 51 00 • www.nifustep.no

RAPPORT 15/2009

Åse Gornitzka, Ingvild Marheim Larsen og Hebe Gunnes

Universitetsadministrasjon i Kvalitetsreformens tiår



Forord

NIFU STEP har tidligere undersøkt administrativ endring ved universitetene, siste gang med data fra 1999. Disse undersøkelsene har analysert universitetsadministrasjonen med vekt på endringer i størrelsen på universitetsadministrasjonen sett i forhold til antall studenter og vitenskapelige ansatte, sammensetningen av administrasjonen, administrativt tilsattes bakgrunn og forskjeller i administrasjonen lærestedene imellom.

Forskerforbundet har ønsket en ajourføring av disse sidene ved administrasjonen ved de fire breddeuniversitetene Bergen, Oslo, Trondheim og Tromsø, og denne undersøkelsen omfatter utviklingen fra 1999 til 2007. Notatet presenterer kvantitative oppdateringer av tidligere undersøkelser.

Rapporten er utarbeidet av Åse Gornitzka, Ingvild Marheim Larsen og Hebe Gunnes, med førstnevnte som prosjektleder. Hebe Gunnes har hatt ansvar for å framskaffe det statistiske materialet.

Vi takker Forskerforbundet for oppdraget og Svein Kyvik og Susanne Lehmann Sundnes som har gitt nyttige kommentarer til rapportutkast.

Oslo, mars 2009

Per Hetland
Direktør

Agnete Vabø
Forskningsleder

Innhold

Tabeller og figurer.....	7
1 Innledning	9
1.1 Et styrings- og ledelsessystem i endring	11
1.1.1 Før Kvalitetsreformen – parallelle hierarkier og sidestilte ledere	11
1.1.2 Etter Kvalitetsreformen – mulig å avvikle hierarkier, etablere et nytt og samle lederansvaret.....	12
1.1.3 Administrative konsekvenser av styrings- og ledelsesmodell	12
1.1.4 Valgte løsninger ved de fire tradisjonelle breddeuniversitetene.....	13
1.2 Et internasjonalt blikk på universitetsadministrasjon.....	14
1.3 Datamaterialet	16
2 Utviklingen i stillingsstrukturen	19
2.1 Hovedmønster	19
2.2 Administrasjonens størrelse relatert til andre grupper	21
2.3 Eksternt finansiert administrativt personale	24
2.4 Lærestedsforskjeller - hovedtrekk	25
2.5 Utviklingen i et 20 års perspektiv.....	28
3 Fordeling av administrative stillinger på ulike organisasjonsnivå	29
4 Universitetsadministratorenes bakgrunn.....	33
5 Konklusjoner.....	38
Referanser	41
Vedlegg	43
Vedleggstabeller	43
Stillingskoder som inngår i datagrunnlaget for administrativt personale.....	44

Tabeller og figurer

Tabell 1	Årsverk utført av personer i kontorstillinger, høyere administrative stillinger og vitenskapelige stillinger ved de fire universitetene	19
Tabell 2	Årsverk ¹ utført i administrativ og vitenskapelig stilling ved statlige høyskoler ² etter stillingsgruppe i 1999 og 2007.....	22
Tabell 3	Antall registrerte studenter per årsverk i administrativ stilling.....	24
Tabell 4	Høyere administrativt personale etter lærested og finansieringskilde i 1999, 2003 og 2007.....	25
Tabell 5	Årsverk utført i kontorstillinger, høyere administrative stillinger og vitenskapelige stillinger per universitet i Forskerpersonalregisteret i 1999, 2003 og 2007	26
Tabell 6	Årsverk utført i vitenskapelig stilling per årsverk i administrativ stilling.	28
Tabell 7	Høyere administrativt personale ved universitetene etter utdanning i 1999, 2003 og 2007. Antall og prosentvis fordeling.....	33
Tabell 8	Høyere administrativt personale med universitetsutdanning ved universitetene etter utdanning i 1999, 2003 og 2007. Antall og prosent.....	34
Tabell 9	Høyere administrativt personale ved universitetene etter arbeidsstedets fagområde og fagområde for utdanning i 1999, 2003 og 2007. Prosent.....	35
Tabell 10	Personer i høyere administrativ stilling ved universitetene etter lærested og kjønn i 1999, 2003 og 2007. Andel kvinner i prosent.....	35
Tabell 11	Gjennomsnittsalder for fast vitenskapelig/faglig personale og høyere administrativt personale ved Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø og NTNU i 1999, 2003 og 2007	37
Figur 1	Dekomponering av den ikke-vitenskapelige stillingsstrukturen ved universitetene	17
Figur 2	Årsverk utført av administrativt personale fordelt på stillingsnivå i 1999, 2003 og 2007 ved Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen, Universitetet i Tromsø og NTNU.....	20
Figur 3	Årsverk utført av administrative toppledere og mellomledere, samt faglige ledere ¹ i 1999, 2003 og 2007 ved Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen, Universitetet i Tromsø og NTNU	20
Figur 4	Årsverk utført av personer i kontorstillinger, høyere administrative stillinger, faste vitenskapelige/faglige stillinger og andre vitenskapelige/faglige stillinger ¹ i 1999, 2003 og 2007 ved Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen, Universitetet i Tromsø og NTNU	21
Figur 5	Antall registrerte studenter ved Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø og NTNU i 1999, 2003 og 2007	23
Figur 6	Endringer i antall årsverk utført i kontorstillinger, høyere administrative stillinger, faste vitenskapelige/faglige stillinger og andre vitenskapelige/faglige stillinger ¹ fra 1999 til 2007 ved Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø og NTNU	27

Figur 7 Høyere administrativt personale etter organisasjonsnivå ved Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø og NTNU samlet i 1999, 2003 og 2007	29
Figur 8 Høyere administrativt personale etter organisasjonsnivå ved Universitetet i Bergen i 1999, 2003 og 2007	30
Figur 9 Høyere administrativt personale etter organisasjonsnivå ved Universitetet i Oslo i 1999, 2003 og 2007	31
Figur 10 Høyere administrativt personale etter organisasjonsnivå ved Universitetet i Tromsø. i 1999, 2003 og 2007	31
Figur 11 Høyere administrativt personale etter organisasjonsnivå ved NTNU i 1999, 2003 og 2007	32
Figur 12 Andel kvinner i høyere administrative stillinger fordelt på stillingsnivå ved Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø og NTNU i 1999, 2003 og 2007. Prosent.	36

1 Innledning

Den administrative siden av norsk høyere utdanning gjennomgikk betydelige endringer i løpet av 1990-tallet. Ved de fire universitetene vokste det i denne perioden fram et administrativt apparat i et omfang og en form som var ukjent for 1970-tallets universiteter (Gornitzka et al. 1996, Gornitzka og Schwach 1990). Tre forhold preget endringen i administrasjon ved universitetene i denne perioden.

For det første var det en kvantitativ ekspansjon: I 1999 var det om lag 2500 årsverk i administrative stillinger samlet ved de fire universitetene, og det var 1000 flere årsverk utført i slike stillinger sammenlignet med 1987 (Gornitzka og Larsen 2001). Veksten i det administrative apparatet kom i en periode med sterk studentvekst og vekst i tallet på vitenskapelig ansatte.

For det andre var slutten av 1980-tallet og første halvdel av 1990-tallet en periode som omformet den administrative stillingsstrukturen ved universitetene. Det var en markert nedgang i årsverk i kontorstillinger ved de fire universitetene. Samtidig ble stadig flere av årsverkene i administrative stillinger utført av høyere administrativt personale (saksbehandlere, rådgivere og administrative ledere). Rundt 1800 årsverk ble i 1999 utført i slike stillinger, mot rundt 580 tolv år tidligere. Veksten i årsverk utført i høyere administrative stillinger avtok etter 1995.

For det tredje har kompetanseprofilen i de administrative stillingene ved universitetene blitt betydelig endret fra 1980-tallet og fram til inngangen av 2000-tallet. Det var en vesentlig økning i tallet på ansatte i høyere administrative stillinger med universitetsutdanning på cand.mag nivå eller med høyere grad, og klare indikasjoner på at den administrative staben ved norske universiteter var inne i en profesjonaliseringsprosess (Gornitzka og Larsen 2004).

Undersøkelsene NIFU STEP tidligere har gjennomført av disse forholdene har fulgt utviklingen fram til og med 1999 (Gornitzka et al. 1996, Gornitzka og Larsen 2001, Gornitzka og Schwach 1990). I dette notatet følger vi opp disse studiene og spør: hva har skjedd med administrasjonen ved universitetene i løpet av 2000-tallet? Har tendensen mot profesjonalisering av den administrative siden av universitetenes virksomhet fortsatt, og hva kjennetegner den administrative staben ved universitetene i dag sammenlignet med det som var tilfellet i forrige 10-årsperiode? Våre tidligere studier peker på noen sentrale forhold som har bidratt til det overordnede mønsteret for administrativ endring. I tillegg til veksten som universitetene var inne i denne perioden var forvaltningsreformer i offentlig sektor med økt institusjonelt egenansvar i personal- og økonomisaker viktige faktorer. Av betydning var også endringer i finansiering og organisering av forskning, internasjonalisering, interne beslutningsprosedyrer, og endringer i forholdet mellom

organisasjonsnivåene innad ved universitetene. Vi noterte også en økende bevissthet ved lærestedene om hvordan administrative ressurser skulle brukes og organiseres og om hva slags kompetanse den administrative staben skulle ha. I tillegg ble det igangsatt flere prosjekter med administrativ effektivisering som siktemål. Flere av disse forholdene kan vi fortsatt forvente er relevante for å forstå utviklingen i universitetenes administrative side. Denne perioden kan bringe oss nærmere en forståelse av administrativ endring også under andre betingelser enn tidligere. Vi har tidligere identifisert en parallell vekst av administrative og vitenskapelige stillinger og studentvekst – er det samme tilfellet også i denne perioden?

Videre er det rimelig å anta at det administrative systemet ved lærestedene er følsomt for endringer i styring, organisasjon og ledelse av universitetene, uavhengig av hvorvidt dette er en sektor i vekst eller ikke. Vi kan forvente at organisasjonsendringer og nye organisasjons- og ledelsesformer påvirker det administrative apparatet. Den siste åtteårsperioden er spesielt interessant på grunn av Kvalitetsreformen, den mest omfattende reformen i norsk høyere utdanning noensinne. Dette er en reform som direkte og indirekte berører administrative spørsmål. Ikke minst kan vi anta at endringer i styring og ledelse som har kommet med Kvalitetsreformen, har betydning for hvordan administrative ressurser fordeler seg på ulike organisasjonsnivå internt ved universitetene. Ideer som ligger til grunn for Kvalitetsreformens endringer av styring og ledelsesspørsmål artikulere en forventning om å utvikle en ny type forvaltning ved universitetene og om å styrke universitetene som strategisk handlende organisasjoner. Det bryter med tradisjonelle ideer om administrasjon og ledelse ved universitetene, samtidig som det skaper forventninger (implisitt eller eksplisitt) til en profesjonell administrativ stab. I tillegg til nasjonale reformprosesser har norsk høyere utdanning gjennom 2000-tallet blitt vedtettere sammen med internasjonal høyere utdanning og europeisk forskningssamarbeid. Slike forhold har i våre tidligere studier vist seg å ha betydning for administrativ endring ved universitetene. Det gir enda større grunn til å kaste lys over det administrative apparatet ved universitetene i perioden fra tusenårsskiftet. Dataene vi presenterer i dette notatet er for begrenset til å belyse alle disse spørsmålene, men er en kvantitativ oppdatering av tidligere undersøkelser på området som kan fungere som et grunnlag for å formulere spørsmål på dette feltet framover.

Notatet er organisert som følger: først introduseres hovedproblemstillinger knyttet til universitetsadministrasjon etter år 2000. Disse kan leses som argument for hvorfor det er viktig å belyse administrativ endring i denne perioden. Det er for det første noen forventninger om administrativ endring knyttet til Kvalitetsreformens endringer i styrings- og ledelsesstrukturen ved institusjonene, altså nasjonale forhold som vi kan anta påvirker universitetenes administrasjon. For det andre viser vi til hvordan tilsvarende forhold i andre lands universitetssystemer har blitt studert og hvilke spørsmål som har blitt reist i den internasjonale litteraturen. Så presenteres hovedmønstre for utviklingen i den administrative stillingsstrukturen og endringer i det administrative personalet ved

universitetene i Bergen, Oslo, Trondheim og Tromsø fra 1999 til 2007 langs følgende dimensjoner:

- Veksten i administrative stillinger sett i forhold til studenttall og årsverk i vitenskapelige stillinger.
- Omfanget av eksternt finansiert administrativt personale
- Lærestedsforskjeller
- Fordelinger av administrative stillinger på ulike organisasjonsnivå
- Universitetsadministratorenes bakgrunn

1.1 Et styrings- og ledelsessystem i endring

Utviklingen i det administrative apparatet ved universitetene er nært koblet til endringer i styrings- og ledelsessystemet. Det har vært flere reformer i styrings- og ledelsessystemet i universitets- og høgskolesektoren; reformer som administrasjonen ved lærestedene ikke er upåvirket av. Et hovedtrekk er at universiteter og høgschooler er gitt større frihet til å utforme styrings- og ledelsessystemet ved egen institusjon. Vi vil derfor kort redegjøre for endringer i styrings- og ledelsessystemet som kan tenkes å ha administrative konsekvenser.

1.1.1 Før Kvalitetsreformen – parallelle hierarkier og sidestilte ledere

Tradisjonelt har universitetene vært organisert i minst to nivåer, som oftest tre; sentralt nivå, fakultetsnivå og instituttnivå. Universitets- og høgskoleloven fra 1996 fastslo at det minimum skulle være styrer på de to øverste nivåene, og i praksis var det også vanlig med styre på instituttene. I følge loven handlet styrer på fakultetsnivå og instituttnivå på delegasjon fra universitetsstyret, som kunne trekke delegasjonen tilbake. Dette ga opphav til en styrepyramide ved lærestedene (Gammelsæter & Dimmen 1999).

I tillegg til styrepyramiden har lærestedene hatt en hierarkisk organisert administrasjon. Loven av 1996 fastslo at universitetsdirektøren var ansvarlig for hele den samlede administrasjonen ved lærestedet. Det innebar at selv om det har vært knyttet administrative ressurser til de ulike enhetene på de ulike nivåene, hadde faglige ledere formelt ikke instruksjonsmyndighet over administrativt tilsatte ved sin enhet. Denne organisasjonsformen betydde at det har vært to parallelle hierarkier i form av en administrasjonspyramide og en styrepyramide ved universitetene. Det var imidlertid ikke noen tilsvarende pyramide for faglige ledere – de var som oftest valgt og gitt legitimitet nedenfra, og faglige ledere på ett nivå var ikke formelt gitt instruksjonsmyndighet overfor faglig ledere på nivået under.

Fram til Kvalitetsreformen i 2003 var den formelle ordningen at faglige og administrative ledere på samme organisasjonsnivå var sidestilte med ansvar for hvert sitt område. Denne ordningen, som ble betegnet delt ledelse, ble innført med felles lov for universiteter og høgschooler i 1996. Faglige ledere ble styreledere på sitt nivå og med ansvar for faglige saker og faglig personale. Administrative ledere hadde på sin side ansvar for administrativt

personale og det administrative saksområde, og var dessuten sekretær for styret på sin enhet med ansvar for å forberede og iverksette styresaker og med rapporteringsvei til overordnet administrativ leder, ikke til faglig leder på samme nivå. Rekruttering av faglige ledere skjedde normalt gjennom valg, mens administrative ledere ble tilsatt.

1.1.2 Etter Kvalitetsreformen – mulig å avvikle hierarkier, etablere et nytt og samle lederansvaret

Som et ledd i Kvalitetsreformen ble institusjonene gitt utvidet myndighet til å fastsette organiseringen ved lærestedet, deriblant ledelses- og styringsstruktur. Dette materialiserte seg i ny lov fra 2005 som fastslår at lærestedene må ha et institusjonsstyre som er tillagt det overordnede ansvaret for institusjonenes virksomhet, men ut over det er fastsetting av styringsmodell overlatt til institusjonene selv. Universitetene må dermed ikke lenger ha fakultets-/avdelingsstyrer. Gjennom styrets fullmakt til å fastsette intern styringsstruktur på underliggende nivå er det dermed åpnet for at styrehierarkiet kan avvikles (Larsen 2007:227). Det eneste kravet gitt i universitets- og høgskoleloven er at ansatte og studenter skal høres i beslutningsprosesser.

Som en del av Kvalitetsreformen ønsket myndighetene dessuten å styrke den faglige ledelsen ved institusjonene. De politiske signalene gikk i retning av å styrke den faglige ledelsen på grunnenhetene ved å tilsette ledere i åremålsstillinger med ansvar for både faglige og administrative oppgaver, det vil si en endring fra delt til enhetlig ledelse. Dette forslaget ble møtt med motstand i sektoren og ble derfor et frivillig virkemiddel for institusjonene. Selv om Kvalitetsreformen åpnet for endringer i ledelsesmodellen også på institusjonsnivå, ble ordningen med valgt rektor med sidestilt direktør videreført som normalordningen. Om to tredjedeler av styret går inn for det, er det imidlertid mulig å velge en modell med ekstern styreleder utpekt av departementet og hvor styret tilsetter rektor som daglig leder for både faglige og administrative gjøremål.

1.1.3 Administrative konsekvenser av styrings- og ledelsesmodell

I et system med delt ledelse er forutsetningen at faglig leder håndterer faglige saker og administrative ledere behandler administrative saker. Om en sak skal kategoriseres som faglig eller administrativ, er imidlertid ikke alltid umiddelbart enkelt fordi grensene mellom fag og administrasjon til dels er flytende. I et system med formelt sidestilte ledere kan det være tidkrevende å dra grensene mellom ansvarsområdet til faglig og administrativ leder, og delt ledelse kan således innebære ressurskrevende beslutningsprosesser. Gråsoneproblematikk kan dermed i praksis bety at både faglig og administrativt personale involveres. Denne type horisontalt dobbeltarbeid kan muligens reduseres ved enhetlig ledelse hvor en og samme person har myndighet til å definere oppgavens art og hvem som skal involveres. Enhetlig ledelse kan også gi klarere rapporterings- og instruksjonslinjer. Denne antagelsen støttes av en evaluering som viste at enhetlig ledelse ved NTNU har bidratt til å styrke organisasjonens beslutningsdyktighet og effektivitet ved å samle administrativ og faglig ledelse (Hope et al 2008).

En forutsetning for å få delt ledelse til å fungere er at faglig og administrativ leder samarbeider tett. Delt ledelse krever mye samarbeid og rolleavklaring, og samarbeidsproblemer er ikke ukjent i et slikt system (Statskonsult 1999, Larsen og Skodvin 2002). Rollekonflikter som følge av uklare ansvars- og myndighetsområder kan innebære administrativt merarbeid, men også innflytelse og påvirkning. I et system med delt ledelse kan dessuten instruksjons- og kommunikasjonslinjene oppleves uklare og dermed tidkrevende. Et mål med enhetlig ledelse er da også klarere beslutningslinjer og ansvarsforhold.

Et annet argument som er brukt for et system med enhetlig ledelse, er at denne ledelsesformen gir bedre sammenheng mellom faglige prioriteringer og økonomiske og administrative konsekvenser ved at disse vurderingene tas under ett, og av samme leder.

Når det gjelder styringsorgan og administrativt arbeid vil styrer på flere nivå generere administrative oppgaver gjennom saksforberedelse, referatskriving og iverksetting av styresaker. Jo flere styrer, jo mer saksforberedelse, referatskriving og oppfølging av vedtak. Om lærestedene benytter seg av muligheten til å sanere styringsorgan på underliggende nivåer er det derfor å forvente at administrasjonen har fått frigjort kapasitet. Flere styringsorgan innebærer også en fare for dobbeltarbeid ved at en og samme sak behandles i styringsorgan på flere nivå, det vil si vertikalt dobbeltarbeid, noe som kan forventes redusert om ikke alle nivåene lenger har styringsorgan (Larsen 2002).

1.1.4 Valgte løsninger ved de fire tradisjonelle breddeuniversitetene

Som påpekt har lærestedene fått økt handlingsrom når det gjelder styrings- og ledelses-systemet. De kan for det første velge om lederne skal rekrutteres gjennom valg eller tilsetting, for det andre om lærestedet skal ha enhetlig eller delt ledelse og for det tredje om de ønsker å opprettholde et styrehierarki i tilknytning til de ulike organisasjonsnivåene. I hvilken grad har så de fire tradisjonelle breddeuniversitetene benyttet seg av disse mulighetene?

NTNU er den eneste av de fire institusjonene som har valgt tilsatt rektor og ekstern styreleder. Det betyr at rektor ved NTNU er både faglig og administrativt ansvarlig. Universitetene i Bergen, Oslo og Tromsø har alle videreført ordningen med valgt rektor som styreleder og direktør som leder for administrasjonen, men dette er spørsmål som diskuteres ved lærestedene.

Når det gjelder ledere på fakultetsnivå og instituttnivå er det stor variasjon både mellom institusjonene og mellom nivåer og enheter ved det enkelte lærested. NTNU har tilsatte dekaner, men valgte instituttledere. Institusjonsledelsen ved NTNU har foreslått tilsatte ledere også på instituttnivå, men motstand fra personalet har gjort at man beholdt ordningen med valgte instituttledere. De andre universitetene har i større grad hatt ulike

løsninger på ulike nivå og enheter, men utviklingen har vært preget av at stadig flere velger en løsning med åremålstilsatte ledere. Eksempelvis har alle instituttene ved historisk-filosofisk fakultet ved UiO tilsatte instituttledere fra 1.1.2009. Det er imidlertid viktig å påpeke at dette er forhold som debatteres og hvor bildet kan endre seg.

Også når det gjelder opprettholdelse av et styrehierarki er det stor variasjon mellom de fire universitetene. UiO har opprettholdt ordningen med styringsorgan på hvert fakultet (fakultetstyre), på instituttnivå varierer det imidlertid om enhetene har instituttstyre eller instituttråd. Ved Universitetet i Bergen er også ordningen med fakultetstyre videreført, mens det er en ordning med råd på instituttene. Også Universitetet i Tromsø har fakultetsstyre og instituttråd. Ved NTNU er derimot fakultetstyre avviklet til fordel for fakultetsråd. Også instituttstyret er avskaffet ved NTNU, men instituttene kan opprette råd.

Dette innebærer at det har vært en sanering av styringsorgan ved universitetene. Isolert sett kunne man forvente at det ble frigjort administrativ kapasitet som før har vært benyttet til å utarbeide saksdokumenter til styrene. Når vi likevel vil være tilbakeholdne med en slik antagelse skyldes det at styret til dels er erstattet av råd, og det er ikke gitt at fakultetsråd gir færre administrative oppgaver enn et styringsorgan. Når det samtidig er opprettet programstyret for det enkelte utdanningsprogram mange steder, som også må antas å kreve en viss administrativ betjening, er det liten grunn til å forvente at avvikling av styrehierarkiet som Kvalitetsreformen åpnet for, i praksis har gitt administrativ avlastning.

I tillegg til administrative virkninger av styrings- og ledelsesmodell er det nærliggende å tro at også andre deler av Kvalitetsreformen har administrative konsekvenser. Blant annet viser en evaluering av kvalitetssikringssystemene at dette i stor grad har blitt et administrativt område med administrativt personale i nøkkelroller ved institusjonene (Stensaker 2006). Det samme kan antas å gjelde andre elementer i Kvalitetsreformen som internasjonalisering, nye eksamens- og læringsformer, og ikke minst insentivordninger som del av den nye finansieringsmodellen. En medlemsundersøkelse fra Forskerforbundet peker i retning av at Kvalitetsreformen har hatt konsekvenser for flere administrative områder (Forskerforbundet 2006). Den nasjonale evalueringen av Kvalitetsreformen har derimot ikke vært direkte opptatt av de administrative virkningene av reformen. Problemstillingene er likevel på lærestedenes agenda. Blant annet har en arbeidsgruppe bestående av to universiteter og tre høyskoler etablert en arbeidsgruppe for å identifisere administrative utfordringer innen økonomi, personal, studieadministrasjon og forskningsadministrasjon (Rapport fra en tverrinstitusjonell arbeidsgruppe 2008).

1.2 Et internasjonalt blikk på universitetsadministrasjon

2000-tallet har også gitt økt oppmerksomhet mot den administrative siden av høyere utdanning internasjonalt. Det er fremdeles ikke større, systematiske internasjonale sammenligninger av det administrative apparat ved universitetene, men flere studier identifiserer endringer i administrasjon av høyere utdanning som en viktig trend. Denne

oppmerksomheten er knyttet ikke bare til administrasjon som et spørsmål om kostnader og effektivisering, men er koblet til endring i intern styring og organisering av universitetene, endringer i forholdet mellom stat og universitet og samfunn og akademia. Spørsmålet om universitetenes administrative side har fått aktualitet som del av en moderniseringsagenda for universitetene; en trend i universitetssektoren som har blitt identifisert som overgangen fra universitetene som løst koblede arenaer til å bli organisasjoner med egen identitet, rasjonalitet og strategi (Brunsson og Sahlin-Andersson 2005). Med det følger det man kan kalle administrative ressurser i form av profesjonelle administrative staber.

Flere av disse studiene viser til utviklingstrekk som vi gjenfinner i norske universiteter, spesielt når det gjelder framvekst av en administrativ stab som erstatter eller kommer i tillegg til tradisjonelle sekretærfunksjoner. For eksempel viser Krüken et al. (2008) hvordan tallet på lavere administrative stillinger har blitt redusert samtidig som høyere administrative stillinger ved tyske universiteter har økt fra 1992 til 2004. Disse ser også ut til fått sin plass i nye spesialiserte administrative enheter eller stillinger som har blitt etablert de siste fem til ti årene. Liknende endringer ses også ved australske universiteter som i tillegg også rapporterer om hvordan nye typer administrative stillinger med nye funksjoner er ledd i å gjøre universiteter managementorienterte (Szekeres 2006). Flere studier viser til endring i kompetansekrav i administrative stillinger. Kravene til profesjonell, spesialiserte administrative funksjoner er spesielt tydelige i studenttjenester, samarbeid mellom industri og universitet, it-støtte og i økonomistyring (Oba 2008). Vi ser også framveksten av organisert opplæring og kompetanseutvikling for denne typen personale og internasjonale sammenslutninger som organiserer universitetsadministrative interesser. Europakommisjonen har for eksempel nylig gitt støtte til etableringen av en felles europeisk plattform - ESMUs "Modern – European Platform for higher education modernisation" - for å støtte opp under og stimulere til kompetanseutvikling blant faglig ledere og administratorer i UoH (se <http://www.esmu.be/index.php?id=241>).

Forventningen om at universitetene skal ha en profesjonell administrasjon har blitt skjerpet som ledd i offentlig reformering av sektoren (Musselin 2004), både når det er snakk om fristilling og endring av formell status for universitetene og når ansvar har blitt delegert fra nasjonale utdanningsmyndigheter til universitetene (Pechar 2005). Delegering av ansvar, oppgaver og formell beslutningsmyndighet tilsier at det finnes et organisert mottagerapparat ved universitetene som kan forvalte delegerte ansvarsområder. Dette har skjedd både som en konsekvens av nasjonale reformer og formulert som generelle forventninger i reformretorikken. For eksempel understreker OECD (2007) i sin rapport om finansiering og ledelse av høyere utdanning behovet for å styrke "ikke-faglig" ledelse og administrasjon på områder som finansiering, personalforvaltning, og bygningsforvaltning. Rapporten viser til hvordan spesielt engelske universiteter har endret den tradisjonelle forståelsen av økonomiforvaltning av universitetene de siste ti årene fra budsjettorientert til strategisk økonomiforvaltning, som omfatter også utradisjonelle oppgaver knyttet til nye finansieringsformer og "joint ventures" (OECD 2007: 50). At nye oppgaver har

administrative konsekvenser og forutsetter utvikling av profesjonelle forvaltningsapparat internt ved universitetene er trekk som vi kjenner godt igjen fra våre tidligere studier.

Undersøkelser av universitetsadministrasjon i Storbritannia peker på en diversifisering og spesialisering i universitetsadministrasjonen. Administrative strukturer har blitt mer komplekse og administrative oppgaver oppfattes som ”prosjekt” som krysser funksjonelle og organisatoriske grenser. Endringer i rolleoppfatning og i funksjon for høyere administrativt personale ved britiske universiteter viser seg også ved at titulaturen er i ferd med å endre seg slik at det er vanskeligere å identifisere et ”klassisk” universitetsadministrativt embetsverk - de tradisjonelle britiske stillingstitlene, som ”Administrator”, ”Registrar”, ”Secretary” eller ”Officer”, brukes mindre og har blitt erstattet med titler som ”Manager”, ”Director” eller ”Head” (Whitchurch 2006). I tillegg viser den internasjonale litteraturen til hvordan dette har konsekvenser for rollefordelingen mellom administrativt og vitenskapelige ansatte i beslutningsprosesser internt ved universitetene. Den administrative staben får kvasi-akademiske oppgaver som gjør at grensene mellom akademisk og administrativt arbeid blir uskarpe, og tradisjonell rollefordeling mellom faglige og administrative ledere utydelig, i hvert fall for noen administrative områder (Oba 2008). Flere viser også til hvordan universitetsadministratorer utvikler seg i retning av å bli en egen profesjon med ”positive” rolleoppfatninger som er mer enn det å være definert av det man ikke er som ”ikke-vitenskapelig” ansatte (Maassen 2003). Samtidig pekes det på at rolleforståelsen og oppfatninger av hva som utgjør kunnskaps- og kompetansegrunlaget for utøvelse av administrative funksjoner har vokst fram over tid og er preget av både uklarhet og mangfoldighet. Det gjør det vanskelig å hevde at man har en ensartet gruppe av administratorer med felles kriterier for rekruttering og fastlagte karriereveier som til sammen utgjør en egen profesjon (Dobson og Conway 2003).

1.3 Datamaterialet

Administrativt personale ved universitetene omfatter kontorpersonale, saksbehandlere, mellomledere og toppledere. De forutgående undersøkelsene holder tekniske stillinger og bibliotekstillinger utenfor, det samme er gjort i datamaterialet som ligger til grunn for denne studien. Dekan og instituttleder er i materialet definert som faglige ledere, og er inkludert i det vitenskapelige/faglige personalet. Dette gjelder enten de er valgt eller tilsatt.

Administrativt personale er delt i to hovedgrupper; høyere administrativt personale og kontorpersonale. Opplysninger om høyere administrativt personale er hentet fra NIFU STEPs Forskerpersonalregister. Forskerpersonalregisteret er et individregister som inneholder alt faglig/vitenskapelig og høyere teknisk/administrativt personale, det vil si personer som innehar stilling som krever utdanning på hovedfags-/masternivå eller over, med mer enn 40 prosent stilling i universitets- og høgskolesektoren¹. Personaldata til registeret innhentes fra administrative registre ved lærestedene og helseforetak med

¹ Innrapportering til Forskerpersonalregisteret skjer per 1. oktober hvert annet år (hvert år fra og med 2007), og årsverkene vil dermed vise situasjonen på et gitt tidspunkt, ikke over et helt år.

universitetssykehusfunksjon. Opplysninger om eksternt finansiert personale innhentes via spørreskjema til institutter/avdelinger, samt direkte fra finansieringskilden, eksempelvis Norges forskningsråd eller Kreftforeningen.

Figur 1 Dekomponering av den ikke-vitenskapelige stillingsstrukturen ved universitetene



Variabler som finnes i Forskerpersonalregisteret for høyere administrativt personale:

- Kjønn
- Alder
- Utdanning: grad, fag, utdanningssted og år
- Doktorgrad: grad og år
- Stillingsnivå: Toppleder, mellomleder, saksbehandler, kontorstilling - samme inndeling som brukes av Database for høyere utdanning (DBH)
- Arbeidssted: sentraladministrasjon, fakultetsadministrasjon, instituttadministrasjon (basert på institusjonsregisteret som inngår i Forskerpersonalregisteret).
- Fag: instituttets fagkode.

Opplysninger om kontorpersonalet er hentet fra datafilene som lærestedene rapporterer til Forskerpersonalregisteret, og som primært benyttes til å beregne FoU-årsverk for teknisk/administrativt personale.

Årsverk for vitenskapelig personale omfatter totale årsverk utført av fast vitenskapelig/faglig personale (professor, undervisningsdosent, faglig leder, førsteamanuensis, førstelektor, amanuensis, universitetslektor og spesialstillinger, som spesialpsykolog og spesialtannlege, tilknyttet profesjonsutdanninger ved universitetene), og midlertidig personale (forsker, postdoktor, stipendiat og vitenskapelig assistent).

Årsverk for personale lønnet over lærestedenes basisbevilgning (grunnbudsjett) er beregnet fra Forskerpersonalregisteret. Det er disse årsverkene som danner grunnlaget for beregning av FoU-årsverk. Årsverk for eksternt finansiert personale er hentet fra spørreskjemaene for FoU-statistikken. Leger og sykehusforskere lønnet av helseforetakene er holdt utenfor.

Avvik fra forrige undersøkelse: Noen endringer i inndeling av statistikkgrunnlaget er gjort siden forrige undersøkelse. Det dreier seg i første rekke om at noen stillingskoder som vi i tidligere undersøkelser definerte som saksbehandlerstillinger (laveste konsulentstillinger) nå er definert som del av kontorpersonalet². Likeledes var det i forrige undersøkelse ikke mulig å holde administrativt personale ved universitetsbibliotekene utenfor. Det er gjort denne gangen.

² Stillingskode 1029 avdelingsleder var inkludert i forrige undersøkelse. I følge DBH er dette en drifts- og vedlikeholdsstilling, og ikke en administrativ stilling, og stillingen er ikke med i tallgrunnlaget for denne undersøkelsen. 1064 konsulent er en stilling som ikke krever høyere utdanning. I forrige undersøkelse ble denne stillingen gruppert som førstekonsulent/saksbehandler, denne gangen er stillingen kategorisert som kontorpersonale. 1065 konsulent krevde tidligere høyere utdanning, men dette kravet har endret seg. Denne stillingskoden regnes derfor som høyere administrativt personale i Forskerpersonalregisteret frem til og med 2003, men ikke i 2005 og 2007. I fremstillingene i denne undersøkelsen regnes stillingskode 1065 som saksbehandler/høyere administrativt personale i alle årgangene.

2 Utviklingen i stillingsstrukturen

2.1 Hovedmønster

Tidligere undersøkelser av utviklingen i universitetsadministrasjonen viste at antall årsverk hadde økt. I perioden fra 1987 til 1995 var veksten i administrative stillinger høyere enn veksten i vitenskapelige stillinger, mens vitenskapelige stillinger hadde større vekst enn administrative stillinger i siste halvdel av 1990-tallet. Hva er så utviklingen på 2000-tallet?

Tabell 1 viser at det har vært en jevn vekst i universitetsadministrasjonen i hele perioden. Mens det i 1999 ble registrert 2608 administrative årsverk ved de fire universitetene, var antallet administrative årsverk i 2007 økt til 3164, det vil si en vekst på 556. Dette gir en samlet vekst på 21 prosent.

I tidligere undersøkelser er det skilt mellom kontorstillinger og høyere administrative stillinger. Tendensen var en kraftig reduksjon i kontorstillinger gjennom hele 1990-tallet, mens antallet høyere administrative stillinger hadde en sterk vekst. Dette er en utvikling som forsterkes på 2000-tallet. Mens antallet administrative årsverk som var kategorisert som kontorstillinger i 1999 var 1090, var det 305 slike stillinger i 2007, en reduksjon på 785 stillinger eller en nedgang på 72 prosent. I kategorien høyere administrative stillinger er utviklingen som forventet motsatt; fra 1518 årsverk i 1999 til 2859 årsverk i 2007, en økning på 1341 årsverk eller 88 prosent.

Tabell 1 Årsverk utført av personer i kontorstillinger, høyere administrative stillinger og vitenskapelige stillinger ved de fire universitetene

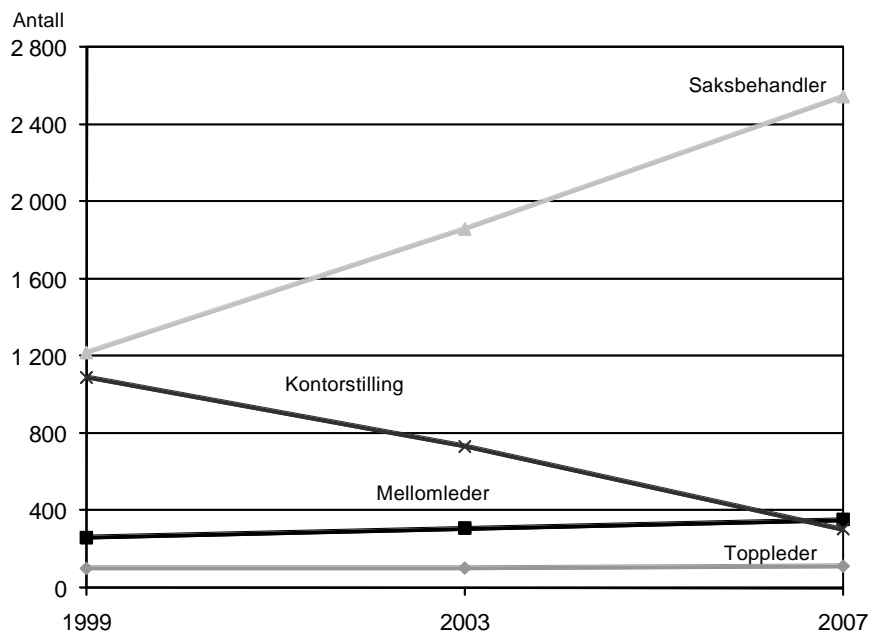
	1999	2003	2007	Endring 1999-2007	
				Antall	Prosent
Kontorstillinger	1 090	733	305	-785	-72
Høyere administrative stillinger	1 518	2 135	2 859	1 341	88
<i>Adm. stillinger samlet</i>	<i>2 608</i>	<i>2 868</i>	<i>3 164</i>	<i>556</i>	<i>21</i>
Vitenskapelige stillinger	6 867	7 888	8 729	1 862	27

Kilde: Forskerpersonalregisteret/FoU-statistikken

Skiller vi mellom ulike stillingskategorier blant høyere administrativt personale ser vi av figur 2 at saksbehandlernivået har hatt den sterkeste veksten, mens mellomledere har en svak økning og andelen høyere administrative ledere er stabil i perioden³.

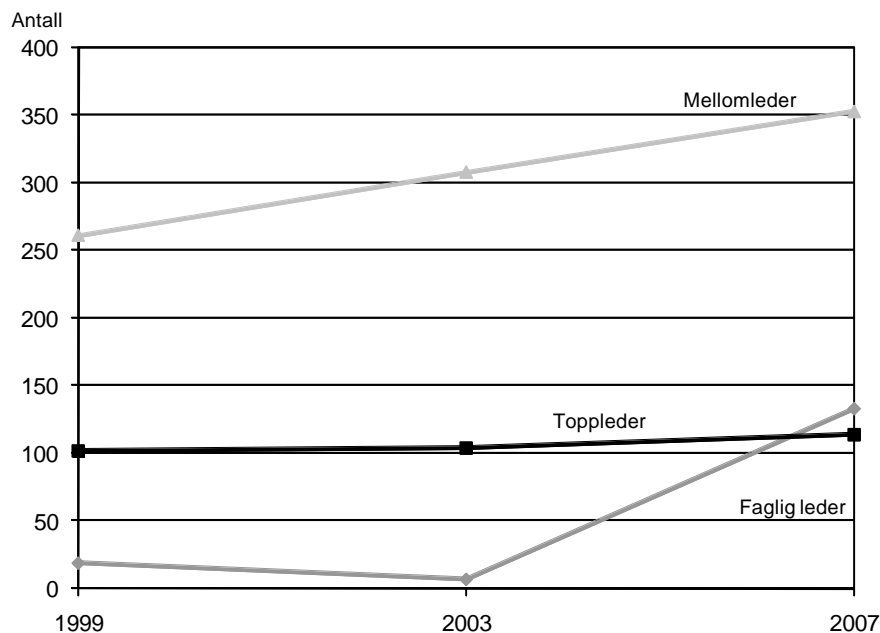
³ Vi viser til vedlegg 2 som viser kategoriseringen av administrative stillinger.

Figur 2 Årsverk utført av administrativt personale fordelt på stillingsnivå i 1999, 2003 og 2007 ved Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen, Universitetet i Tromsø og NTNU.



Kilde: Forskerpersonalregisteret/FoU-statistikken

Figur 3 Årsverk utført av administrative toppledere og mellomledere, samt faglige ledere¹ i 1999, 2003 og 2007 ved Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen, Universitetet i Tromsø og NTNU



¹Faglige ledere omfatter tilsatte instituttledere og dekaner, samt forskningsledere med stillingskode 1183.

Kilde: Forskerpersonalregisteret

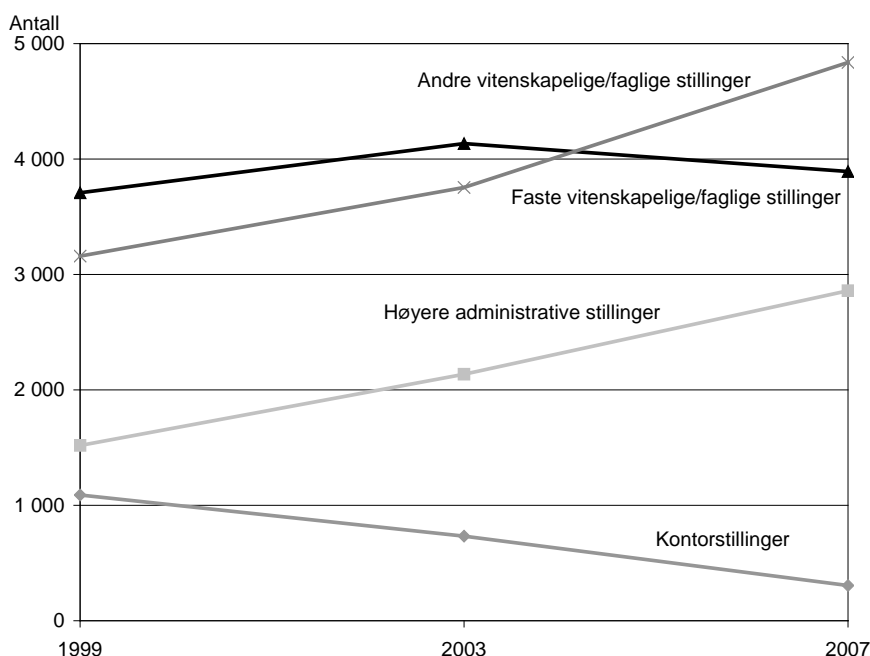
Som det framgår av figur 3, har framveksten av faglige lederstillinger, det vil si tilsatte instituttledere og dekaner samt forskningsledere, kommet etter Kvalitetsreformen. Denne gruppen er nå samlet sett større enn gruppen i administrative topplederstillinger ved de fire universitetene.

2.2 Administrasjonens størrelse relatert til andre grupper

En prosentvis vekst i administrative stillinger sier relativt lite om den ikke relateres til utviklingen i antall vitenskapelige tilsatte og studenter. I 1999 var det 6867 årsverk i vitenskapelige stillinger ved de fire tradisjonelle universitetene, i 2007 8729, en vekst på 1862 årsverk, det vil si en vekst på 27 prosent (tabell 2). Altså har vitenskapelige årsverk økt med 6 prosentpoeng mer enn administrative stillinger sett under ett i perioden 1999-2007 i denne delen av UoH sektoren.

Figur 4 viser også at etter 2003 har kategorien midlertidige stillinger vokst kraftig (inkluderer årsverk i rekrutteringsstillinger⁴), mens det er en svak nedgang i antallet årsverk i faste vitenskapelige stillinger. Så når vekstkurven for vitenskapelig ansatte er noe brattere enn for administrative stillinger så henger det sammen med årsverksveksten i midlertidige, ikke faste, vitenskapelige stillinger.

Figur 4 Årsverk utført av personer i kontorstillinger, høyere administrative stillinger, faste vitenskapelige/faglige stillinger og andre vitenskapelige/faglige stillinger¹ i 1999, 2003 og 2007 ved Universitetet i Oslo, Universitetet i Bergen, Universitet i Tromsø og NTNU



¹Omfatter doktorgradsstipendiater, vitenskapelige assistenter, postdoktorer og forskere.

Kilde: Forskerpersonalregisteret/FoU-statistikken

⁴ Tallet på rekrutteringsstillinger har økt fra 2283 i 1999 til 3075 i 2007

Selv om denne undersøkelsen retter oppmerksomheten mot universitetsadministrasjonen er det interessant å se på utviklingen i UoH sektoren for øvrig. Tabell 2 viser årsverk utført av det administrative personalet ved landets statlige høgskoler i 1999 og 2007. Med i overkant av 2000 årsverk utført i administrative stillinger i 2007, har disse lærestedene nå en anelig administrativ kapasitet. Det ser også ut til at den relative veksten i det administrative personalet i løpet av 2000-tallet har vært sterkere i denne delen av UoH sektoren enn ved de fire breddeuniversitetene. Dessuten har veksten i de administrative stillingene ved de statlige høgskolene vært sterkere enn veksten i det vitenskapelige personalet, altså en annen utvikling enn det som er tilfellet ved de fire universitetene.

Tabell 2 Årsverk utført i administrativ og vitenskapelig stilling ved statlige høgskoler¹ etter stillingsgruppe i 1999² og 2007.

1999				2007				Endring adm.pers 1999-2007		Endring vit.pers 1999-2007	
Høyere adm. pers.	Kontorstilling	Sum adm. pers.	Vitenskapelig pers.	Høyere adm. pers.	Kontorstilling	Sum adm. pers.	Vitenskapelig pers.	Antall	%	Antall	%
920	620	1 540	3 949	1 823	412	2 235	5 246	695	45	1 297	33

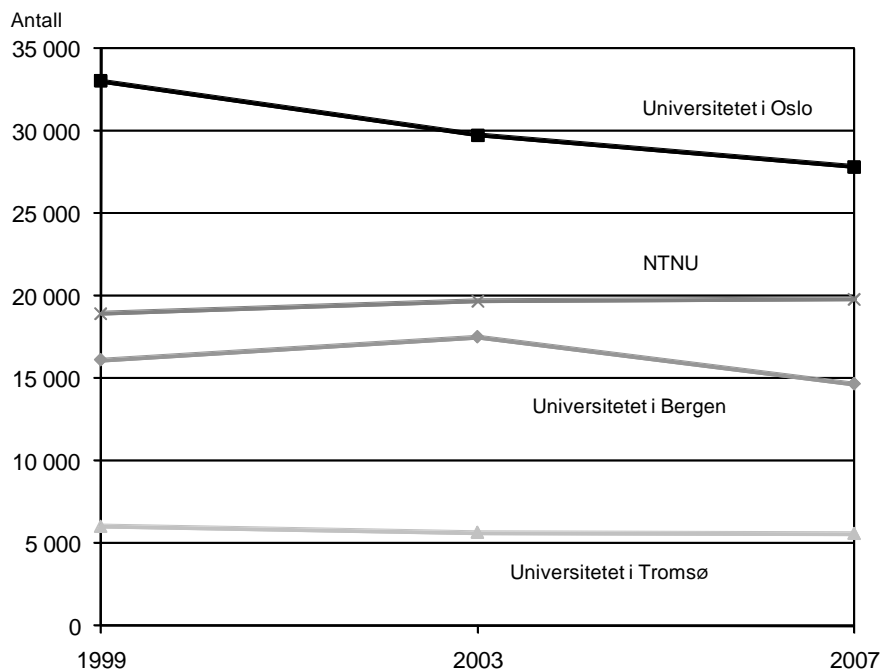
¹Årsverk for administrativt personale i 1999 er beregnet på grunnlag av oversikt over personale ved statlige høgskoler fra Statens Tjenestemannsregister.

²Universitetet i Agder er klassifisert som statlig høgskole begge år, ettersom lærestedet først fikk universitetsstatus 1. september 2007. Høgskolen i Stavanger er tatt ut i 1999.

Kilde: Forskerpersonalregisteret/FoU-statistikk

I tillegg til å se utviklingen i administrasjonen i forhold til størrelsen på den faglige staben er det interessant å se dette i relasjon til studenttallene. 2000-tallet har så langt vært en periode uten store svingninger i antall studenter registrert ved de fire universitetene, men som det framgår av figur 5 har det samlet sett vært en liten nedgang i antall registrerte studenter fra 1999 (74135) til 2007 (67893).

Figur 5 Antall registrerte studenter ved Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø og NTNU i 1999, 2003 og 2007



Kilde: DBH

Tabell 3 viser antall registrerte studenter per årsverk i administrative stillinger. Vi ser at det har vært en nedgang fra 28,4 til 21,5 studenter per administrative årsverk i 2007. Dette viser at den dokumenterte veksten i administrasjonen ikke reflekterer svingninger i studenttallene. Det er altså ikke slik at utviklingen i administrative ressurser ved universitetene er en ren refleks av vekst i studenttallet, noe som våre tidligere analyser også har vist. Det bildet som vi ser nå understreker ytterligere betydningen av å se på andre faktorer som påvirker administrative endringer ved universitetene. Muligens er det slik at Kvalitetsreformen som studiereform kan være viktigere enn antall studenter når det gjelder administrative oppgaver i den perioden universitetene nå har vært igjennom. Dessuten er det kanskje også slik at administrasjonens størrelse snarere kan relateres til antall studier enn antall studenter. Det er etablert en rekke nye studier i kjølvannet av Kvalitetsreformen (Vabø 2007), og det er nærliggende å anta at etablering av nye og flere studier har administrative konsekvenser. Som også Forskerforbundets undersøkelse av erfaringer med Kvalitetsreformen viser, er det særlig på det studieadministrative området at ansatte rapporterer om store administrative effekter av reformen (Forskerforbundet 2006:13-14).

Tabell 3 Antall registrerte studenter per årsverk i administrativ stilling

	1999	2003	2007
Universitetet i Bergen	24,0	26,3	20,2
Universitetet i Oslo	33,5	26,0	21,9
Universitetet i Tromsø	17,2	14,6	13,3
NTNU	31,6	29,4	26,5
Totalt	28,4	25,3	21,5

Kilde: DBH/Forskerpersonalregisteret

Som ved forrige undersøkelse finner vi også nå relativt store forskjeller mellom lærestedene i forholdstallet mellom studenter og administrative årsverk. Universitetet i Tromsø er som ved forrige undersøkelsestidspunkt det universitetet med færrest studenter per administrativt årsverk, mens NTNU har gått forbi Universitetet i Oslo som det universitetet med flest studenter per administrativt årsverk. Studenttallet har hatt mest markert nedgang ved UiO og følgelig har det også vært en sterk nedgang i antall studenter per administrativt årsverk ved UiO fra 33,5 i 1999 til 21,9 i 2007.

2.3 Eksternt finansiert administrativt personale

Siden slutten av 1980-tallet har offentlige myndigheter oppfordret høyere utdanningsinstitusjoner til å øke sine eksterne inntekter, noe som også viser seg i statistikk over institusjonenes inntekter. Mens eksterne midler utgjorde 32 prosent av FoU-utgiftene ved de fire universitetene i 1999, var andelen steget til 40 prosent i 2007. For universitetene har deltagelse i EUs rammeprogrammer blitt viktigere, spesielt fra og med EUs 5. rammeprogram (Slipersæter og Aksnes 2008). Evalueringer av norsk deltakelse i EU-forskning viser at EU-prosjekter er mer administrativt arbeidskrevende enn andre prosjekter, og omtales til dels som et ”byråkratisk mareritt”, særlig for de forskningsmiljøer som påtar seg en koordineringsrolle i større EU-prosjekter (Langfeldt 2006). Det kan dessuten forventes at endringer i finansiering og organisering av universitetsforskningen også har administrative konsekvenser. Etableringer av sentre for fremragende forskning (SFF) og andre nye former for forskningsorganisering vil sannsynligvis også innebære etablering av et eget administrativt apparat.

Finansieringskilde for høyere administrativt personale ble første gang registrert i Forskerpersonalregisteret i 1999, og utviklingen her er interessant. Tabell 4 viser at det er langt flere administrative stillinger som er eksternt finansiert i 2007 enn i 1999. Mens 302 høyere administrative stillinger var eksternt finansiert i 2007 var tilsvarende tall for 1999 161, altså nær en dobling av eksternt finansierte høyere administrative stillinger. Det eksternt finansierte høyere administrative personalet er i helt overveiende grad knyttet til grunn-nivået ved universitetene, og over 90 prosent er registeret på saksbehandlernivå. Dette er administrativt personale som vi kan anta er i midlertidige stillinger, men utover

det vet vi lite om hvilke arbeidsbetingelser, arbeidsoppgaver og karriereforventninger denne nye gruppen administrativt ansatte har.

Tabell 4 Høyere administrativt personale etter lærested og finansieringskilde i 1999, 2003 og 2007

Lærested	1999		2003		2007	
	Eksternt finansiert	Basis-finansiert	Eksternt finansiert	Basis-finansiert	Eksternt finansiert	Basis-finansiert
Universitetet i Bergen	87	278	77	376	103	505
Universitetet i Oslo	42	677	115	962	116	1 162
Universitetet i Tromsø	13	217	28	310	48	376
NTNU	19	249	30	365	35	667
Totalt	161	1 421	250	2 013	302	2 710

Kilde: Forskerpersonalregisteret

Det er foreløpig ikke en stor gruppe med eksternt finansiert høyere administrativt personale, men utviklingen indikerer at flere eksternt finansierte prosjekter inkluderer administrative ressurser. Det kan reflektere en økende erkjennelse blant de som forvalter eksterne midler at denne type prosjekter krever en administrativ kapasitet og en spesiell administrativ kompetanse. Det er rimelig å anta at eksternt finansierte administrative ressurser er knyttet til eksternt finansiert forskning, spesielt til EU prosjekter. Men også universitetenes engasjement i studentutvekslingsprogram gir mulighet til å finansiere studieadministrasjon med eksterne midler. Det er likevel ikke slik at eksternt finansiert høyere administrativt personale kommer inn som erstatning for den administrative bemanningen som er finansiert over basisbevilgingen. Ser vi på andelen eksternt finansiert administrativt personale i forhold til administrative stillinger som er basisfinansierte, har bildet vært stabilt i perioden 1999 til 2007. Som vi ser av tabell 4 er det også noen forskjeller mellom lærestedene, uten at vi med dette materialet kan gjøre rede for hva disse forskjellene kommer av⁵.

2.4 Lærestedsforskjeller - hovedtrekk

Når vi over har påpekt at årsverk i administrative stillinger har vokst mindre enn totalt antall årsverk i vitenskapelige stillinger, skjuler dette en ulik utvikling ved de fire lærestedene. Universitetet i Bergen (UiB) skiller seg fra de andre ved mye mindre vekst i administrative stillinger (tabell 5). Mens UiB har en vekst på 8 prosent fra 1999 til 2007, varierer veksten ved de tre andre universitetene mellom 20 og 30 prosent. Ved alle lærestedene fortsetter tendensen med nedgang i kontorstillinger, alle har mer enn halvert antall årsverk i denne stillingskategorien siden 1999, UiB minst og UiO og UiTø mest. Når det gjelder høyere administrativt personale skiller NTNU seg ut med spesielt stor vekst på

⁵ UNIFOB er inkludert ved UiB, her regnes alt personale som eksternt finansiert. Ergo vil UiB ha en høyere andel eksternt finansiert høyere administrativt personale enn de øvrige enhetene.

158 prosent, mens UiB har lavest med 68 prosent. UiO og UiTø har en relativt lik vekst i denne stillingskategorien på henholdsvis 76 og 78 prosent.

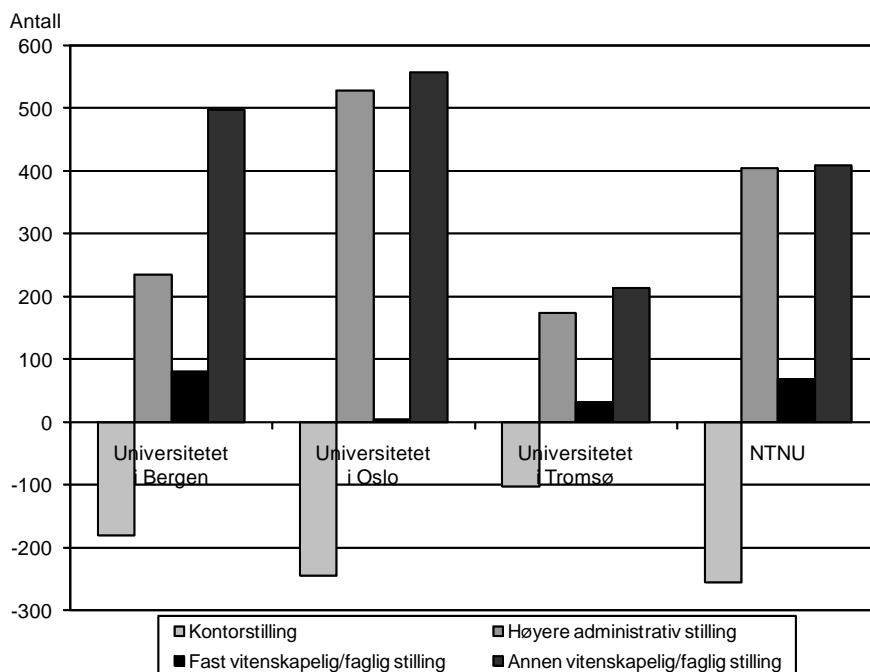
Tabell 5 Årsverk utført i kontorstillinger, høyere administrative stillinger og vitenskapelige stillinger per universitet i Forskerpersonalregisteret i 1999, 2003 og 2007

		1999	2003	2007	Endring 1999-2007	
					Antall	%
UiB	Kontor	324	239	143	-181	-56
	Høyere adm	347	428	582	235	68
	Adm. samlet	671	667	725	54	8
	Vit.stilling	1 530	1 755	2 107	577	38
UiO	Kontor	295	132	50	-245	-83
	Høyere adm	691	1 013	1 219	528	76
	Adm. samlet	986	1 144	1 269	283	29
	Vit.stilling	2 627	3 045	3 189	562	21
UiTø	Kontor	127	66	24	-103	-81
	Høyere adm	224	323	398	174	78
	Adm. samlet	351	389	422	71	20
	Vit.stilling	795	913	1 040	245	31
NTNU	Kontor	344	297	88	-256	-74
	Høyere adm	256	372	660	404	158
	Adm. samlet	600	669	748	148	25
	Vit.stilling	1 915	2 176	2 393	478	25
Totalt	Kontor	1 090	733	305	-785	-72
	Høyere adm	1 518	2 135	2 859	1 341	88
	Adm. samlet	2 608	2 868	3 164	556	21
	Vit.stilling	6 867	7 888	8 729	1 862	27

Kilde: Forskerpersonalregisteret/FoU-statistikken

Figur 6 viser utviklingen i de ulike stillingskategoriene ved de fire lærestedene og tydeliggjør forskjellene i utviklingen i henholdsvis kontorpersonalet, høyere administrativt personalet, faste vitenskapelig personalet og personer i midlertidige vitenskapelige stillinger i perioden 1999-2007. Det overordnede bildet viser en parallell vekst i høyere administrative stillinger og midlertidige vitenskapelige stillinger. Alle institusjonene har lav vekst i faste vitenskapelige stillinger, men her skiller UiO seg særlig ut med at det tilnærmedesvis ikke har vært noen vekst i årsverk i faste vitenskapelige stillinger.

Figur 6 Endringer i antall årsverk utført i kontorstillinger, høyere administrative stillinger, faste vitenskapelige/faglige stillinger og andre vitenskapelige/faglige stillinger¹ fra 1999 til 2007 ved Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø og NTNU



¹Omfatter doktorgradsstipendiater, vitenskapelige assistenter, postdoktorer og forskere.

Kilde: Forskerpersonalregisteret/FoU-statistikken

En annen innfallsvinkel til lærestedsforskjeller er å se antall administrative årsverk i forhold til antall vitenskapelige årsverk ved de ulike institusjonene. Tabell 6 viser at per 2007 er det flest vitenskapelige ansatte per administrativt tilsatte ved NTNU med 3,2 årsverk utført i vitenskapelig stilling per årsverk i administrativ stilling. Beregnet på denne måten har NTNU mindre administrasjon enn de tre andre universitetene. Universitetene i Oslo og Tromsø har færrest vitenskapelig årsverk per administrative årsverk, mens Universitetet i Bergen befinner seg i en mellomposisjon. Ser vi på administrativ kapasitet mellom de ulike lærestedene *over tid* viser tabell 6 at det for NTNU ikke er noen endring i perioden 1999-2007, universitetene i Oslo og Tromsø har relativt liten endring, Størst er endringen ved UiB hvor årsverk utført i vitenskapelig stilling per årsverk i administrativ stilling har økt fra 2,3 i 1999 til 2,9 i 2007.

Tabell 6 Årsverk utført i vitenskapelig stilling per årsverk i administrativ stilling.

Lærested	1999	2003	2007
Universitetet i Bergen	2,3	2,6	2,9
Universitetet i Oslo	2,7	2,7	2,5
Universitetet i Tromsø	2,3	2,3	2,5
NTNU	3,2	3,3	3,2
Totalt	2,6	2,8	2,8

Kilde: DBH/Forskerpersonalregisteret/FoU-statistikken

2.5 Utviklingen i et 20 års perspektiv

I denne rapporten fokuserer vi primært på utviklingen i universitetsadministrasjonen siden slutten av 1990-tallet og fram til 2007. Som påpekt tidligere er det gjort undersøkelser av utviklingen i universitetsadministrasjonens størrelse tilbake til slutten av 1980-tallet og det er selvsagt interessant å se utviklingen i et lengre perspektiv enn tilbake til slutten av 1990-tallet. Endringer i inndeling av statistikkgrunnlaget gjør imidlertid at sammenligningen av data fra 2007 og med 1987-data innen de ulike stillingsgrupper er beheftet med usikkerhet. Vi vil derfor ikke se på utviklingen innen de ulike stillingsgrupper over tid, men se på utviklingen i administrasjonen samlet. Men også for en slik sammenligning må det tas noe forbehold fordi administrative stillinger ved universitetsbibliotekene i motsetning til tidligere ikke inngår i datagrunnlaget. For 2007 er 168 administratorer tilknyttet universitetsbibliotekene tatt ut av datamaterialet, disse utførte 152,5 årsverk.

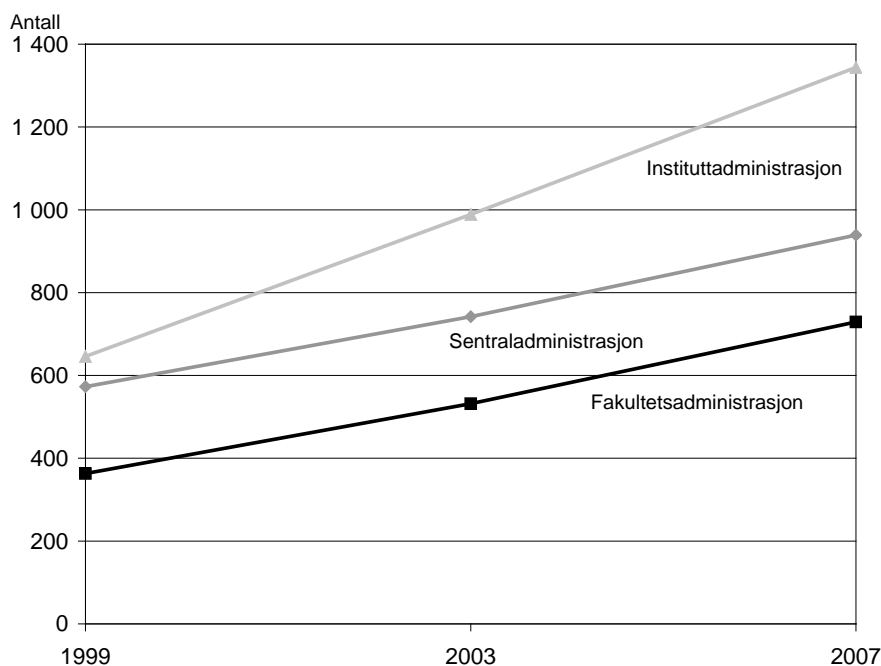
Med disse forbeholdene som utgangspunkt vil vi peke på at tendensen i forholdstallet mellom årsverk i vitenskapelig stilling og årsverk i administrativ framstår som annerledes om vi ser det i et 20 års perspektiv enn om vi fokuserer på perioden fra 1999 til 2007. Som vi har sett har 2,6 faglige årsverk per administrativt tilsatte i 1999 blitt til 2,8 i 2007, altså en utvikling hvor vitenskapelig ansatte har økt mer enn administrasjonen. Men går vi tilbake til 1987 var dette forholdstallet betydelig høyere; den gang var det 3,4 årsverk i vitenskapelig stilling per administrative årsverk. Altså har det i et 20 års perspektiv blitt færre vitenskapelig ansatte per administrativ ansatte, og den store endringen i forholdstallet mellom vitenskapelig og administrativt ansatte kom før tusenårsskiftet..

3 Fordeling av administrative stillinger på ulike organisasjonsnivå⁶

Tidligere undersøkelser har vist at administrasjonen på instituttnivå hadde et relativt beskjedent omfang på 1980-tallet, mens sentralt nivå hadde den desidert største administrative staben ved universitetene (Gornitzka og Larsen 1996). På 1990-tallet endret dette bildet seg og instituttadministrasjonen hadde den kraftigste veksten. Også sentraladministrasjonen vokste betydelig, mens fakultetsadministrasjonen var relativt stabil. Spørsmålet vi stiller her er om dette mønsteret er forsterket på 2000-tallet eller om veksten har kommet på andre nivåer enn tidligere?

Figur 7 viser at tendensene fra 1990-tallet er forsterket: også i denne perioden har instituttadministrasjonen vokst mest, fra 646 høyere administrative stillinger på dette nivået i 1999 til 1344 i 2007.

Figur 7 Høyere administrativt personale etter organisasjonsnivå ved Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø og NTNU samlet i 1999, 2003 og 2007



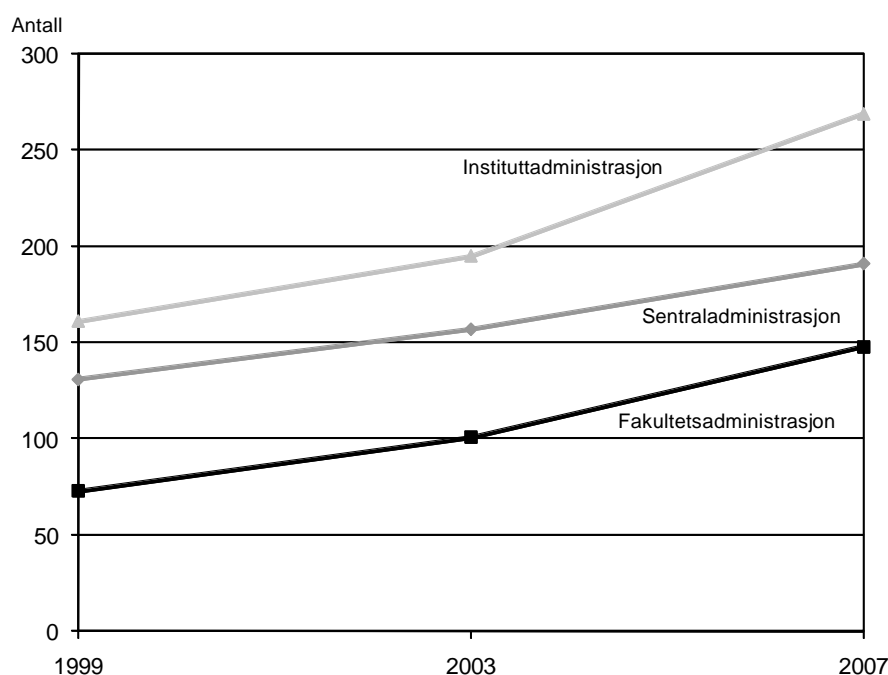
Kilde: Forskerpersonalregisteret

⁶ Institusjonsregisteret i FoU-statistikken er brukt for å dele inn personalet etter nivå for arbeidssted. Noen fakulteter har ikke underliggende institutter, for eksempel Teologisk fakultet ved UiO og de juridiske/rechtsvitenskapelige fakultetene i Bergen og Tromsø. Her er alt administrativt personale kategorisert som fakultetsadministrasjon.

Sentraladministrasjonen utgjorde 939 høyere administrative stillinger totalt sett ved de fire lærestedene i 2007, mens fakultetsadministrasjonen utgjorde 729 høyere administrative stillinger. Selv om sentraladministrasjonen har betydelig større omfang enn fakultetsadministrasjonen, har veksten på de to nivåene vært relativt parallell; begge har vokst med ca 200 stillinger fra slutten av 1990-tallet til 2007.

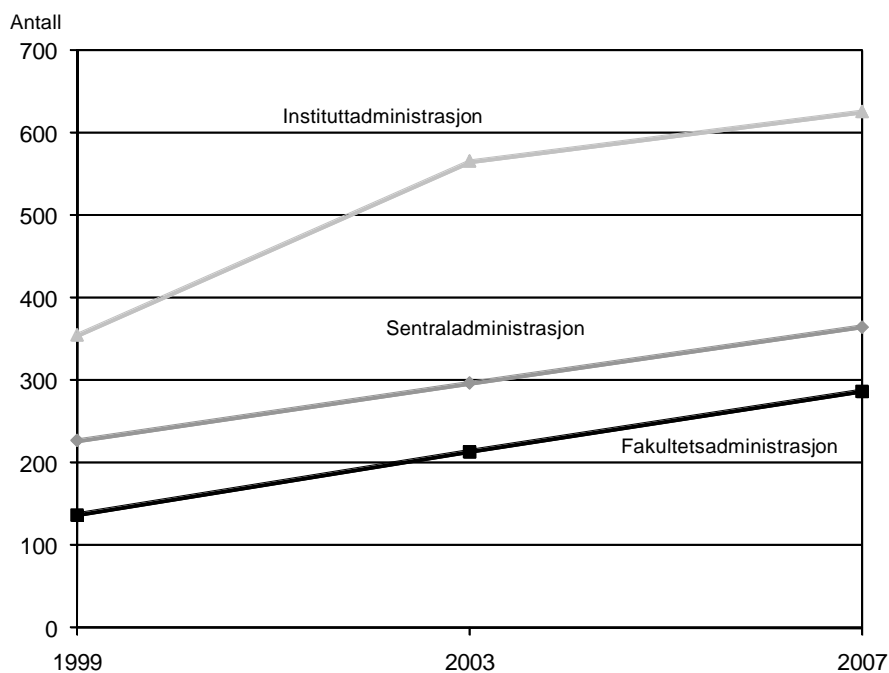
Vi legger også merke til forskjellene i administrativ utrusting på de tre organisasjonsnivåene ved de fire universitetene – der UiB og UiO er ”likest” (figur 8 og 9), mens UiTø skiller seg ut med en sterkere bemanning på fakultetsnivå (figur 10) og NTNUs særtrekk er relativt flere administrative ressurser på sentralt nivå (figur 11). Det vi likevel skal legge merke til er at denne fordelingen er blitt mer ensartet over tid. I 2007 er det første gang at summen av instituttadministrasjonen er større enn den administrative kapasiteten på de to øvrige nivåene ved alle fire universitetene.

Figur 8 Høyere administrativt personale etter organisasjonsnivå ved Universitetet i Bergen i 1999, 2003 og 2007



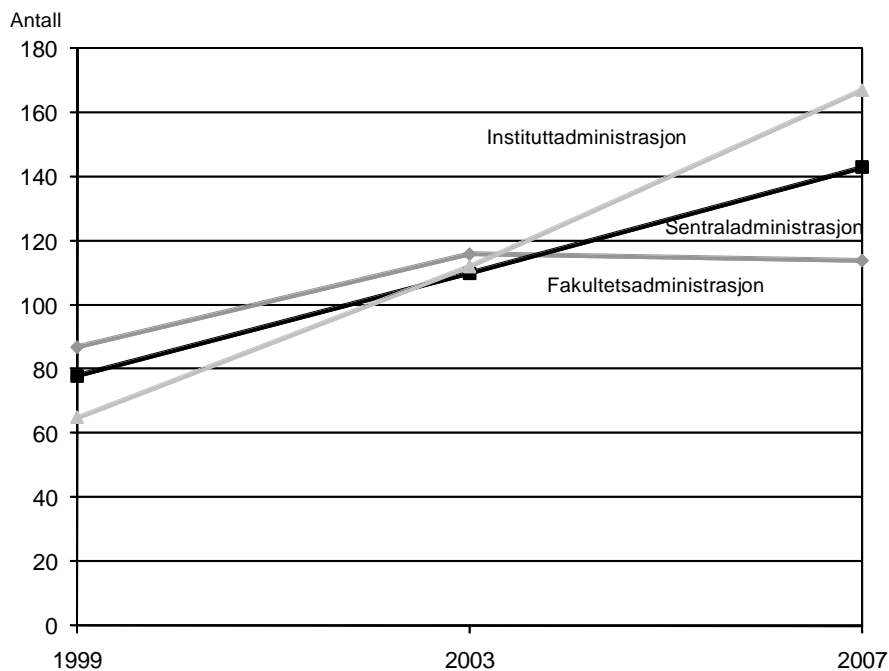
Kilde: Forskerpersonalregisteret

Figur 9 Høyere administrativt personale etter organisasjonsnivå ved Universitetet i Oslo i 1999, 2003 og 2007



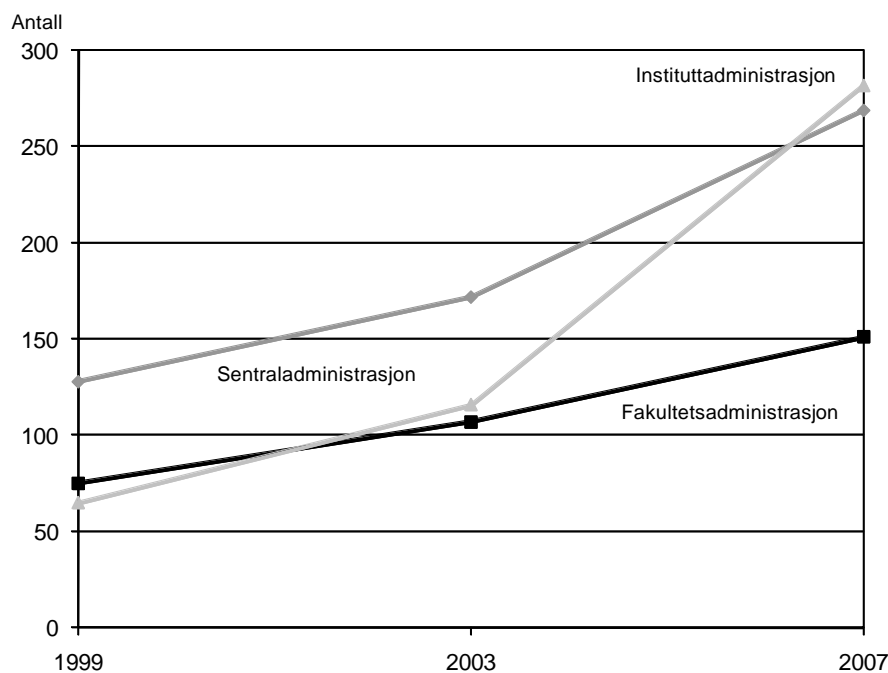
Kilde: Forskerpersonalregisteret

Figur 10 Høyere administrativt personale etter organisasjonsnivå ved Universitetet i Tromsø. i 1999, 2003 og 2007



Kilde: Forskerpersonalregisteret

Figur 11 Høyere administrativt personale etter organisasjonsnivå ved NTNU i 1999, 2003 og 2007



Kilde: Forskerpersonalregisteret

For øvrig kan det nevnes at veksten i saksbehandlere ved NTNU skyldes at dette lærestedet har hatt en større andel personer i kontorstillinger enn de øvrige universitetene. Denne forskjellen har blitt mindre det siste 10-året i og med at antall saksbehandlere ved NTNU har økt kraftig. Disse saksbehandlerne er primært ansatt på instituttnivået.

4 Universitetsadministratorenes bakgrunn

Her retter vi oppmerksomheten mot kjennetegn ved administrativt personale ved universitetene med hensyn til utdanning, kjønn og alder. Vi begynner med utdanning blant høyere administrativt personale. Av tabell 7 framgår det at andelen med universitetsutdanning har holdt seg stabil de siste årene. Den viser at drøyt halvparten har en grad fra universitetene. Men fordi antallet universitetsadministratorer har økt, er antallet med universitetsutdanning langt høyere enn tidligere; mens 828 universitetsadministratorer var registrert med universitetsutdanning i 1999 er dette tallet 1562 i 2007. Andelen universitetsadministratorer med doktorgrad er fremdeles beskjeden, men antallet er jevnt stigende og har økt fra 29 tilsatte i 1999 til 89 tilsatte i 2007.

Kategorien uspesifisert/ukjent utdanning omfatter personer med utdanning på cand.mag/bachelor-nivå eller høgskoleutdanning, personer uten høyere utdanning, samt personer med høyere utdanning avlagt i utlandet. Registerdataene skiller dessverre ikke mellom disse gruppene, men det er rimelig å anta at andelen med lavere universitetsutdanning og høgskoleutdanning har økt på bekostning av gruppen uten utdanning fordi stadig flere stillingskategorier krever høyere utdanning. Det kan derfor forventes at det bare unntaksvis rekrutteres personer uten høyere utdanning, eventuelt at dette er personer som har vært ansatt i lang tid og gjennom realkompetanse har kvalifisert seg til høyere administrative stillinger.

Tabell 7 Høyere administrativt personale ved universitetene etter utdanning i 1999, 2003 og 2007. Antall og prosentvis fordeling

Utdanning	1999		2003		2007		Endring	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	99-03	99-07
Med universitetsutdanning	828	52	1 168	52	1 562	52	41	89
Uspesifisert/ukjent	754	48	1 095	48	1 450	48	45	92
<i>Totalt</i>	<i>1 582</i>	<i>100</i>	<i>2 263</i>	<i>100</i>	<i>3 012</i>	<i>100</i>	<i>43</i>	<i>90</i>
Herav med doktorgrad	29	2	49	2	89	3		
Utenlandsk doktorgrad	1		1		2			

Kilde: Forskerpersonalregisteret

Tabell 8 viser at høyere administrativt personale med samfunnsvitenskapelig utdanning har økt sin relative stilling i universitetsadministrasjonen i forhold til andre utdanningsgrupper i perioden. Samfunnsviterne øker mest; fra 31 til 38 prosent. Ved forrige undersøkelse så vi at universitetsadministrasjon særlig var humanistenes domene (Gornitzka og Larsen 2001:16). Dette bildet har altså endret seg. Samfunnsviterne utgjør nå den største faggruppen blant universitetsadministratorene. Humanistene er den nest største faggruppen med universitetsutdanning, deretter kommer tilsatte med bakgrunn fra matematiske og naturvitenskapelig fag. Antallet jurister er kanskje overraskende lavt sett på bakgrunn av at universitetsadministrasjonen forvalter et stort antall lover og reguleringer. Men juristene er

en utdanningsgruppe som har vært ettertraktet på arbeidsmarkedet og det er mulig at universitetene ikke har nådd opp i kampen om juristene.

Tabell 8 Høyere administrativt personale med universitetsutdanning ved universitetene etter utdanning i 1999, 2003 og 2007. Antall og prosent

Utdanning	1999		2003		2007		Endring 99-07	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Humaniora	313	38	447	38	540	35	227	73
Samfunnsvitenskap	254	31	396	34	587	38	333	131
Rettsvitenskap	35	4	53	5	62	4	27	77
Matematikk/naturvitenskap ¹	173	21	211	18	287	18	114	66
Teknologi	49	6	48	4	59	4	10	20
Medisin og helsefag	4	0	13	1	27	2	23	575
Totalt med univ.utdanning	828	100	1168	100	1562	100	734	89

¹ Inkluderer utdanning innenfor landbruksfag, fiskerifag og veterinærmedisin.

Kilde: Forskerpersonalregisteret

Selv om humanistene ikke lenger utgjør den største gruppen universitetsadministratorer med universitetsbakgrunn, har institutt ved HF-fakulteter flest administrativt ansatte fra eget fagområde⁷ (tabell 9). Det er også humaniora som har den største andelen administrativt ansatte med universitetsutdanning, mens medisin og helsefag har den laveste. Også innen samfunnsvitenskap og matematikk og naturvitenskap utgjør administrativt personale med utdanning fra eget fagområde den største gruppen. At ikke dette er tilfelle i rettsvitenskap, teknologi, medisin og helsefag kan bety at samsvar mellom arbeidsstedets fagområde og administratorenes utdanning ikke anses som like relevant, eller at disse kandidatene har mer attraktive jobbtillbud.

⁷ Institusjonsregisteret brukt for å fastsette fagkode for arbeidssted. For instituttene fastsettes fagkoden etter mestkriteriet, ut i fra hva instituttene selv oppgir på spørreskjemaene for FoU-statistikken. Fakultetsadministrasjonene har fagkode ut i fra hvilket fag det er flest ansatte innenfor ved fakultetet, basert på hva instituttene har svart i gjeldende årgang av FoU-statistikken.

Tabell 9 Høyere administrativt personale ved universitetene etter arbeidsstedets fagområde og fagområde for utdanning i 1999, 2003 og 2007. Prosent

Utdanning	Humaniora			Samfunnsvitenskap			Mat.nat/teknologi ¹			Medisin og helsefag			Annet ²		
	1999	2003	2007	1999	2003	2007	1999	2003	2007	1999	2003	2007	1999	2003	2007
Humaniora	53	52	48	13	13	12	4	8	6	11	13	10	19	16	16
Samfunnsvitenskap	8	8	9	30	33	38	4	8	10	16	19	18	16	16	18
Rettsvitenskap	1	0	0	3	4	4	0	1	1	1	1	1	3	4	3
Matematikk og naturvitenskap ³	4	1	3	7	3	3	33	31	27	10	9	9	8	8	8
Teknologi	1	1	1	1	1	0	8	3	4	1	0	0	4	4	3
Medisin og helsefag	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	5	0	0	0
Totalt med universitets-utdanning	67	62	62	54	54	57	50	51	48	39	46	43	51	48	49
Annen utdanning	33	38	38	46	46	43	50	49	52	61	54	57	49	52	51
(N)	(247)	(371)	(511)	(332)	(470)	(622)	(224)	(352)	(499)	(219)	(337)	(447)	(560)	(733)	(933)

¹ Inkluderer fagområdene matematikk og naturvitenskap, teknologi og landbruksfag, fiskerifag og veterinærmedisin.

² Omfatter sentraladministrasjonene.

³ Inkluderer også utdanning innenfor landbruksfag, fiskerifag og veterinærmedisin.

Kilde: Forskerpersonalregisteret

Ser vi på kjønnsfordelingen blant universitetsadministratorene viser den at kvinneandelen har steget med 12 prosentpoeng fra 60 prosent i 1999 til 72 prosent i 2007 (tabell 10). Allerede ved forrige undersøkelse ble administrasjonen utpekt som kvinnes arena ved universitetene. Denne trenden har blitt ytterligere forsterket i perioden og det er grunnlag for å si at universitetsadministrasjonen har gjennomgått en feminisering. Også i departementene og direktoratene er kvinnes inntog et utviklingstrekk, men på langt nær i samme grad som ved universitetsadministrasjonen (Forvaltningsundersøkelsen 2006).

Tabell 10 Personer i høyere administrativ stilling ved universitetene etter lærested og kjønn i 1999, 2003 og 2007. Andel kvinner i prosent

	UiB			UiO			UiTø			NTNU			Totalt		
	1999	2003	2007	1999	2003	2007	1999	2003	2007	1999	2003	2007	1999	2003	2007
Kvinner	218	301	450	490	736	897	111	218	299	136	241	512	955	1496	2158
Menn	147	152	158	229	341	381	119	120	125	132	154	190	627	767	854
Totalt	365	453	608	719	1077	1278	230	338	424	268	395	702	1582	2263	3012
Andel kvinner	60	66	74	68	68	70	48	64	71	51	61	73	60	66	72

Kilde: Forskerpersonalregisteret

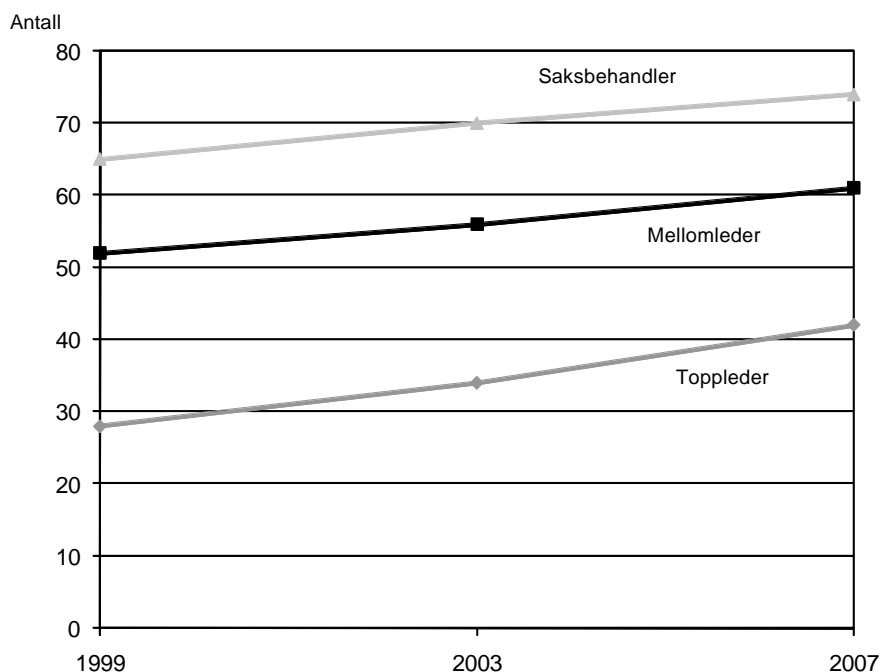
Den største veksten i kvinneandelen finner vi ved Universitetet i Tromsø, som hadde en økning på 23 prosentpoeng i perioden (tabell 10). Blant kontorpersonalet er det relativt sett flere kvinner enn for det høyere administrative personalet, men andelen har ikke endret seg så mye i perioden.

Andelen kvinner er lavere i toppleder- og mellomlederstillingene sammenlignet med saksbehandlersjiktet. Toppledere er det eneste stillingsnivået der det er flere menn enn

kvinner, men også her har kvinneandelen økt i løpet av 2000-tallet, fra 28 prosent i 1999 til 42 i 2007 (se figur 12).

Blant det vitenskapelige personalet i UoH-sektoren var kvinneandelen 42 prosent i 2007, en økning fra 34 prosent i 1999. Kvinneandelen er økende blant det vitenskapelige/faglige personalet, men menn er fremdeles i flertall, og kvinneandelen øker ikke like raskt som blant administratorene. Andelen kvinner synker dessuten med økende nivå i stillingshierarkiet, blant professorene ved de fire universitetene var 19 prosent kvinner i 2007, tilsvarende utgjorde kvinnene 37 prosent av førsteamanuensene, 40 prosent av postdoktorene og 48 prosent av stipendiatene.

Figur 12 Andel kvinner i høyere administrative stillinger fordelt på stillingsnivå ved Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø og NTNU i 1999, 2003 og 2007. Prosent.



Kilde: Forskerpersonalregisteret

Aldersmessig er administrativt personale gjennomsnittlig yngre enn vitenskapelig personale. Mens snittalderen for administrativt personale er 44 år, er den 52 år for vitenskapelig personale.

Tabell 11 Gjennomsnittsalder for fast vitenskapelig/faglig personale og høyere administrativt personale ved Universitetet i Bergen, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø og NTNU i 1999, 2003 og 2007

Lærested	1993		1999		2003		2007	
	Viten- skapelig per- sonale	Administ- rativt per- sonale	Viten- skapelig per- sonale	Administ- rativt per- sonale	Viten- skapelig per- sonale	Administ- rativt per- sonale	Viten- skapelig per- sonale	Administ- rativt per- sonale
Universitetet i Bergen	51	44	51	43	51	45	51	44
Universitetet i Oslo	49	45	53	44	53	43	54	43
Universitet i Tromsø	49	46	48	42	50	45	51	45
NTNU	45	41	50	44	51	46	52	47
Totalt	50	44	51	43	52	44	52	44

Kilde: Forskerpersonalregisteret

Gjennomsnittsalderen blant administrativt personale er stabil, mens den stiger for det faste vitenskapelige/faglige personalet (tabell 11). Dette kan være en indikasjon på at det er større utskiftninger blant det administrative personalet enn blant vitenskapelig personale. Det er å forvente fordi en fast faglig stilling ved et universitet gjerne har vært synonymt ved en livslang akademisk karriere. Vi har også grunn til å tro at når personer i kontorstillinger har gått av ved aldersperson, har disse lettere kunne erstattes av yngre personale med kvalifikasjoner til å fylle høyere administrative stillinger enn hva som er tilfelle for vitenskapelige stillinger hvor meritteringssystemet gjør at de som går av med alderspensjon gjerne erstattes av godt voksne mennesker.

5 Konklusjoner

Siden årtusenskiftet har administrasjonen ved de fire tradisjonelle universitetene økt betydelig, men ikke mer enn vitenskapelige stillinger totalt. I 1999 var det cirka 2600 årsverk i administrative stillinger ved universitetene i Bergen, Oslo, Tromsø og Trondheim. Per 2007 har antallet årsverk i administrative stillinger vokst til cirka 3200, det vil si en vekst på 21 prosent fra 1999. For vitenskapelig personalets del er veksten 27 prosent. Denne undersøkelsen viser at tendensen fra siste del av 1990-tallet fortsetter, også da økte antall årsverk i vitenskapelige stillinger mer enn antall årsverk i administrative stillinger. I perioden før (fra 1987 til 1995) vokste derimot administrasjonen mer enn vitenskapelige stillinger.

Årsverk i vitenskapelige stillinger kan vise til sterk vekst fra cirka 6800 stillinger i 1999 til cirka 8700 stillinger i 2008. Dette innebærer at vekstkurven i vitenskapelig stab er noe brattere enn veksten i administrasjonen. Det er viktig å understreke at dette skyldes økning i årsverk i midlertidige stillinger, mens det har vært en ubetydelig økning i årsverk i faste vitenskapelige stillinger i perioden fra 1999 til 2007 sett under ett, og fra 2003 til 2008 har det blitt færre vitenskapelig ansatte i fast stilling.

Dataene viser videre at det er de høyere administrative stillingskategoriene som øker, mens antall kontorstillinger minker. Også denne utviklingen er en fortsettelse av tidligere dokumenterte tendenser. Skiller vi mellom ulike typer kategorier høyere administrative stillinger er det saksbehandlersjiktet som utgjør den dominerende gruppen tallmessig, og som også har sterkest vekst med mer enn en fordobling fra om lag 1200 til ca 2500 årsverk fra 1999 til 2007. Økningen i antall mellomledere er beskjeden, mens gruppen toppledere er stabil.

Et nytt trekk på 2000-tallet er framveksten av eksternt finansierte administrative stillinger. Totalt sett ble det registrert 302 slike stillinger ved universitetene i 2007 mot 161 i 1999. Dette er tendenser som aktualiserer spørsmål om og hvordan finansielle og forskningsorganisatoriske endringer påvirker administrasjon.

Den store studenttilstrømningen man så i høyere utdanning på 1990-tallet har ikke fortsatt i perioden 1999-2007. Følgelig er det færre studenter per administrativt ansatt i 2007 enn vi så på 1990-tallet.

Administrative stillinger fordelt på ulike organisasjonsnivå viser at det i første rekke er administrasjonen på instituttnivå som øker, og at instituttadministrasjonen forsterker sin posisjon som nivået med flest administrative ressurser. Sentraladministrasjonen og fakultetsadministrasjon har hatt en relativt lik vekst, men sentraladministrasjonen har vært og er betydelig større enn fakultetsadministrasjonen.

Data om universitetspersonalets bakgrunn med hensyn til kjønn, alder og utdanning viser at universitetsadministrasjonen har gjennomgått en ytterligere feminisering med en kvinneandel i 2007 på 72 prosent mot 60 prosent i 1999. Toppledernivået er det eneste administrative stillingsnivået der kvinnene ikke er i overvekt. Når det gjelder utdanningsbakgrunn har samfunnsviterne overtatt humanistenes stilling som den største gruppen i administrasjonen. Aldersmessig er dessuten administratorene betydelige yngre i snitt enn fast vitenskapelig personale.

Hvilke forhold er det så som har påvirket dette endringsmønsteret i administrasjonen? Det er grunn til å tro at det er et samspill mellom indre og ytre faktorer som bidrar til endring. Vi har sett at utviklingen i administrative ressurser ved universitetene i denne perioden ikke er en ren refleks av vekst i studenttallet, mens det i tidligere undersøkelser derimot var en parallell utvikling mellom antall studenter og administrasjonens størrelse. Det er altså andre faktorer enn studenttall som bidrar til endringene i administrasjonen. For å få større forståelse av drivkreftene bak administrativ endring har vi vist til betydningen av de store reformene som sektoren har vært i gjennom. Det er spesielt viktig å se nærmere på sammenhengen mellom styrings- og ledelsesmodell og fordeling av administrative ressurser internt ved universitetene. Dataene om administrativ vekst på ulike organisasjonsnivå understreker betydningen av å se på denne forbindelseslinjen. Veksten i instituttadministrasjonen begynte lenge før Kvalitetsreformen, men har vært særlig bratt etter reformen i 2003. Som påpekt innledningsvis åpnet reformen opp for utfasing av et samlet administrasjonshierarki og styrehierarki ved lærestedene. Det kan være at endringer i de parallelle hierarkiene endrer administratorenes organisasjonsidentitet. Selv om administrativt personale tidligere formelt var en del av det samlede administrative korps ved lærestedet, følte de samtidig tilhørighet til enheten de arbeidet ved (Gornitzka, Kyvik og Larsen 1996). Denne type organisering kan ha lagt grunnlag for en to-hattet identitet og multiple lojalitetsbånd blant administrativt personale, et fenomen som har blitt identifisert i andre typer administrative flernivåsystem (Egeberg 2006). Når lærestedene nå i stadig større grad har gått inn for enhetlig ledelse og administrativt personale er under instituttleders instruksjonsmyndighet, styrkes trolig den horisontale forbindelseslinjen i organisasjonen, mens den vertikale svekkes. I så fall utvikler administrasjonen seg til et flernivåsystem med klare skiller nivåene imellom, det vil si at de ulike organisasjonsnivåene styrkes. Det er mye som taler for at veksten i instituttadministrasjonen henger sammen med organisatoriske endringer.

I tillegg til de kvantitative endringene vi har dokumentert i dette notatet er det all grunn til å tro at perioden har betydd store kvalitative endringer for administrasjonens rolle ved universitetene. Gitt den interessen som har vært knyttet til styrings-, organisasjons- og ledelsesspørsmål i Kvalitetsreformens epoke er det bemerkelsesverdig at oppmerksomheten mot administrative spørsmål har vært så vidt liten. Både dette forholdet og oppmerksomheten som er i ferd med å vise seg internasjonalt burde tilsi et behov for systematisk innsikt i administrasjonens arbeidsoppgaver, organisering, kompetanse og

kapasitet. Faktum er at det nå er en betydelig administrativ stab med høye formelle kvalifikasjoner som innehar et anselig sett av stillinger ved landets universiteter og høyskoler. Vi ser altså sterkere konturer av en administrativ profesjon. Men fremdeles vet vi lite om deres rolleforståelse, funksjoner de fyller og ikke minst deres interaksjon med det vitenskapelige personalet, med det nye faglige lederskapet som finnes ved mange enheter, og det administrative personalets posisjon i det nye styringssystemet. Det er likeledes liten systematisk innsikt i administratorenes rekrutteringsmønstre, karriereveier og arbeidsbetingelser.

Referanser

- Brunsson, N. og K. Sahlin-Andersson (2005): Inte bara mode. Att skapa organisationer i offentlig sektor, i Busch, T. E. Johnsen, K. Klaudi Klausen og J. O. Vanebo (red.) *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 82-95.
- Dobson, I. og M. Conway (2003): Fear and Loathing in University Staffing: the Case of Australian Academic and General Staff, *Higher Education Management and Policy* 15(3): 123-133.
- Egeberg, M. (2006): Balancing Autonomy and Accountability: Enduring Tensions in the European Commission's Development, i Egeberg, M. (red.) *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave MacMillan, s. 31-50.
- Forskerforbundet (2006): Erfaringer med kvalitetsreformen. Rapport fra medlemsundersøkelsen H2005. Skriftserien nr 1/2006.
- Gammelsæter, H. og Å. Dimmen (1999): Styringsstruktur og faglig ledelse i de statlige høgskolene. Delrapport 2. Evaluering av høgskolereformen. Norges forskningsråd.
- Gornitzka, Å og I.M. Larsen (1996): Delegering - administrativ effektivisering eller dublering? i Gornitzka, Å., S. Kyvik og I. M. Larsen, *Byråkratisering av universitetene? dokumentasjon og analyse av administrativ endring*. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning, s. 106-126. Rapport 3/96.
- Gornitzka, Å., S. Kyvik og I. M. Larsen (1996): *Byråkratisering av universitetene? Dokumentasjon og analyse av administrativ endring*. Oslo: Norsk institutt for studier av forskning og utdanning. Rapport 3/96.
- Gornitzka, Å. og I.M. Larsen (2001): *Administrativ endring i høyere utdanning i 1990-årene*. Oslo: Forskerforbundet. Skriftserie 5/2001
- Gornitzka, Å. og I.M. Larsen (2004): Towards professionalisation? Restructuring of administrative work force in universities, *Higher Education* 47(4): 455-471.
- Gornitzka, Å. og V. Schwach (1990): *Forskere og forvaltere*. En del tallmateriale som kan belyse omfanget av administrasjon ved universitetene og i forskningsrådene. NAVFs utredningsinstitutt, Oslo. Notat 2/90.
- Hope, K. L., H.-E. Ringkjøb, L.H. Rykkja (2008): *Evaluering av styring og ledelse ved NTNU*. Rapport 4:2008. Rokkansenteret. Bergen.
- Krücken, G., A. Blümel og K. Kloke (2008): Universities as New Organisational Actors: On the Interrelations between Professional and Organisational Change in German Universities', i *Paper presented at the 24th EGOS Colloquium, July 10 – 12, 2008*. Vrije University Amsterdam.

- Langfeldt, L. (2006): *Norske deltageres erfaringer med og utbytte av EUs 6. rammeprogram*, NIFU STEP, Oslo. Arbeidsnotat 31/06.
- Larsen I.M. (2002): Høgskolestyret. Styringsinstrument, formalorgan eller arena for interessehevding i Å. Gammelsæter (red): *Høgskoler til besvær. Når statlige reformer møter lokale institusjoner og ambisjoner*. Høgskoleforlaget. Bergen.
- Larsen, I.M. og O.J. Skodvin (2002): Evaluering av administrasjonen ved Høgskolen i Harstad. Harstad. Skriftserie 2/2002.
- Larsen, I.M. (2007): *Om styring og ledelse av universiteter og høyskoler. Mellom fagfellesskap, hierarki, politikk og marked*. Avhandling for dr. philos. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Maassen, P. (2003): Shifts in governance arrangements. I A, Amaral et al (red.) *The Higher Education Managerial Revolution*. Dordrecht: Kluwer, 31-53.
- Musselin, C. (2004): *The long march of French universities*. New York: RoutledgeFalmer.
- Oba, J. (2008): Developing Professional Staff in Universities under Quality Assurance Systems, *Higher Education Research in Japan* 5: 71-87.
- OECD (2007): *On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education*, OECD Publishing, Paris.
- Pechar, H. (2005): Backlash or modernisation: Two reforms cycles in Austrian higher education: i Gornitzka, Å., M. Kogan og A. Amaral (red.) *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation*. Dordrecht: Springer, 269-286.
- Rapport fra en tverrinstitusjonell arbeidsgruppe (2008): *Administrasjon og administrative arbeidsområder*. Oslo.
- Slipersæter, S. og D. W. Aksnes (2008): The Many Ways of Internationalisation. Patterns of R&D Funding and Collaboration, i Gornitzka, Å. og L. Langfeldt (red.) *Borderless Knowledge. Understanding the "New" Internationalisation of Research and Higher Education in Norway*. Dordrecht: Springer, 13-36.
- Statskonsult (1999): *Leiing i høgskulen*. Rapport 1999:4. Oslo
- Stensaker, B. (2006): Institusjonelle kvalitetssystemer i høyere utdanning - vil de bidra til bedre kvalitet? *Delrapport 2 Evaluering av kvalitetsreformen*, Norges forskningsråd, Rokkansenteret, NIFU STEP. Oslo
- Szekeres, J. (2006): General Staff Experience in the Corporate University, *Journal of Higher Education Policy and Management* 28(2): 133-145.
- Vabø, A. (2007): Globalisering av høyere utdanning – utdannings sosiologiske perspektiver og utfordringer i J. Hjellbrekke, O.J. Olsen og R. Stalslind (red.): *Arbeid, kunnskap og sosial ulikhet*. Bergen Unipub, s. 153-168.
- Whitchurch, C. (2006) 'Who do they think they are? The changing identities of professional administrators and managers in UK higher education', *Journal of Higher Education Policy and Management* 28(2): 159 - 171.

Vedlegg

Vedleggstabeller

Tabell v1 Andel av administrative årsverk som ble utført av høyere administrativt personale etter universitet i 1999, 2003 og 2007. Prosent.

	1999	2003	2007
Universitetet i Bergen	52	64	80
Universitetet i Oslo	70	88	96
Universitetet i Tromsø	64	83	94
NTNU	43	56	88
Totalt	58	74	90

Kilde: Forskerpersonalregisteret/FoU-statistikken

Tabell v2 Årsverk utført i vitenskapelig stilling per årsverk i lederstilling og årsverk i høyere administrativ stilling

Lærested	1999		2003		2007	
	Ledere	Høyere adm.pers	Ledere	Høyere adm.pers	Ledere	Høyere adm.pers
Universitetet i Bergen	16,4	4,4	20,2	4,1	23,9	3,6
Universitetet i Oslo	18,8	3,8	19,6	3,0	16,5	2,6
Universitetet i Tromsø	20,4	3,5	10,6	2,8	11,4	2,6
NTNU	21,0	7,5	25,9	5,9	25,2	3,6
Totalt	18,9	4,5	19,1	3,7	18,7	3,1

Kilde: Forskerpersonalregisteret

Tabell v3 Andel av høyere administrative årsverk som ble utført av ledere etter universitet i 1999, 2003 og 2007. Prosent.

	1999	2003	2007
Universitetet i Bergen	27	20	15
Universitetet i Oslo	20	15	16
Universitetet i Tromsø	17	27	23
NTNU	36	23	14
Totalt	24	19	16

Kilde: Forskerpersonalregisteret

Stillingskoder som inngår i datagrunnlaget for administrativt personale

Kontorstillinger

1063 Førstesekretær
1064 Konsulent
1068 Fullmektig
1069 Førstefullmektig
1070 Sekretær
1409 Sekretær
1433 Seniorsekretær

Høyere administrativt personale

Saksbehandler

1065 Konsulent
1067 Førstekonsulent
1112 Rådgiver
1113 Prosjektleder
1114 Utredningsleder
1363 Seniorkonsulent
1364 Seniorrådgiver
1402 Rådgiver
1408 Førstekonsulent
1434 Rådgiver

Mellomleder

1003 Avdelingsleder
1054 Kontorsjef
1072 Arkivleder
1211 Seksjonssjef
1407 Avdelingsleder

Toppleder

1006 EDB-sjef
1055 Personalsjef
1056 Økonomisjef
1058 Administrasjonssjef
1059 Underdirektør
1060 Avdelingsdirektør
1061 Ass. direktør
1062 Direktør