

Rapport 3/96

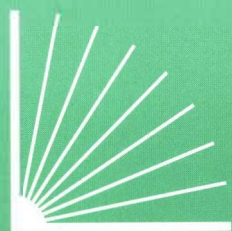
Byråkratisering av universitetene?

Dokumentasjon og analyse av administrativ endring

Åse Gornitzka

Svein Kyvik

Ingvild Marheim Larsen



NIFU

Norsk institutt for studier
av forskning og utdanning

Rapport 3/96

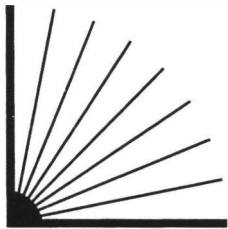
Byråkratisering av universitetene?

Dokumentasjon og analyse av administrativ endring

Åse Gornitzka

Svein Kyvik

Ingvild Marheim Larsen



NIFU

Norsk institutt for studier
av forskning og utdanning

Oversikt over tidligere publikasjoner om universitetsorganisasjon

Kyvik, Svein, Olaf Tvede & Einar Ødegård (1989): *Universitetsinstituttene i fokus*. Styrings-, ledelses- og størrelsesforholds betydning for faglig virksomhet. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Melding 1989:4.

Gornitzka, Åse & Vera Schwach (1990): *Forskere og forvaltere: En del tallmateriale som kan belyse omfanget av administrasjon ved universitetene og i forskningsrådene*. NAVFs utredningsinstitutt, Notat 2/90.

Kyvik, Svein & Ingvild Marheim Larsen (1993): *Nye styringsformer på instituttnivå*. Universitetspersonalets vurderinger av reformer og endringsforslag. NAVFs utredningsinstitutt, Rapport 8/93.

Larsen, Ingvild Marheim (1995): *Universitetenes forskningspolitikk*. Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning, Rapport 7/95.

ISBN 82-7218-352-8
ISSN 0807 - 3635

GCS AS - Oslo

© - NIFU - Norsk institutt for studier av forskning og utdanning, 1996

Forord

I denne rapporten stilles det spørsmål ved om universitetene gjennomgår en byråkratiseringsprosess. Formålet er å undersøke om det har vært en økning i det vitenskapelige personalets administrative byrder, og å klarlegge hvor stor veksten i det administrative personalet har vært i forhold til veksten i det vitenskapelige personalet. I tillegg vil mulige byråkratiseringstendenser bli forsøkt forklart.

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av Åse Gornitzka, Svein Kyvik og Ingvild Marheim Larsen. Vi takker Karl-Erik Brofoss, Tore Hansen, Rune J. Sørensen og Ulf Torgersen som har bidratt med nyttige kommentarer. Vi vil også takke de mange personene ved universitetene som har vist interesse og gitt kommentarer i løpet av prosessen. En takk rettes dessuten til administrativt og vitenskapelig personale ved universitetene som har bidratt til rapporten gjennom intervjuer.

Oslo, juni 1996

Berit Mørland
Instituttssjef

Svein Kyvik
Seksjonsleder

Innhold

Introduksjon - oppbygging av rapporten	9
1 Byråkratiseringsprosesser ved universitetene - en analyse	11
<i>Åse Gornitzka, Svein Kyvik og Ingvild Marheim Larsen</i>	
1.1 Innledning	11
1.2 Byråkratisering - hva er det?	13
1.3 Data og metode	14
1.4 Byråkratisering ved universitetene - hovedfunn	15
1.5 Byråkratisering av norske universiteter - hva skyldes det?	16
1.6 Eksterne faktorer som forklaring på administrativ vekst ...	18
1.7 Universitetsinterne faktorer som årsak til administrativ vekst	23
1.8 Konklusjon	30
2 De vitenskapelig ansattes administrative bidrag	33
<i>Åse Gornitzka og Svein Kyvik</i>	
2.1 Innledning	33
2.2 Hva gjør de vitenskapelig ansatte når de administrerer? ...	35
2.3 De vitenskapelig ansattes tid brukt til administrasjon	36
2.4 Personalets synspunkter på administrativt arbeid	39
2.5 Hvem administrerer mest?	40
2.6 Vitenskapelig ansatte og administrative verv - utvikling over tid	47
2.7 Oppsummering	49
3 Vekst i administrative stillinger?	50
<i>Åse Gornitzka</i>	
3.1 Innledning	50
3.2 Datamaterialet	53
3.3 Vekst i administrative stillinger? - Hovedfunn	54
3.4 Veksten i høyere administrative stillinger	56
3.5 Kontorstillinger versus høyere administrative stillinger ...	57
3.7 Studentvekst og administrativ vekst	64
3.8 Konklusjon	67

4	Hvem er universitetsadministrator?	68
	<i>Ingvild Marheim Larsen</i>	
4.1	Innledning	68
4.2	Datamaterialet	69
4.3	Utdanningsnivå blant universitetsadministratorer	70
4.4	Universitetsadministrasjonens faglige profil	72
4.5	Samsvar mellom fagområde for utdanning og arbeids- stedets fagområde?	74
4.6	Universitetsadministratorer - tidligere forskere?	75
4.7	Universitetsadministrasjon - kvinners arena?	76
4.8	Universitetsansattes alder	80
4.9	Sammenfattende diskusjon	80
5	Blir universitetene billigere eller dyrere å administrere når de blir større?	84
	<i>Svein Kyvik</i>	
5.1	Innledning	84
5.2	Teorien om administrative stordriftsfordeler	85
5.3	Teorien om administrative stordriftsulemper	86
5.4	Størrelse og kompleksitet - en integrasjon av de to teoriene	87
5.5	Tidligere studier	87
5.6	Data	91
5.7	Resultater	92
5.8	Konklusjon	94
6	Instituttstørrelse og administrative kostnader	96
	<i>Svein Kyvik</i>	
6.1	Innledning	96
6.2	Data og metode	99
6.3	Resultater	102
6.4	Konklusjon	104
7	Delegering - administrativ effektivisering eller dublering? ..	106
	<i>Åse Gornitzka og Ingvild Marheim Larsen</i>	
7.1	Innledning	106
7.2	Datagrunnlag	108
7.3	Vertikal administrativ arbeidsdeling	108
7.4	Horisontal administrativ arbeidsdeling	115
7.5	Avsluttende kommentarer	124

8	Administrative konsekvenser av ytre krav	127
	<i>Åse Gornitzka og Ingvild Marheim Larsen</i>	
8.1	Innledning	127
8.2	Data og metode	128
8.3	Statlige universitetspolitiske føringer	129
8.4	Universitetene som arbeidsgiver - nye forventninger og forpliktelser	136
8.5	Ekstern finansiering	140
8.6	Bare pålagte oppgaver?	142
8.7	Konklusjon	144
	Litteratur	147
	Vedlegg 1	155

Introduksjon - oppbygging av rapporten

I denne rapporten reises spørsmålet om hvor stort omfanget av administrativt arbeid ved universitetene er i forhold til de ressurser som blir brukt til undervisning og forskning. Rapporten er lagt opp som en artikkelsamling med kapitler som kan leses uavhengig av hverandre. Kapittel 1 gir en samlet framstilling over problemfeltet, samtidig som det gir en oppsummering og analyse av de viktigste resultatene. De andre kapitlene tar sikte på å belyse mer avgrensede sider av problemstillingen.

Kapittel 2 tar for seg det vitenskapelige personalets bruk av tid til administrativt arbeid og er basert på statistisk materiale samlet inn over en 25-års periode. I tillegg gis en oversikt over omfanget av lederverv og medlemskap i styrer, råd, utvalg og komiteer ved universitetene. Formålet er å undersøke om det brukes mer tid enn før til administrativ virksomhet.

I kapittel 3 blir omfanget av administrativt arbeid utført av høyere administrativt personale og kontorpersonele kartlagt. I tillegg gir kapitlet en oversikt over utviklingen i administrative årsverk i perioden 1987-95, relatert til utviklingen i vitenskapelige årsverk og studentveksten. Hensikten er å undersøke om forholdstallet mellom vitenskapelig og administrativt personale har endret seg over tid.

Bakgrunnen til det høyere administrative personalet er tema for kapittel 4. Rekruttering er et sentralt tema i studier av byråkratier, og det er således viktig å belyse rekrutteringen til administrative stillinger ved universitetene. I tillegg til å gi en oversikt over det høyere administrative personalets fordeling med hensyn til utdanning, kjønn og alder, fokuserer kapitlet på rekrutteringspolitikken for denne stillingskategorien. Eventuelle endringer i rekrutteringspolitikken og sammensetningen av universitetsadministrasjonen blir også belyst.

I kapittel 5 stiller vi spørsmålet om størrelsen på universitetene har betydning for det relative omfanget av de administrative kostnadene. På dette feltet står to syn mot hverandre og begge kan underbygges ved bruk av teoretiske betraktninger. En hypotese går ut på at i store organisasjoner vil kostnadene brukt til administrasjon være relativt lavere enn i små organisasjoner. Mot dette står en hypotese om at jo større en organisasjon er, jo mer kompleks og uoversiktlig er den, og jo større vil andelen av utgiftene som går til administrasjon være.

I kapittel 6 undersøker vi om størrelsen på universitetsinstituttene kan ha betydning for det relative omfanget av de administrative kostnadene. Instituttene har i løpet av en relativt kort tidsperiode blitt atskillig større gjennom sammenslåinger og vekst i personale og studenter. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er om instituttenes økte størrelse i seg selv har betydning for omfanget av universitetenes administrative kostnader.

Delegering av oppgaver fra høyere til lavere nivå er et gjennomgående trekk ved de siste års organisatoriske reformer ved universitetene. Arbeidsdelingen mellom faglig og administrativt tilsatte i administrasjon og styring av universitetenes aktiviteter er et annet tilbakevendende tema i universitets-sammenheng. Kapittel 7 retter søkelyset både mot forholdet mellom nivåene - vertikal delegering - og arbeidsfordelingen mellom vitenskapelig og administrativt personale - horisontal delegering. Spørsmålet er i første rekke om delegering innebærer administrativ effektivisering eller ikke.

Kapittel 8 tar for seg administrative konsekvenser av statlige universitetspolitiske føringer og generelle krav til universitetene som forvaltningsorganer underlagt et statlig regelverk. I tillegg diskuteres administrative konsekvenser av eksternt finansiert virksomhet, både i regi av Norges forskningsråd og andre offentlige og private finansieringskilder.

1 Byråkratiseringsprosesser ved universitetene - en analyse

Åse Gornitzka, Svein Kyvik
og Ingvild Marheim Larsen

1.1 Innledning

Universitetenes hovedoppgaver er undervisning, forskning og formidling av forskningsbasert kunnskap. Men denne virksomheten skal også administreres, både av et profesjonelt administrativt apparat og av de vitenskapelig ansatte selv. Både det vitenskapelige personalet, universitetsledelsene og det eksterne samfunn har stilt spørsmål ved om universitetenes administrative komponent er for stor. Den administrative komponenten ved universitetene kan vokse langs to dimensjoner: For det første, at tallet på administrative stillinger vokser mer enn andre stillinger ved universitetene, og for det andre at vitenskapelig personale bruker en økende del av sin arbeidstid til administrasjon. Dette har vi valgt å kalle henholdsvis *administrativ* og *vitenskapelig* byråkratisering.

Det vitenskapelige personalet har selv gitt uttrykk for at deltakelse i administrativt arbeid tar for mye tid. I en spørreskjemaundersøkelse foretatt i 1982 oppga 38 prosent av det faste personalet at "administrativt arbeid, møter, komitearbeid, etc." medførte store problemer med hensyn til å utføre forskningsvirksomhet. Administrasjon ble vurdert som det klart mest forskningshemmende forhold ved universitetene, og rangert foran f.eks. tilgang på forskningsmidler og muligheter for forskningspermisjon (Kyvik 1983).

Universitets- og høyskoleutvalget (1988) hevdet likeledes at det vitenskapelige personalet ved universitetene brukte for stor del av sin tid til administrasjon. Utvalget pekte på at dersom denne tiden ble halvert, ville dette frigjøre 400 årsverk.

Videre har universitetene i Oslo og Bergen satt i gang organisasjonsutviklingsprosjekter, bl.a. for å redusere de administrative utgiftene og overføre frigitte ressurser til forskning og undervisning. Det synes med andre ord å være en relativt utbredt tendens til bekymring over omfanget av tid og ressurser som går med til administrative oppgaver.

Byråkratiseringstendenser er imidlertid ikke et spesielt norsk fenomen. Rapporter fra andre land tyder på at dette er en utvikling som har funnet sted ved svært mange universiteter. Noen eksempler fra USA illustrerer tendensene til *administrativ* byråkratisering. Ved UCLA sank antall vitenskapelig ansatte med 7 prosent fra 1977 til 1987, mens administrativt personale økte med 36 prosent. Ved MIT var det 8 prosent vekst i det faglige personalet i tidsrommet 1981-89, mot en tilsvarende økning på 37 prosent i antall administrativt ansatte (Leslie og Rhoades 1995). Det er videre beregnet at i tidsrommet 1967-92 økte utgiftene til undervisning ved University of California med omlag 175 prosent, mens administrative utgifter til sammenlikning økte med over 400 prosent (Gumport og Pusser 1995). Denne utviklingen har skapt bekymring, og tre fjerdedeler av medlemsinstitusjonene i den amerikanske universitetsforeningen har nylig forsøkt å redusere de administrative kostnadene (Leslie og Rhoades 1995).

En relativt større økning i administrativt enn i vitenskapelig personale er også funnet i Sverige (Lane 1990, Statskontoret 1992:8) og i Finland (Visakorpi 1995).

Når det gjelder *vitenskapelig* byråkratisering er det empiriske grunnlaget for slike påstander atskillig dårligere. Tidligere undersøkelser har fokusert på veksten i det administrative personalet, og i liten grad på det vitenskapelige personalets deltakelse i administrativt arbeid. Påstandene om at de faglig ansatte bruker mer tid enn tidligere til administrasjon ved universitetene er derfor ikke godt dokumentert. Et unntak er Storbritannia, hvor en undersøkelse viser at andelen av det vitenskapelige personalets tid brukt til universitetsadministrasjon økte fra 19 til 24 prosent i tidsrommet 1976-89 (Halsey 1992). Ellers dokumenterer en spørreskjemaundersøkelse blant vitenskapelig ansatte i en lang rekke land at betydelig tid - 15-20 prosent av arbeidstiden - går med til administrativt arbeid (Enders og Teichler 1994). En undersøkelse fra Danmark viser dessuten at universitetsforskere også her mener at den viktigste hindring for forskningen er at administrasjonsoppgaver tar for mye tid (Jacobsen 1990:99).

Formålet med denne rapporten er å rette søkelyset mot forholdet mellom fag og administrasjon ved de norske universitetene. Vi vil undersøke i hvilken grad det foregår en vitenskapelig og administrativ byråkratiseringsprosess og forsøke å forklare hvorfor dette finner sted med utgangspunkt i et teoretisk rammeverk. I tilfelle det finner sted en slik byråkratisering, hva er drivkreftene bak denne utviklingen? Skyldes den nye oppgaver som staten

eller andre interessenter har pålagt universitetene, eller interne prosesser ved disse institusjonene?

Vi oppfatter i denne studien *byråkratisering* ikke som et negativt ladet begrep, men uttrykk for faktiske tendenser. I hvilken grad dette er negative eller positive tendenser tar ikke rapporten stilling til.

I dette kapitlet vil vi først diskutere hva vi legger i byråkratiseringsbegrepet, for så å gi en oppsummering av våre funn med hensyn til vitenskapelig og administrativ byråkratisering. Deretter vil vi med utgangspunkt i et teoretisk rammeverk analysere byråkratiseringstendensene.

1.2 Byråkratisering - hva er det?

Byråkratibegrepet benyttes ulikt. Det kan skilles mellom tre ulike meningsinnhold. En første variant er Webers byråkratibegrep der byråkrati betyr en viss type formell organisasjon hvor arbeidet skjer i henhold til formelle regler innen et hierarki basert på rasjonell-legal autoritet og hvor personalet er rekruttert ut fra formell kompetanse og utdanning. Byråkrati i denne betydning står for en gitt måte å organisere virksomhet og produksjon på. Fra et slikt perspektiv betyr byråkratisering at denne type rasjonell administrasjon erstatter andre måter å organisere arbeid på. For det andre har den hverdagslige forståelsen av begrepet byråkrati en sterk negativ klang der byråkratisering betyr at overdreven formalisering tar overhånd i organisasjoner. På mange måter betegner denne forståelsen av begrepet en situasjon der de klassiske byråkratiske dyder har blitt pervertert slik at likebehandling etter et regelverk har blitt til regelrytteri, og forutsigbarhet i saksbehandling har blitt til organisatorisk rigiditet, og så videre. Den tredje behandling av begrepet ser byråkratisering som en utvikling der den delen av organisasjonen som ikke direkte utfører produksjonsoppgaver, men som regulerer, styrer og støtter opp om produksjonsaktivitetene, vokser mer enn øvrige deler av organisasjonen. Andelen ressurser brukt på administrasjon øker altså mer enn ressurser brukt på produksjon.

I vår studie tar vi utgangspunkt i den siste definisjonen av byråkratisering. Når det gjelder universitetene vil byråkratisering i denne forstand oppstå når administrasjon øker mer enn ressurser brukt på forskning og

undervisning¹. Det er minst to måter dette kan måles på. Å se på utgiftene til administrasjon versus utgiftene til forskning og undervisning er en måte. I denne studien har vi imidlertid valgt å se på antall administrative stillinger og tallet på årsverk utført av personer i slike stillinger sett i forhold til årsverk utført i vitenskapelige stillinger. (Se kapittel 3 for en nærmere beskrivelse av hvordan de ulike stillingstypene har blitt kategorisert i denne studien). Hvis årsverk utført av personer i administrative stillinger har økt mer enn årsverk utført av personer i vitenskapelige stillinger tar vi dette som et tegn på *administrativ byråkratisering*.

Byråkrati og byråkratisering har så langt under dette punktet vært forbeholdt det administrative apparatet. I faglige organisasjoner er dette en for snever tilnæringsmåte. For universitetenes del kommer et element i tillegg - *vitenskapelig byråkratisering* - som innebærer at det faglige personalet bruker stadig mer av sin tid for å delta i styringen og ledelsen av universitetets virksomhet på felter som ikke er direkte relatert til deres deltakelse i forskning og undervisning.

1.3 Data og metode

De ulike datakildene som er benyttet i denne rapporten vil her bare kort bli nevnt. En nærmere oversikt over datagrunnlag og metode for de ulike temaene som tas opp i rapporten, er gitt i de respektive kapitlene.

Data som kan belyse vitenskapelig byråkratisering er hovedsaklig hentet fra spørreskjemaundersøkelser blant det faste vitenskapelige personalet ved universitetene i 1966, 1970, 1981 og 1991. I disse undersøkelsene ble personalet bedt om å oppgi en fordeling av sin arbeidstid på en rekke ulike oppgaver, deriblant universitetsadministrasjon, i løpet av et år. Data som kan belyse administrativ byråkratisering er hentet fra ulike datakilder. Først og fremst bruker vi Statens tjenestemannsregister for å kartlegge utviklingen i antall årsverk som brukes av høyere administrativt personale og kontorpersonale ved universitetene. Når det gjelder vekst i vitenskapelige stillinger har vi basert oss på årsverksberegninger som finnes i NIFUs forskerpersonalregister. Forskerpersonalregisteret benyttes i enkelte tilfeller også for personer i *høyere* administrative stillinger fordi dette registeret har opplys-

¹ Kogan (1996) peker på det faktum at i institusjoner for høyere utdanning er begrepet byråkratisering også brukt på to andre måter. For det første betyr byråkratisering at innflytelse overføres fra den enkelte forsker og lærer til institusjonen. For det andre brukes det i betydningen at administratorer øker sin innflytelse over lærestedet.

ninger som er hensiktsmessige i vår sammenheng. I tillegg har vi foretatt en rekke intervjuer ved universitetene i Oslo og Bergen.

1.4 Byråkratisering ved universitetene - hovedfunn

Vitenskapelig byråkratisering

De vitenskapelig ansattes samlede administrative bidrag har økt i perioden fra 1987 til 1993 (se kapittel 2). Selv om den gjennomsnittlige prosentandelen brukt til administrasjon er stabil (mellom 17 og 18 prosent av total arbeidstid), har antall årsverk som går med til administrative oppgaver samlet sett økt som resultat av at antall vitenskapelig ansatte har økt betydelig i det aktuelle tidsrommet. Beregninger viser at administrativt arbeid utført av fast vitenskapelig personale i 1993 utgjorde 575 årsverk. Det er 82 flere årsverk enn beregnet for 1981. Det viser at på tross av at det har blitt langt flere ansatte i faglige stillinger til å dele på det administrative arbeidet, minsker ikke det administrative bidraget fra den enkelte vitenskapelige ansatte.

Administrativ byråkratisering

En tidligere studie av stillingsstrukturen ved universitetene i Bergen og Oslo viste store endringer i universitetsadministrasjonen på 1970-tallet og første del av 1980-tallet. I denne perioden vokste det fram en betydelig gruppe med *høyere* administrative stillinger (saksbehandlere og administrative ledere) som i liten grad fantes tidligere.

Fra 1987 til 1995 har veksten i administrative stillinger ved universitetene forsterket seg ytterligere (se kapittel 3). Samlet for både kontorstillinger og høyere administrative stillinger ble det i 1995 utført ca 860 flere årsverk sammenlignet med 8 år tidligere. Med kontorstillinger mener vi fullmektiger og sekretærer, mens høyere administrative stillinger omfatter saksbehandlere og administrative ledere. Det er kun de høyere administrative stillingene som står for denne veksten; kontorstillingene har hatt en liten nedgang. Ved universitetene ble det i 1987 utført 584 årsverk av ansatte i *høyere* administrative stillinger. I 1995 var dette tallet vokst til 1469 årsverk. Ut fra dette kan vi konkludere med at veksten i høyere administrative stillinger i enda større grad er et 90-talls fenomen enn et 80-talls fenomen: Det meste av veksten har kommet etter 1990 og ikke på slutten av 1980-tallet. Utviklingen viser også at administrasjonen av universitetene i løpet av en relativt kort periode har gått fra å være et støtteapparat med hovedvekt på kontortjenester utført av fullmektiger og sekretærer til en profesjonell

administrativ stab dominert av saksbehandlere og administrative ledere (se kapittel 3 og 4).

Veksten i årsverk utført av personer i vitenskapelige stillinger har også vært stor i perioden, men relativt sett holder den ikke tritt med økningen i høyere administrative stillinger, og heller ikke med veksten i administrative stillinger samlet (både kontor- og høyere administrative stillinger). Tilsvarende har det vært sterk studentvekst, men gruppen høyere administrativt ansatte har vokst relativt mer enn studentgruppen.

Den totale veksten i universitetsadministrasjonen har ført til vekst på alle de tre nivåene, men veksten har vært størst ved instituttene (se kapittel 7). Fram til slutten av 1980-tallet hadde sentralt nivå den desidert største administrative staben, mens det var heller liten forskjell i størrelsen på administrasjonen på fakultets- og instituttnivå, samtidig som disse nivåene var betydelig mindre enn sentraladministrasjonen. De siste års vekst i høyere administrative stillinger har endret dette bildet. Den samlede administrasjonen på instituttene og på sentralt nivå har utviklet seg til å bli jevnstore, mens fakultetsadministrasjonen tross vekst er vesentlig mindre enn disse.

1.5 Byråkratisering av norske universiteter - hva skyldes det?

Som vist har det skjedd store endringer i den administrative komponenten ved universitetene i perioden 1987 til 1995. Likeså viktig som om å slå fast at det har skjedd en byråkratisering og profesjonalisering av universitetsadministrasjon, er å forstå drivkreftene bak denne utviklingen. Med basis i organisasjonsteori, har vi valgt tre hovedinnfallsvinkler for å forstå drivkreftene bak denne utviklingen. For det første: hva betyr *institusjonsstørrelse*? Universitetene har vokst langs flere dimensjoner enn den administrative, og det er derfor nærliggende å undersøke hvilken betydning størrelse har for administrativ vekst. Videre kan vi skille mellom to andre oppfatninger om hvorfor mer tid og ressurser går med til å administrere universitetene. Fra universitetshold hevdes det at myndighetene stadig pålegger universitetene nye oppgaver som innebærer mer administrasjon. Myndighetene på sin side peker på at universitetene selv er ansvarlige for en stor del av de økte administrative utgiftene. Skillet mellom årsaker til administrativ vekst som kan tilskrives interne forhold ved universitetene og eksterne forhold samsvarer også med et skille i *teorier* om byråkratisering (Meyer et al 1985). Vi tar utgangspunkt i at det er teoretisk fruktbart å skille mellom universitets*interne* faktorer som genererer administrativ vekst,

versus *eksterne* faktorer som man kan anta har byråkratiseringseffekter ved universitetene.

Vi ser det som viktig å lansere og sannsynliggjøre ulike forklaringer som kan framsettes på grunnlag av organisasjonsforskningen og tidligere studier av administrering og styring av universiteter, selv om det faller utenfor rammene for vårt prosjekt å gi en fyldestgjørende behandling av alle de ulike typer forklaringer vi trekker fram i dette kapitlet. I den grad vårt datamateriale støtter eller svekker aktuelle forklaringer, vil vi trekke inn funnene fra vår undersøkelse.

Administrative stordriftsfordeler eller -ulemper?

Byråkratiseringen av universitetene - både i Norge og andre land - har foregått i en mer eller mindre kontinuerlig vekstperiode for universitetene. Et første spørsmål som melder seg er derfor om størrelsen på institusjonene i seg selv kan forklare veksten i administrative utgifter. Store organisasjoner er vanligvis mer komplekse enn små organisasjoner, og det kan tenkes at store universiteter krever relativt større administrative ressurser enn små og oversiktlige institusjoner. Dette skyldes økt behov for koordinering og kontroll, og jo større universitetene er, jo mer vekt må legges på disse oppgavene.

En slik antakelse står imidlertid i skarp kontrast til teorien om *administrative stordriftsfordeler* (se kapittel 5). Den går ut på at i store organisasjoner vil kostnadene til administrasjon være relativt lavere enn i små organisasjoner, fordi størrelse i seg selv gjør at det administrative apparatet kan utnyttes mer effektivt. For det første ved å utnytte prinsippene om arbeidsdeling og spesialisering gjennom reduksjon av antall ulike arbeidsoppgaver den enkelte administrator skal utføre. For det andre ved lettere å kunne tilpasse antall administrativt ansatte til oppgavestruktur og saksmengde. I tillegg vil gjennomsnittlig tid brukt til administrativt arbeid av vitenskapelig personale gå ned med økende størrelse ved universitetene, fordi det vil være flere vitenskapelig ansatte som kan dele på de administrative oppgavene, eller relativt færre av dem som trenger å delta i styrer, komiteer, råd og utvalg. Teorien gjør vekst i administrative utgifter til et teknisk spørsmål der den totale størrelsen på organisasjonen avgjør hvor stor den administrative komponenten faktisk er.

Teorien om administrative stordriftsfordeler har hatt tilnærmet hegemoni i Norge de senere år og er brukt som legitimeringsgrunnlag for sammenslåinger av institusjoner i både privat og offentlig sektor, herunder

i universitets- og høyskolesystemet. Gyldigheten av teorien er også bekreftet gjennom en rekke undersøkelser fra andre land. Store organisasjoner generelt og store universiteter spesielt har relativt lavere utgifter til administrasjon enn små institusjoner (se kapittel 5). Utenlandske undersøkelser har imidlertid bare undersøkt forholdet mellom størrelsen på det administrative apparat og utgifter til undervisning og forskning for å teste teorien. Disse undersøkelsene mangler derfor et vesentlig element; den tid det vitenskapelige personalet selv bruker til administrasjon, og vil følgelig ikke kunne gi et komplett bilde av størrelsen på de administrative utgiftene i store og små institusjoner.

Ser vi på norske universiteter finner vi de samme trekk som er rapportert i utenlandske studier. Universitetet i Oslo er relativt billigst å administrere og Universitetet i Tromsø er dyrest (se kapittel 5). Selv om antallet universiteter i seg selv er for lite til å trekke klare konklusjoner som støtter opp under teorien, faller resultatene inn i et felles mønster på tvers av landegrensene.

Teorien om administrative stordriftsfordeler gjelder i en viss utstrekning også når vi går ned på instituttnivå. Det er på dette nivået en stor og økende del av universitetenes administrative virksomhet foregår (se kapittel 7). Instituttene har dessuten blitt atskillig større i løpet av en relativt kort tidsperiode gjennom sammenslåinger og studentvekst. Et sentralt spørsmål er derfor om instituttene økte størrelse i seg selv har betydning for omfanget av universitetenes administrative kostnader. Bidrar større institutter til byråkratiseringstendensene? Det viser seg imidlertid at store institutter er billigere å administrere enn små (se kapittel 6).

På bakgrunn av disse resultatene må vi derfor trekke den slutning at den relativt større veksten i utgifter til administrasjon enn i utgifter til undervisning og forskning må skyldes andre forhold enn at universitetene er blitt større og mer komplekse organisasjoner.

1.6 Eksterne faktorer som forklaring på administrativ vekst

Selvstyret radisjonen står sterkt i universitetet. Denne har sin basis i en sosial kontrakt mellom vitenskap og samfunn. For grunnforskningsinstitusjoner som universiteter har denne betydning at internvitenskapelige kriterier skal styre forskningsvirksomheten. Enkelte mener at denne kontrakten er til forhandling og at den i større grad må inkorporere ulike samfunnshensyn for at universitetene skal beholde sin legitimitet i storsamfunnet (Sejersted 1995).

Blant annet er det framhevet at universitetene i større grad må vektlegge *nyttehensyn* i sin virksomhet. Universitetenes forhold til omgivelsene må derfor inkluderes for å kunne forstå byråkratiseringsprosesser ved universitetene.

Et spørsmål er derfor om det har foregått endringer i disse omgivelsene og i universitetets håndtering av de eksterne relasjonene som tilsier en byråkratisering av universitetene? En grunnleggende antagelse her er at universiteter i økende grad står overfor komplekse omgivelser. Det er flere forhold eksternt og flere eksterne organer å ta hensyn til enn det var tidligere. Følger vi denne tankegangen vil det si at universitetene har blitt pålagt flere oppgaver både for administrativ stab og for vitenskapelig ansatte, samt at universitetene må forholde seg til flere interesser i sine omgivelser. Fra et slikt ståsted vil vi anta at dette har resultert i administrative enheter og/eller stillinger for å håndtere disse forholdene og et voksende administrativt bidrag fra de vitenskapelig ansatte.

Utviklingen av det Kerr (1963) har kalt "*multiversitetet*" er nettopp at kravene og forventningene til hva et universitet skal være har blitt mer sammensatt. En hovedantagelse vil altså være at tilpasning til komplekse omgivelser har krevet en økning i og differensiering av universitetenes funksjoner og derfor også et behov for en mer kompleks og en større administrativ komponent (Gumpert og Pusser 1995). For at dette kan brukes som forklaring på administrativ vekst er det nødvendig å spesifisere *hvilke* deler av omgivelsene som er av betydning og *hvordan* de virker inn. Ulike eksterne relasjoner og hvordan disse håndteres av universitetene varierer med hensyn til hvorvidt de har betydning for vitenskapelig eller administrativ byråkratisering.

I det følgende skal vi se hvorvidt byråkratisering kan forstås som en konsekvens av krav til universitetet som statlig institusjon, som et resultat av normative endringer på feltet universitetsadministrasjon, og/eller i hvilken grad byråkratisering kan oppfattes som en virkning av universitetenes tilpasning til markedet.

Krav og forventninger til universitetet som statlig institusjon

Selv om universitetet tradisjonelt har vært tillagt større autonomi enn andre samfunnsinstitusjoner, er universitetet også å forstå som et subsystem innen offentlig forvaltning. Som forvaltningsorgan må universitetene forholde seg til endringer i statlig politikk. Det kan grovt skilles mellom to typer statlige endringer universitetene må forholde seg til: a) endring i statlige reguleringer

og forventninger på feltet forskning og høyere utdanning, og b) endringer i statlige reguleringer som gjelder offentlig virksomhet generelt.

Begynner vi med statlige pålegg som er spesifikke for utdannings- og forskningsinstitusjoner, er det særlig *studentveksten* som har betydning. Antallet som har ønsket høyere utdanning har vært høyt det siste tiåret og det har vært et press fra myndighetene på universitetene om å øke studentopptaket. Bare i perioden 1987 til 1995 var det nesten en fordobling av antallet registrerte studenter ved universitetene. I intervjuene trekkes økt studenttall fram som en av de mest sentrale faktorene for å forklare administrativ vekst. Likevel viser våre data at den relative veksten i høyere administrative årsverk er sterkere enn studentveksten (se kapittel 3). Økt satsing på *organisert forskerutdanning* er et annet element som framheves. *Internasjonalisering* av forskning og utdanning er et annet felt myndighetene har prioritert som har gitt administrative konsekvenser internt ved institusjonene. Særlig gjelder dette deltakelse i EU's studentutvekslingsprogrammer og i EU's rammeprogrammer for forskning.

Fra midten av 1980-tallet har det vært fokusert mye på modernisering av offentlig sektor. Statens fornyelsesprogram for administrativ virksomhet fra 1987 har stått sentralt i dette. Dette innebærer at denne perioden har vært preget av reformarbeid innen offentlig forvaltning, universitetene inkludert. Innføring av *virksomhetsplanlegging* og *rammebudsjettering* er resultater av økt fokus på styring av offentlig sektor, og begge disse reformene er innført på universitetene. *Evaluering* er et annet virkemiddel myndighetene har vektlagt stadig mer. Dette innebærer både fortløpende rapportering og mer dyptpløyende miljøevalueringer.

Av andre endringer i statlige reguleringer som gjelder offentlig virksomhet generelt er det også viktig å peke på at universitetene møter nye forventninger og forpliktelser som arbeidsgiver underlagt *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. Universitetene har fått større fullmakter i personalspørsmål samtidig som det har skjedd endringer i statlig politikk på dette området som universitetene har fulgt opp. Vårt materiale viser at en av virkningene av dette er at man har vært opptatt av å økt personaladministrasjonens profesjonalitet.

I sum viser vår studie 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 stor andel av administrativ vekst som kan tilskrives slike krav og forventninger.

Normativt press og forventning

Forbildehenting universiteter seg i mellom og mellom offentlige organisasjoner generelt er også en mekanisme hvorved eksterne forventninger kobles til intern administrativ endring. Flere studier har påvist at universitetene er influert av den offentlige definisjon av hvordan organisasjoner bør se ut. (Christensen 1991; Gornitzka 1989; Larsen og Gornitzka 1995). Spørsmålet her er at hva som anses som et godt og veldrevet universitet er i overensstemmelse med en felles forståelse blant universitetene selv og andre aktuelle aktører. Vi ser at det etter hvert har kommet en slags profesjonsidentitet blant universitetsadministratorer (se kapittel 4) som klart påvirker hva som anses som god universitetsadministrasjon, og som setter standarder for hvordan eksterne forventninger iverksettes lokalt og hva som skal være standard for administrativ bemanning. Blant annet deltar dette personalet i nasjonale og internasjonale nettverk som formidler ideer og normer for administrativ praksis. Konkret har dette kommet til uttrykk i spredning av ulike stillingskategorier som kontorsjefer på instituttnivå og forskningskonsulenter, og også administrative enheter som for eksempel forskningsadministrative avdelinger og internasjonale avdelinger. Det er imidlertid vanskelig å skille ut hvorvidt dette er tilsvar til eksterne eller interne behov eller om det er forårsaket av en generell endring i normer for god administrasjon. Spredning av en felles forståelse for hvordan organisasjoner bør se ut og handle er imidlertid diffuse prosesser som er vanskelig å studere.

Krav og forventninger til universitetet som produsent for et forskningsmarked

Så langt har vi konsentrert oss om hvilke administrative konsekvenser universitetenes bånd til offentlige myndigheter har. Som komplekse organisasjoner er det imidlertid ikke bare statlig politikk universitetene forholder seg til. Universitetene får i økende grad sine inntekter fra ulike eksterne kilder (Utredningsinstituttet 1995) og kan således også betraktes som deltakere i et marked der universitetene må justere kursen etter “tilbud” og “etterspørsel”. I vår studie oppgir både vitenskapelig og administrativt ansatte at det følger administrative oppgaver med eksternt finansiert virksomhet. Det skal hentes inn informasjon om nye finansieringssystemer, informasjonen skal formidles i systemet, søknader skal skrives og kontrakter

skal inngås. I tillegg er kravene til rapportering større enn tidligere. Både de vitenskapelig og administrativt ansatte bruker tid til å administrere eksternt finansiert virksomhet, og det er etablert egne enheter som har forskningsadministrasjon som sitt ansvarsområde.

Eksternt finansiert virksomhet er ikke bare en faktor som kan bidra til å forklare den kvantitative veksten i administrasjon ved universitetene, men det innebærer også at *samhandlingsformen* med eksterne aktører blir av en byråkratisk art - skriftlige rapportering, utfylling av skjema og inngåelse av skriftlig kontrakter. I den forstand er dette å regne som et tegn på en "byråkratisering av meritokratiet" - at forskningsvirksomheten i større grad enn før blir gjenstand for administrativ behandling. Det ser også ut til at universitetsansatte i større grad enn for 10-15 år siden er engasjert i administrative oppgaver som går for seg i eksterne faglige kollegiale organ (se kapittel 2). Det er grunn til å tro at dette er en spesiell konsekvens av at universitetsforskere finansierer større deler av sin virksomhet eksternt, og at denne finansieringsformen har en annen administrativ "portefølje" enn forskning utført via universitetenes egne midler. Vår undersøkelse viser klart hvordan økende eksternt finansiert virksomhet oppleves som administrativt merbelastende for vitenskapelig såvel som administrativt tilsatte (se kapittel 8).

Tvang, tilpasning eller strategisk respons?

På bakgrunn av de studier som har vært gjennomført av forholdet mellom endringer i omgivelser / omgivelsesrelasjoner og endret intern struktur kan vi forvente at det er forskjellige *mekanismer* som kobler omgivelser til intern endring.

Det kan være snakk om at organisasjoner tilpasser seg automatisk til endringer i sine omgivelser, altså eksterne krav som organisasjoner ikke har noen annen mulighet enn å etterkomme (Tolbert og Zucker 1983). I vår sammenheng kan dette synes å være en treffende beskrivelse når det gjelder den administrative veksten som kan tilskrives økningen i antall *studenter*. At stadig flere søker universitetsutdanning, og at Stortinget fastsetter rammen for hvor mange studenter universitetene skal ta imot, er beslutninger som ligger utenfor universitetenes egen kontroll. Likevel har det interne administrative konsekvenser fordi det er en viss administrativ prislapp for hver student som søker og blir tatt opp. Det samme gjelder for økningen i antall *vitenskapelig ansatte* som har skjedd i kjølvannet av studentveksten. Det er altså elementer av tvang og naturlig tilpasning i forholdet mellom

myndighet og universitet som har intern administrativ vekst som konsekvens. Det ser vi også innenfor de lovregulerte endringer i personal- og forvaltningspolitikken.

Dette er imidlertid langt fra hele historien. Som mange organisasjonsforskere har vist opptrer ikke organisasjoner bare som passive aktører i forhold til eksterne krav og forventninger, men bidrar selv aktivt til å forme sin egen rolle i samfunnet (DiMaggio 1988; Perrow 1986; Pfeffer og Salancik 1978; Scott 1995). Sosio-økonomiske endringer, politiske beslutninger og lovendringer legger helt klart interne administrative føringer, men det er variasjoner og interne tilpasninger i hvordan universitetene responderer på ekstern endring.

For det første forholder universitetene seg strategisk til eksterne forventninger - de har spillerom i iverksetting av reformer og hvordan de behandler lovendring. Regler og lover varierer med hensyn til hvor spesifikke de er og det gis dermed spillerom for lokal tilpasning og iverksetting (Edelman 1992) At administrative oppgaver kan være et resultat av egne valg kom blant annet til uttrykk på et felt som arbeidsmiljø. I intervjuene kom det fram at enkelte administratorer har dette som sitt "hjerdebarn" og tiden som går med til dette var mer et resultat av egne prioriteringer enn av pålegg utenfra. Likeledes varierer responsen på eksterne forhold alt etter hvilken del av universitetet som "svarer": Ulike deler av universitetet har ulike relasjoner og interesser i forholdet til eksterne aktører. Det administrative systemet og valgt lederskap vektlegger eksterne signaler på en annen måte enn de vitenskapelig ansatte. Finnes det for eksempel administrativt personale med sterk interesse for et saksfelt, kan det tenkes at universitetene tenderer mot å velge en maksimumsløsning som tilsvar på eksterne forventninger. I slike tilfeller 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 penger på. Om nye forventninger og forpliktelser ikke har gjenklang i noen del av universitetssystemet, kan man ende opp med en minimumsløsning.

1.7 Universitetsinterne faktorer som årsak til administrativ vekst

Vi har allerede sett hvordan ulike grupper ved universitetet kan forholde seg på forskjellig måte til eksterne aktører. Det bringer oss videre til å se nærmere på hvordan administrativ vekst kan være internt generert. Vi tar her

utgangspunkt i at universitetene er satt sammen av ulike grupper ansatte med ulike roller og interesser i administrative spørsmål og oppgaver.

Hverdagsforklaringer som omhandler interne forhold faller som regel i tre kategorier. Enten er det *den administrative staben* selv som skaper vekst, eller så er det *de vitenskapelig ansatte*, mens en tredje variant mener *andre nivåer* enn det en selv befinner seg på forårsaker at det blir mer administrasjon ved universitetene. Felles for de tre er at det er "de andre" som er årsak til administrativ vekst. I en viss forstand har alle disse tre mytene teoretiske paralleller. I teorier om offentlig vekst er det vanlig å skille mellom tilbudsrevet versus etterspørselsrevet vekst (Tarschys 1975; Hernes og Martinussen 1980). Vi kan i noen grad overføre dette skillet når vi ser på universitetenes administrative vekst og hvorvidt den er internt generert. Men vi vil også se på muligheten for at administrativ vekst oppstår i skjæringsflaten mellom "produsenter og konsumenter" av universitetsadministrasjon. Til slutt drøfter vi hvordan organisering langs den vertikale dimensjonen ved universitetene kan være årsak til administrativ vekst.

Etterspørselsrevet vekst?

Etterspørere etter administrative tjenester ved universitetet internt er i hovedsak studenter og vitenskapelig ansatte. Hvordan kan disse bidra til intern administrativ endring? Vi har allerede påpekt at *tallet* på ansatte og studenter skaper administrativ vekst. Det er dermed naturlig at etterspørselen etter administrative tjenester øker når tallet på studenter og ansatte går opp. Men som vi allerede har vist er det langt fra et proporsjonalt forhold mellom organisasjonsstørrelse og den administrative komponenten. Også som følge av teknologisk endring har etterspørselen etter administrative tjenester endret seg - dette gjelder spesielt innføring av PC-teknologi, som er en viktig bakgrunn for å forstå overgangen fra skrivehjelp til "profesjonell konsulentadministrasjon". Andre eksempler er økt oppdragsvirksomhet og internasjonalisering av forskning og undervisning, særlig i tilknytning til EUs ulike programmer.

Hvis det byråkratiseringsmønsteret vi har funnet skal kunne forklares som "etterspørselsrevet", er vi imidlertid nødt til så se på fagpersonalets forhold til administrasjon. Å bruke tid på administrative aktiviteter ved universitetene er dårlig investering for vitenskapelig ansatte når både karriere-belønning og personlig tilfredsstillelse hovedsaklig er knyttet til forskningsprestasjoner. Her skiller universiteter seg betraktelig fra de fleste moderne organisasjoner. Det er altså i de vitenskapelig ansattes interesse at

andre påtar seg administrative oppgaver og at dette gjøres av noen som kan det - og ikke av dem selv som i stor utstrekning er administrative amatører. Derigjennom ligger det en antagelse om at mer profesjonelt utførte administrative tjenester og støttefunksjoner kan lette de vitenskapelig ansattes administrative byrde. Vi kan dermed forutsette at administrativ avlastning er en grunnleggende interesse for vitenskapelig ansatte. Samtidig kan vi anta at vitenskapelig ansatte har interesse av at ressurser kommer faglig aktivitet direkte til gode og ikke administrasjonen. De to interessene i administrative spørsmål synes dermed uforenlige, ialle fall i situasjoner med begrensninger i ressurser som er til rådighet. Dette representerer et paradoks for etterspørrere av administrative tjenester; et paradoks som er iboende i det moderne universitets organisasjonsstruktur og belønnings- og karrieresystemet i forskningen.

Vi kan forvente en kime til administrativ vekst i vitenskapelig ansattes behov for administrativ avlastning balansert mot deres ønske om innflytelse og faglig kontroll. Det er "makt i de administrative oppgaver", men det er ingen karrierevei - og det skaper et administrativt dilemma for vitenskapelig ansatte (Mintzberg 1983). Administrativ arbeidsdeling innebærer en fordeling av innflytelse over hvordan universitetet styres. Fagpersonalet kan være motstandere av delegasjon av administrative oppgaver til heltids-administratorer som kan bety at innflytelse også "delegeres". De vitenskapelig ansattes hevd og ønske om innflytelse over universitetet kan således bidra til veksten i den totale administrasjon ved universitetene.

Vår intervjuundersøkelse tyder på at dette ikke er et hovedproblem i administrative spørsmål på horisontalt nivå. Problemet med dublering av saksbehandling og at folk ikke vil "gi slipp på den kontroll og innflytelse" som ligger i administrative saker framstår mye mer som et problem i forholdet *mellom* nivåene ved universitetene. På instituttnivå ser det ikke ut som om det er behovet for kontroll som utgjør det største dilemmaet for det vitenskapelige personalet. Instituttene er oversiktlige, og stor grad av interaksjon mellom vitenskapelig og administrativ ledelse bidrar til at nødvendig kontroll opprettholdes. Et større problem er imidlertid at ressurser går til administrative stillinger og ikke til undervisnings/forskningsstillinger.

Selv om en del vitenskapelig ansatte i større grad enn tidligere synes å vektlegge hensynet til effektivitet framfor representativitet og demokrati, og har fått større toleranse for å overføre oppgaver og innflytelse til administrativ stab, synes ikke dette å ha ført til mindre deltakelse i styrer og utvalg

ved universitetene, eller i den tid man bruker på administrasjon. Det totale bildet er dermed konsistent med antagelser om at etterspørrere bidrar til vekst i det administrative apparatet fordi de ønsker avlastning, men samtidig bruker de fremdeles egen tid og engasjement på administrative gjøremål fordi det i praksis er vanskelig å overlate det til det administrative apparat. Det er en type ambivalens i dette som gir både administrativ og vitenskapelig byråkratisering. Samtidig kan det tenkes at det mønsteret for administrativ vekst som vi ser, tilhører en overgangsfase - det kan tenkes at de nye mulighetene for profesjonell administrativ avlastning ikke har rukket å bli tatt ut i form av redusert administrativt bidrag fra vitenskapelig ansatte. Som vi imidlertid har sett har vitenskapelig ansatte selv i større grad gått inn i eksternt finansiert virksomhet, som har gitt nye administrative oppgaver de selv er nødt til å ta hånd om.

Peker så våre data i retning av at veksten i den administrative komponenten er etterspørselsdrevet? Intervju-materialet viser at vitenskapelig ansatte med lederverv delegerer administrative gjøremål til administrasjonen, noe som i neste omgang kan bety opprettelse av nye administrative stillinger. Økt profesjonalitet blant administrativ stab har muliggjort at flere administrative oppgaver *kan* overføres fra vitenskapelig til administrativ stab. Tilstedeværelsen av et profesjonelt administrativt apparat kan således bidra til administrativ byråkratisering: Vitenskapelig personale ser at administrasjonen innehar en høyere kompetanse enn før, som gjør at de i større grad kan delegerer oppgaver, noe som fører til at administrasjonen foreslår nye stillinger for å kompensere for økt arbeidsbelastning. Dette viser at vi også er nødt til å trekke inn et "produsent-perspektiv" på administrativ vekst.

Tilbudsdrevet vekst?

Vender vi oss mot teorier om produsentdrevet utgiftsvekst faller de inn i tre hovedantagelser. En forståelse av produsentdrevet vekst sier at administratører maksimerer ressurser til egen virksomhet. En annen sier at administrativ vekst har å gjøre med uintenderte konsekvenser av logikker i administrasjon og ledelse. En tredje vektlegger ideologiske endringer hos produsenter av administrative tjenester.

Innenfor økonomiske teorier om byråkratisering har man gått ut fra forutsetningen om at *byråkrater maksimerer sine budsjetter* (Niskanen 1971; Meyer et al 1985; Moe 1984). I universitetssammenheng vil det si at administrasjon ved universitetene vokser nettopp som et resultat av at administrative ledere driver bevilgningene i været til egen virksomhet.

Administrative ledere har egeninteresse i dette - ikke bare fordi deres organisasjonsheter skal få mer å rutte med - men fordi mer ressurser gir økt prestisje til eget arbeid, og det gir administratorer mulighet til å arbeide sammen med dyktigere kolleger og å ansette mer profesjonelle folk (Hannaway 1987). I vår sammenheng kunne dette vært en potensiell fruktbar forklaring på hvorfor *høyere* administrative stillinger vokser mer enn noe annet ved universitetene. Forutsetningen er at det er i de administrative lederes egeninteresse å få flere slike stillinger og at de har en posisjon i organisasjonene som muliggjør budsjettmaksimering til administrative aktiviteter. Vår undersøkelse tillater ikke å gå inn i den type antagelser, men empirisk er det imidlertid tvilsomt at de har en slik nøkkelrolle i budsjett- og bevilgningsarbeidet ved universitetene.

En annen forklaring er at byråkratisering er en konsekvens av den innebygde logikken i administrativt arbeid og styring som administratorer jobber under: De skaper arbeid for seg selv og for andre administratorer, og i vår sammenheng også for vitenskapelige ansatte og kollegiale organ. Det er ikke snakk om handling motivert av egeninteresse, men om et *biprodukt av interne prosesser*. De fleste i slike systemer vil være enig i at administratorene gjør det de er satt til å gjøre men: "... managers typically respond to the pressures by putting demands on others, sharing the work and sharing the risk and hiring help .. And the situation becomes exacerbated" (Hannaway 1987:121).

Også i vår studie er det flere som i intervjuene er inne på denne selvdrevne effekten i universitetsadministrasjonen. Enkelte trekker fram at når administrasjonen vokser så trenger den stadig flere ressurser til å forvalte seg selv; man trenger nye administratorer for å administrere de øvrige administratorene. Det er grunn til å spørre om ikke administratorene selv bidrar til at nye administrative rutiner etableres som også har en administrativ kostnadsside, ikke bare i behovet for flere profesjonelle administratorer, men også i form av at de vitenskapelig ansattes tid blir brukt på administrasjon. Denne utviklingen kan illustreres ved følgende uttalelse fra intervjuene:

"Universitetetsadministrasjonen må forstås som et byråkrati som i noen grad lever sitt eget liv og følger sine egne regler. Den har en egen, indre dynamikk, og når det skjer en vekst i administrasjonen som det har gjort, og det har vært nødvendig, så forplanter veksten seg litt på samme måte som man får rente av renters rente."

Det er imidlertid klare logiske og empiriske begrensninger i en slik antagelse: Hvis det finnes slike spiral-effekter skulle det tilsi at man til slutt sitter igjen med universiteter som produserer verken forskning eller kandidater, men som kun administrerer. Det som vi imidlertid klart ser er at vekst i administrative stillinger har få problemer med å begrunnes, også overfor vitenskapelig personale i de enkelte tilfeller. Men *samlet* har det gitt en administrativ vekst som ikke var intendert.

Krav om høyere kvalitet i administrasjon fra produsentene, nye doktriner og ny viten kan også være en faktor som bidrar til administrativ endring. I studier av veksten i offentlige utgifter viser det seg at produsentene av offentlige tjenester ofte er de fremste til å presse fram nye tjenester og høyere kvalitet i tilbudet (Hernes og Martiniussen 1980). Vi har tidligere sannsynliggjort at slike effekter oppstår når bånd knyttes mellom universitetsadministratorer ved ulike universiteter, men slikt skjer også internt ved universitetene. Særlig vanlig er det blitt at administratorer med samme type stilling møtes jevnlig, det kan bidra til at man etter hvert kommer fram til en felles definisjon av hva de ulike deler av universitetsadministrasjonen skal gjøre og en intern spredning av administrative rutiner og standarder. Dette er imidlertid vanskelig å få empirisk grunnlag for å underbygge dette som en forklaring på hvorfor vi ser en vekst i det profesjonelle administrative apparatet.

Universitetenes organisasjonsstruktur og administrativ vekst

Administrativ vekst kan ikke fullt ut forklares ved bare å ta utgangspunkt i "tilbud og etterspørsel". Særlig blir skillet mellom hva som er tilbudsrevet og hva som er etterspørselsrevet vanskelig å opprettholde når vitenskapelig ansatte også er produsenter av administrasjon. En antagelse er at internt drevet administrativ vekst er skapt av uintenderte prosesser som følge av *blandingsforholdet* mellom ulike styrings- og beslutningsprinsipp ved universitetene.

I teorier om styring og ledelse av universiteter er det vanlig å snakke om at slike organisasjoner har en unik dualisme innebygd i sin organisasjon: Et konvensjonelt administrativt byråkrati eksisterer side om side med et kollegialt styringssystem og arbeidsdelingen mellom disse to systemene er ikke gitt (Bensimon et al 1989; Birnbaum 1990). I tillegg vil vi legge til en tredje side - universitetsdemokratiet - det system som ikke bare omfatter vitenskapelig ansattes representasjon i kollegiale organ men også studenter

og øvrige ansatte. Det demokratiske aspektet i universitetsadministrasjon er lite framme i internasjonal litteratur på dette feltet - ikke desto mindre er det en høyst viktig del av hvordan man skal forstå administrasjon og styring ved norske universiteter. Ved universitetet strebes det etter en balanse mellom styringsprinsippene “meritokrati”; “demokrati” og “byråkrati” og de verdier som disse tre styringssystemene målbærer. Hvordan denne balansen turneres til enhver tid er viktig for forholdet mellom fag og administrasjon og for å forstå administrativ endring. Ikke bare er det av betydning for administratorenes rolle og stilling ved universitetet, denne balansen er også helt essensiell for å forstå de vitenskapelig ansattes deltakelse i administrative aktiviteter. En antagelse er dermed at det i koblingen mellom de ulike styringsprinsippene ligger en kime til administrativ vekst, men hvordan skjer det? Hensynet til legitimitet i universitetsadministrasjon er viktig i denne sammenheng. I styring av universiteter vil ikke bare resultatene av beslutninger være av betydning - beslutningers legitimitet er sterkt knyttet opp til *hvordan* disse er kommet fram. En administrativ bumerang-effekt kan oppstå når saker som genereres og behandles i “byråkratiet” trengs å behandles av kollegiale/demokratiske organ for å få den nødvendige legitimitet. Likeledes trenger universitetsdemokratiets organer støtte og avlastning fra administrativ stab. Administrativ vekst blir her å regne for en uintendert konsekvens av dublering i saksbehandling som følger av at man har slike interne prosesser. Det er en utstrakt grad av parallellitet mellom utvalg og administrative stillingers ansvarsområde. Dette åpner opp for mer tid brukt til administrasjon av både vitenskapelig og administrativt ansatte ved at saker sendes fra administrasjon til utvalg og så tilbake igjen for ny runde i systemet. Potensiale for administrativ vekst som følger av at ulike styringsprinsipp opererer side om side i universitetsadministrasjonen, er påpekt. Det er lite i vårt datamateriale som tyder på at vekst i administrasjonen har som konsekvens at de demokratiske organenes omfang og betydning faktisk er redusert, men intensjonen om å forenkle styringsstrukturen er helt klart til stede. Men som nevnt synes en større kime til vekst å ligge i dublering langs den vertikale dimensjonen ved universitetsstrukturen, heller enn den horisontale.

Vel så viktig som vekstpotensialet i balansen mellom disse styringssystemene synes det også åpenbart at det *fragmenterte* beslutningssystemet ved universitetene er et bidrag til administrativ vekst. I vårt intervjumateriale er det lite som tyder på at veksten i administrasjonen er et resultat av en samlet strategi ved institusjonene - universitetenes styringsstruktur tilsier at

det ikke er noen sterk enhetlig institusjonsledelse som kan holde veksten i administrasjonen nede all den tid de mange beslutninger og handlinger som gir slik vekst i stor grad fattes og gjøres lokalt, og dermed uavhengig av hverandre.

Vertikale drivkrefter

Modernisering av offentlig sektor som et middel for å løse finansieringsproblemer, er en trend som har funnet sted i hele den vestlig verden (Metcalf and Richards 1987). Så også i Norge. Delegering av oppgaver fra høyere til lavere nivå har vært et sentralt virkemiddel. Delegering er antatt å øke effektiviteten; tankegangen er at ressursutnyttelsen vil bli bedre når avstanden mellom dem som vedtar og iverksetter og dem det vedkommer blir minimalisert (Selle 1990:17). Organisasjonsstudier peker imidlertid ikke entydig i favør av at delegering vil gi økt effektivitet. En forutsetning for at delegering skal gi effektiviseringsgevinster er at administrative ressurser *flyttes* fra overordnet nivå til lokale enheter. Om delegering av oppgaver ikke følges av delegering av ressurser inkludert personale, kan dublering heller enn effektivisering være resultatet. For det andre viser studier at vertikal delegering fører til at man blir mindre eksponert og sensitiv for overordnede politiske signaler (Egeberg 1989). I neste omgang betyr dette behov for mer omfattende kontroll og koordinering av virksomheten og mer *formalisering* av slike prosesser (Scott 1992, Hall 1991).

Delegeringslinjen har også fått gjennomslag ved universitetene; oppgaver, ansvar og myndighet er flyttet fra sentraladministrasjonen til fakultet og videre ned til instituttnivå (se kapittel 7). Dette gjenspeiles også i at veksten i høyere administrative stillinger er størst ved grunnenhetene. Delegering trekkes fram som en av hovedforklaringene på utviklingen i instituttadministrasjonen i tillegg til den sterke studentveksten. Men delegeringslinjen har som vist ikke blitt etterfulgt av nedbemanning på de andre nivåene; også på sentralt - og fakultetsnivå har det vært en betydelig vekst i administrative stillinger. Snarere enn effektivisering er det dublering som preger bildet. Det er liten grunn til å tvile på at universitetenes vertikale kompleksitet er administrativt drivende. Dette underbygges både av vårt tallmateriale og intervjuene ved UiO og UiB.

1.8 Konklusjon

På bakgrunn av denne undersøkelsen kan vi trekke den slutning at det har skjedd en byråkratisering av universitetene i den forstand at flere stillinger

har gått med til å styrke administrasjonen enn til forskning og undervisning. Den største forandringen har imidlertid skjedd *innen* universitetsadministrasjonen; mens antall kontoransatte er stabilt, har det vært en sterk vekst i høyere administrative stillinger. Det er derfor grunnlag for å konkludere med at det har skjedd en *byråkratisering* av universitetene, men enda sterkere er utviklingen mot en *profesjonalisering* av universitetsadministrasjonen.

Hva har vært drivkreftene bak administrativ vekst? Analysen gir ikke grunnlag for å trekke fram en grunn som forklaring på at administrasjonen har styrket sin posisjon ved universitetene; kildene til vekst er mange. Eksterne forventninger og krav har hatt ganske store interne konsekvenser både for det administrative støtteapparatet og vitenskapelig ansattes administrative oppgaver. Spesielt har den betydelige veksten i studenttallet bidratt vesentlig til administrativ vekst. Andre endringer i statlig universitetspolitikk, som formalisert doktorgradsutdanning og strategiutvikling for internasjonalisering av forskning og utdanning, er eksempler på statlige reguleringer og forventninger som det er knyttet en administrativ prislapp til. Det samme er tilfelle ved både universitetets tilpasning til generelle statlige reformer og universitetets økte grad av ekstern finansiering av forskning. Hver for seg er ikke disse endringene av stor betydning for administrativ endring ved universitetene, men summert opp bidrar de til det mønsteret av administrativ vekst som vi har dokumentert i denne studien. Dette er en inkrementell endring i administrasjonen av universitetene som ikke har vært gjenstand for en overordnet beslutning verken på politisk nivå eller ved universitetene.

Hvordan har så universitetsinterne faktorer bidratt til administrativ vekst? Horisontalt eksisterer det fremdeles et dilemma mellom vitenskapelig ansattes etterspørsel etter administrativ avlastning og deres behov for kontroll og innflytelse som bidrar til å forme den administrative endring vi har dokumentert. Samtidig har inntoget av profesjonelle administratorer bidratt til å endre forventninger om hva universitetsadministrasjonen skal være. Den aller viktigste interne foranledningen til administrativ vekst er imidlertid de drivkreftene som ligger i forholdet *mellom* nivåene. Det er også grunn til å framheve at framfor å betrakte byråkratiseringen av universitetene som en planlagt og styrt prosess på overordnet nivå ved institusjonene, er den snarere et resultat av mange små beslutninger fattet på ulike nivå og i ulike fora på universitetene. Et desentralisert og fragmentert beslutningssystem er i liten grad preget av enhetlig lederskap som kunne ha bremsset administrativ vekst.

Administrativ vekst og profesjonalisering er muliggjort fordi man er inne i en periode med generell vekst og intern differensiering som har sine administrative konsekvenser. Et sammenfall av ulike drivkrefter har ført til at 1980 og 1990-tallet er universitetsadministrasjonens epoke.

2 De vitenskapelig ansattes administrative bidrag

Åse Gornitzka og Svein Kyvik

2.1 Innledning

Vitenskapelig ansatte tar i høy grad del i administreringen av universitetenes aktiviteter. At de skal ha slike oppgaver ligger implisitt i selve organiseringen av universitetet. Det demokratiske aspekt av universitetet tilsier at faglig ansatte tar del i utvalg og komiteer som interesse-representanter. Det kollegiale aspekt ved universitetet tilsier at de vitenskapelig ansatte har spesielle administrative oppgaver og et spesielt ansvar i styring av universitetet i kraft av sin faglige kompetanse, som andre stillingsgrupper ikke kan ha. Også i universitetet som hierarkisk system vil vi finne vitenskapelig ansatte i sentrale posisjoner så lenge de valgte lederstillingene er forbeholdt de vitenskapelig ansatte. Dette tilsier i utgangspunktet at vitenskapelig personale bruker tid til å administrere, og at slik *må* det i noen grad være med den nåværende universitetsorganiseringen. Demokrati, meritokrati og hierarki har sin administrative pris, som det vitenskapelige personalet i noen grad er nødt til betale i form av sin tid. I det følgende skal vi se på hvor "høy" denne prisen er.

En vanlig oppfatning blant vitenskapelig ansatte ved universitetene, både nasjonalt og internasjonalt, er at deres administrative oppgaver er så omfattende at den tar tiden fra deres primære oppgaver, og spesielt fra forskning (Enders og Teichler 1994). Også utenfor universitetene blir det stilt spørsmålsteget ved om dette er fornuftig bruk av det vitenskapelige personalets tid. Universitets- og høyskoleutvalget (NOU 1988:28) hevdet for eksempel at hvis (s. 141) "... det vitenskapelige personalet ved universitetene halverte den tid som går til administrasjon - som ligger på omlag 20 prosent - ville dette frigjøre 400 årsverk. (...) Selv om det er store variasjoner mellom institusjoner og fag, er det utvalgets oppfatning at det overforbrukes tid til annet enn forskning og undervisning i hele sektoren."

I dette kapitlet gjennomgår vi hvor stor andel av sin tid det faste vitenskapelige personalet ved landets universiteter bruker på administrasjon ved eget lærested, og om det brukes mer tid enn før til slik virksomhet. I tillegg foretar vi en beregning av hvor mange årsverk de vitenskapelig

ansattes administrative bidrag utgjør. Vi lanserer en modell over faktorer som påvirker tid brukt til administrasjon for å finne ut hvilke grupper innenfor det vitenskapelig personalet som i større grad enn andre har administrative oppgaver ved universitetet. Til slutt ser vi hvordan utviklingen av det vitenskapelige personalets engasjement i komiteer og lederverv har vært over tid.

Analysen er basert på data om tidsbruk blant de vitenskapelig ansatte i 1966, 1970, 1981 og 1991. Opplysningene for 1966 og 1970 er hentet inn ved hjelp av spørreskjema til de enkelte institutter og avdelinger. De enkelte instituttene ble bedt om å oppgi arbeidstidens fordeling for hver enkelt person i det foregående år. Dette har antakeligvis foregått på ulike måter. Ved noen institutter er den enkelte person blitt spurt, ved andre institutter har instituttstyreren selv sannsynligvis fordelt arbeidstiden for hver enkelt av de ansatte. I 1970 ble dette spørreskjemaet bare sendt til universitetene i Bergen og Trondheim. For Universitetet i Oslos vedkommende ble tidsnyttingsdataene samlet inn i 1971 ved hjelp av spørreskjema til den enkelte ansatte (Sandbo 1973). Tidsbruksanalysene for 1981 (Kyvik 1983) og 1991 (Kyvik og Enoksen 1992) er basert på spørreskjema sendt til samtlige vitenskapelig ansatte ved universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim¹ og Tromsø. Resultatene fra undersøkelsene i 1966 og 1970 er derfor mindre pålitelige enn resultatene fra de tre sistnevnte undersøkelsene. I tabellene er data fra 1970 (Universitetet i Bergen og Trondheim) slått sammen med data fra 1971 (Universitetet i Oslo).

Undersøkelsene gir opplysninger om hvordan arbeidstiden til det vitenskapelige personalet fordeler seg på de ulike oppgaver som undervisning, forskning og egenutdanning, faglig veiledning, administrasjon, museumsvirksomhet, utadvendte oppgaver og profesjonell yrkesutøvelse (jf. vedlegg). Nærmere opplysninger om svarprosent, representativitet, etc. finnes i de nevnte undersøkelsene.

Registrering av tidsbruk blant vitenskapelig personale ved universitetene er metodisk problematisk. I de refererte undersøkelsene ble personalet bedt om å anslå en prosentvis fordeling av sin arbeidstid i det foregående år og var overlatt til å stole på sin hukommelse. Resultatene gjengir således den enkeltes oppfatning av hva arbeidstiden ble benyttet til, ikke nødvendigvis hvordan tiden reelt ble anvendt. Hvor godt samsvaret er mellom oppfattet og reell tidsbruk er vanskelig å si. Vi vil imidlertid anta at så fremt feiloppfat-

¹ For 1981 er NTH ikke inkludert i undersøkelsen

ningene ikke systematisk går i en retning, vil gjennomsnittstallene for større grupper av personer kunne gi et brukbart bilde av tidsanvendelsen.

Gjennom intervjuer ved universitetene på et forberedende stadium av undersøkelsen foretatt i 1981 spurte vi om en slik undersøkelse ville gi et korrekt bilde av tidsbruken (Kyvik 1983). Oppfatningene om dette var delte. Noen hevdet at det kunne være fare for at personalet ville oppgi for mye tid til administrasjon for å demonstrere at forskningsvilkårene var dårlige. Andre pekte på det motsatte; at det kunne være fare for at personalet kunne komme til å føre opp for lite tid til administrasjon fordi personalet ofte undervurderte den tid slike aktiviteter egentlig medførte med hensyn til forberedelse og møtedeltakelse. Noen holdepunkter for at undersøkelsen ville gi systematiske feil kom således ikke fram gjennom disse intervjuene.

2.2 Hva gjør de vitenskapelig ansatte når de administrerer?

For vitenskapelig ansatte kan administrasjon innebære mange ulike typer aktiviteter. Å finne en allmenngyldig definisjon av begrepet i universitets-sammenheng er ikke enkelt. Det er, for eksempel, ikke klare grenser mellom det å utøve en primær oppgave, som forskning eller undervisning, og det å administrere den. Ikke desto mindre er det noen former for aktiviteter som klart ligger innenfor hva man kan kalle intern universitetsadministrasjon, som for eksempel deltakelse i møter og møteforberedelse tilknyttet universitetenes styringsorganer. NIFUs tidsbruksundersøkelser baserer seg på følgende definisjon av administrasjon i spørreskjemaet:

"Omfatter administrativt arbeid, møter m.v. ved universitetet. Angi all administrativ virksomhet som vedrører universitetsvirksomheten og som ikke naturlig inngår i noen av funksjonene ovenfor (dvs. undervisning, faglig veiledning, forskning og egenutdanning). F.eks. tid medgått til bedømmelse av søkere til stillinger ved eget universitet, arbeid med faglige vurderinger av studenter ved opptak, besvarelse av mindre henvendelser m.v."

I tillegg til denne definisjonen inneholdt spørreskjemaet relativt detaljert informasjon om hvilke aktiviteter som skulle regnes som henholdsvis undervisning og forskning. Det gjaldt for eksempel arbeid med studieplaner og planlegging av forskningsprosjekter. Begge disse oppgavene innebærer

en viss form for administrasjon, men inngår likevel mer naturlig i undervisnings- og forskningsfunksjonene.

Det kan selvsagt diskuteres om bedømmelse av søkere til stillinger ved eget universitet er administrativt arbeid. Dette er en virksomhet som kan ta betydelig tid for enkeltpersoner. Det er likevel vanskelig å inkludere dette arbeidet i andre kategorier enn universitetsadministrasjon. Dette eksempelet illustrerer også at det er en rekke oppgaver utover undervisning og forskning som ikke kan delegeres til administrativt ansatte, men at en viss administrativ belastning er del av det som hører til en vitenskapelig stilling ved universitetene.

Det må dessuten understrekes at vi i dette kapitlet er opptatt av fagpersonalets bidrag til *intern* administrasjon ved universitetet. Som påvist i Gornitzka og Schwach (1990) er det et betydelig forskningsadministrativt arbeide som blir lagt ned av universitetsansatte innenfor andre deler av forskningssystemet, spesielt i forskningsrådsammenheng. Av det faste vitenskapelig personalet i 1991, hadde 28 prosent vært medlem eller varmedlem av forskningsråd eller utvalg under forskningsråd (Kyvik og Skoie 1993).

2.3 De vitenskapelig ansattes tid brukt til administrasjon

Prosentandel brukt til administrasjon

92 prosent av det faste vitenskapelige personalet brukte tid til administrasjon i 1991. I gjennomsnitt ble 17 prosent av den totale arbeidstiden brukt til å administrere. Sammenlignet med de siste 20 årene ligger andelen av arbeidstiden på tilnærmet samme nivå, se tabell 2.1. Det er altså ingen grunn til å si at den enkelte bruker mer tid på administrasjon i 1991 enn i 1970. Undersøkelser av det vitenskapelig personalets tidsbruk i ved amerikanske universiteter viser tilsvarende resultater: Mellom 17 og 20 prosent ble brukt til administrative oppgaver (Enders og Teichler 1994).

Det vi imidlertid skal være klar over er at dette er prosentandeler for den totale arbeidstiden for fast vitenskapelig personale. I 1991 oppga disse i gjennomsnitt at de arbeidet 50 timer i uken som utgjør *brutto* arbeidstid. Av disse timene brukte de åtte og en halv time til administrasjon. Netto arbeidstid er den tid som brukes til arbeidsoppgaver i *selve* stillingen. Tid som går med til "utadvendte" oppgaver og "profesjonell yrkesutøvelse" (se vedlegg) er her trukket fra. I gjennomsnitt utgjør netto arbeidstid 45 timer per uke,

altså godt over det som er normert arbeidstid for statsansatte. Andelen som går med til administrasjon av netto arbeidstid er naturligvis høyere (19 prosent) enn av brutto arbeidstid. I gjennomsnitt brukte altså vitenskapelig ansatte litt over en normal "statlig" arbeidsdag i uken på universitetsadministrasjon.

Dette er også godt over det som er normert for vitenskapelig ansatte, selv om normene for hvor mye tid som vitenskapelig ansatte skal bruke på administrasjon varierer. I snitt forutsetter universitetene at vitenskapelig personale skal bruke under 10 prosent av sin arbeidstid på administrative aktiviteter (NOU 1988:156).

Tabell 2.1 Andel av total arbeidstid brukt til administrasjon i 1966, 1970, 1981 og 1991 etter stilling. Gjennomsnitt for fast vitenskapelig personale. Prosent.

	1966	1970	1981	1991
Professor	25	27	18	19
Dosent	17	21	17	-
Mellomgruppen	9	12	17	15
Gjennomsnitt fast personale	14	17	18	17

Siden sekstitallet har det skjedd en utjevning i hvor mye tid de enkelte stillingsgrupper bruker på administrasjon (tabell 2.1). På seksti og syttitallet brukte professorene betraktelig større del av sin tid til administrativt arbeid enn ansatte i de øvrige fagstillingene. Denne forskjellen var nesten jevnet ut i 1981, mens det i 1991 er en tendens til at professorer bruker litt mer tid enn førsteamanuenser og amanuenser.

Det var bare små forskjeller mellom de ulike institusjonene når det gjelder andel av arbeidstid brukt til administrasjon blant fast vitenskapelig personale i 1991 (tabell 2.2).

Tabell 2.2 Andel av total arbeidstid brukt til administrasjon i 1991, etter universitet. Gjennomsnitt for fast vitenskapelig personale. Prosent.

Univ.i Oslo	Univ. i Bergen	AVH	NTH	Univ. i Tromsø	Totalt
16	17	20	16	18	17

De vitenskapelig ansattes administrative årsverk

Vi har beregnet årsverkene som går med til administrasjon ved landets universiteter på grunnlag av opplysninger om arbeidstidsfordelingen for det faglige personalet og på basis av opplysninger om totalt antall årsverk for

fast vitenskapelig personale ved universitetene. Vi har her forutsatt at de opplysninger som kom fram i tidsbruksundersøkelsen gjelder for hele gruppen av fast vitenskapelig personale, og ikke bare dem som var med i undersøkelsene i 1981 og 1991. Likeledes er beregningene for 1987 og 1993 gjort på basis av de opplysninger som undersøkelsen fra samme tiår kom med. Vi forutsetter dermed at andel av arbeidstiden som gikk til administrasjon var den samme i 1987 som den var i 1981, og den samme i 1993 som den var i 1991. Vi har også tatt utgangspunkt i den administrative komponentens andel av *netto* arbeidstid (se ovenfor og Tabell 2.1).

Tabell 2.3 Årsverk brukt til administrasjon for fast vitenskapelig ansatte ved universitetene i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø i 1981, 1987, 1991 og 1993. Beregnet av netto arbeidstid.

	Årsverk for fast vitenskapelig personale totalt	% til administrasjon	Årsverk til administrasjon
1981	2463	20	493
1987	2578	20	515
1991	2905	19	552
1993	3024	19	575

Beregningene viser at fast vitenskapelig ansatte ved universitetene i 1993 brukte 575 årsverk til å administrere universitetenes virksomhet. Det er 82 flere "administrative" årsverk enn beregningene viser for 1981. Denne økningen skyldes ikke, som vi har sett, at den andelen som den enkelte vitenskapelig ansatte bruker på administrasjon har økt, men at tallet på personer i vitenskapelig stillinger har økt i løpet av de siste ti årene.

Antall årsverk som går med til administrasjon inkluderer ikke administrativt arbeid utført av personer i rekrutterings- og eksternt finansierte stillinger, samt i tekniske stillinger. Tidligere undersøkelser har vist at det i hovedsak er det faste vitenskapelige personalet som "drar lasset" når det gjelder å administrere universitetet. Rekrutteringspersonalets administrative bidrag viste seg i en undersøkelse fra 1981 å være fem prosent av arbeidstiden, altså betraktelig mindre enn for ansatte i fast stilling. De rekruttene som var finansiert av forskningsrådene eller andre eksterne instanser brukte mindre tid på administrasjon enn universitetsstipendiatene. I hvilken grad det øvrige eksternt finansierte personalet i vitenskapelige stillinger tar del i intern universitetsadministrasjon har vi ikke tall for, men vi antar at det ligger omtrent på samme nivå som stipendiatene.

Det var i 1991 adskillig flere vitenskapelig ansatte som kunne dele på den administrative byrden ved universitetene enn i 1981; likevel har det ikke ført til noen signifikant nedgang i den administrative byrde som den enkelte opplever. Samlet sett har dermed den vitenskapelig byråkratiseringen fortsatt. At det har kommet til flere kolleger som kan dele på administrativt arbeid, og at det har vært sterk vekst i kvalifisert administrativt personale (se kapittel 3) har altså ikke gitt en nedgang i den individuelle administrative belastningen for de faste vitenskapelig ansatte.

2.4 Personalets synspunkter på administrativt arbeid

De relativt hyppige klagenene fra det vitenskapelige personalet over administrative byrder går ikke bare på andelen av arbeidstiden som blir brukt til slik virksomhet, men også på at arbeidsdagen blir stykket opp på grunn av møtevirksomhet. I 1981-undersøkelsen (Kyvik 1983) ble dette problemet undersøkt. Det kom bl.a. fram at et hovedproblem for mange var å få sammenhengende tid til egen forskning for å holde konsentrasjonen på topp. Mange pekte i den forbindelse på at det administrative arbeidet burde begrenses:

"Møtevirksomhet bør i størst mulig utstrekning legges til bestemte ukedager, slik at det er mulig å holde noen dager i uken mest mulig fri til forskning."

"Vi kveles av utvalgsarbeid og av alle de saker vi må ta stilling til eller uttale oss om. Ressurstilførsel alene løser ikke forskningskrisen. Reorganisering er minst like viktig. Det administrative arbeidet bør i større utstrekning delegeres til få og små fora og enkeltpersoner (rektor, dekanus, instituttbestyrer). La grunnenhetene få slippe å delta i alt."

"De administrative plikter blir stadig mer omfattende, og dette er blitt et stort problem for mange universitetsansatte, særlig på små institutter, hvor instituttstyrerfunksjonen deles mellom få."

"Det ser ut til at administrasjonen stadig bygges ut, og at mange mennesker har god tid til å sende ut rundskriv til uttalelse. Samtidig skjer det en stadig demokratisering. Jeg tror jeg har mange med meg når jeg ønsker forenkling av saksgangen, selv om dette går på bekostning av demokratiet i systemet."

Disse synspunktene ble fremmet for nærmere 15 år siden, men det er ingen grunn til å anta at de av den grunn skulle være mindre aktuelle i dag (se kapittel 7).

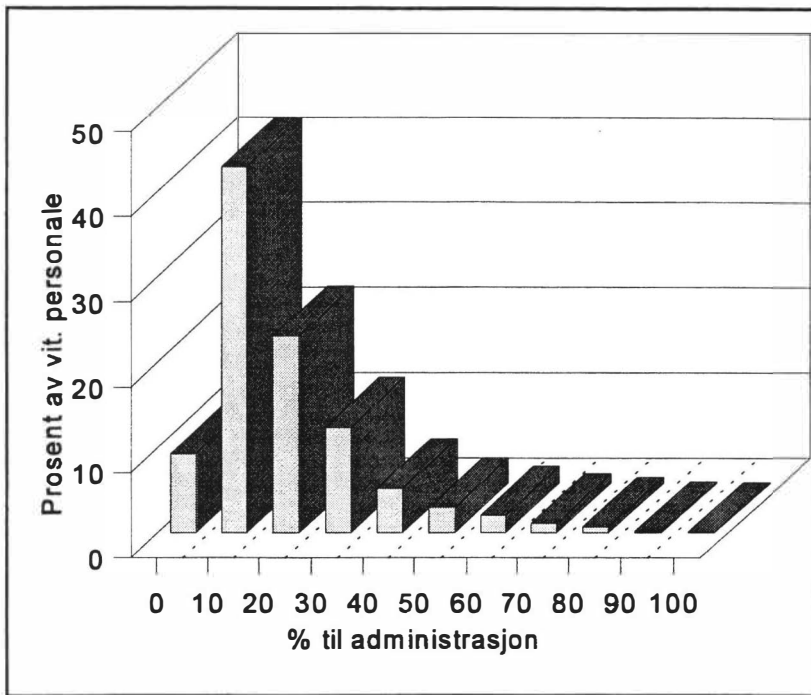
I undersøkelsen av universitetspersonalets syn på sine forskningsmuligheter kommer det klart fram at administrativt arbeid, møter og komitearbeid blir vurdert som den mest forskningshemmende faktor (se Kyvik 1983b: 19-26). I gjennomsnitt mente 38 prosent at administrasjon medførte *store* problemer når det gjaldt å utføre forskningsvirksomhet ved universitetene. Den administrative byrdes innvirkning på forskningsvirksomheten vurderes noenlunde likt uansett hvilket universitetet, fagområde eller stillingsgruppe man tilhører.

2.5 Hvem administrerer mest?

Hittil har vi vært opptatt av gjennomsnittlig tid til administrasjon. I det følgende skal vi se på *variasjoner* i hvor mye tid som går med til administrative oppgaver. Av figur 2.1 ser vi at det er en viss spredning blant de ansatte i hvor stor del av tiden som blir brukt til slike oppgaver.

Selv om gjennomsnittet for tid brukt til administrasjon er 17 prosent av brutto arbeidstid, så er den vanligste forekommende andelen av tid som brukes på administrasjon 10 prosent av arbeidstiden. Som vi ser av fordelingen er det noen som bruker en mye høyere andel til administrasjon enn sine kolleger. 25 prosent av det faste vitenskapelige personalet bruker mer enn 20 prosent av sin tid til administrasjon, mens 4 prosent bruker mer enn halvparten av sin tid.

I det følgende skal vi se hvem disse er og hva som gjør at de bruker mer tid på administrasjon enn sine kolleger. Nedenfor presenterer vi noen av de faktorene som vi kan forvente påvirker hvor mye tid den enkelte vitenskapelig ansatte bruker på administrasjon. Disse faktorene er alle egenskaper ved den enkelte ansatte.



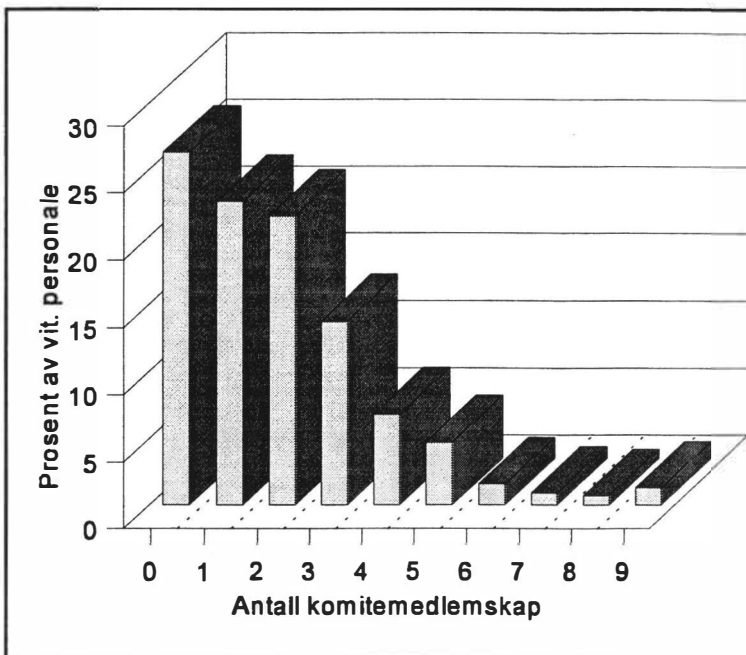
Figur 2.1 Andel av total arbeidstid brukt til administrasjon i 1991. Prosentfordeling for fast vitenskapelig personale.

Lederverv

En rimelig forventning er at graden av administrativ belastning påvirkes av om den vitenskapelig ansatte har lederverv ved universitetet. Med lederverv mener vi her verv som dekanus, instituttstyrer, avdelings- eller undervisningsleder, formann i faste utvalg eller liknende. Dette bekreftes av undersøkelsen: Korrelasjonen mellom det å ha lederverv og tid brukt til administrasjon er høy (.43). Mens personale uten lederverv brukte 11 prosent av sin totale arbeidstid til administrasjon, var det tilsvarende tallet for personale med lederverv 24 prosent.

Komite-medlemskap

Av de faste vitenskapelig ansatte var 72 prosent med i noen av universitetets komiteer, utvalg eller liknende i 1991 (figur 2.2). Gjennomsnittlig er det vitenskapelige personalet med i to utvalg. Tre prosent er med i flere enn seks komiteer og ingen er med i flere enn ni (se også punkt 2.6 om utvalgs- og komitedeltakelse).



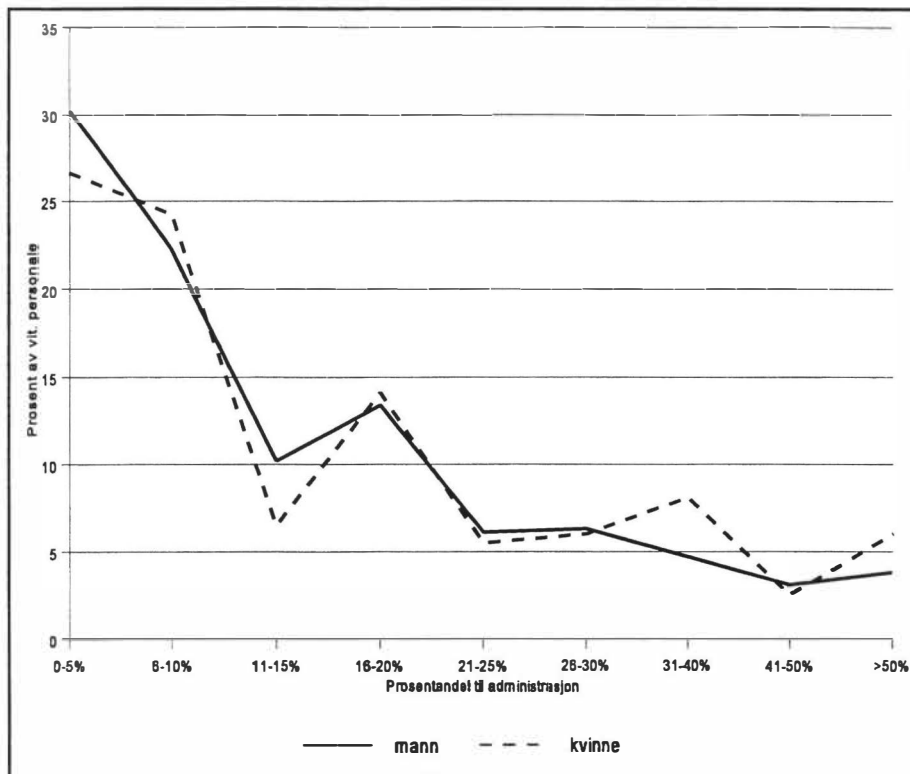
Figur 2.2 Antall komite-medlemskap, etc. blant fast vitenskapelig personale i 1991.

Vi har i denne analysen ikke forventet at forholdet mellom antall komite-medlemskap og tid brukt til administrasjon er lineært, altså for hver komite-personalet er med i så øker andelen av tiden brukt til administrasjon *med samme takt*. Vi har heller tatt utgangspunkt i at det går et skille mellom dem som er med i to eller flere komiteer versus dem som bare er med i ett utvalg ved universitetet eller som ikke har komite-verv.

Kjønn

Som del av likestillingsdebatten ved universitetene har kvinners deltakelse i administrasjon og styring vært diskutert. To antakelser om kvinners administrative bidrag er interessante i denne sammenheng. For det første, forestillingen om at kvinner mer enn menn overbelastes med administrative oppgaver på grunn av kravet om kvinnerepresentasjon i komiteer og utvalg ved universitetene. En annen antakelse går i motsatt retning; kvinner overses i administrative sammenhenger og styringsoppgaver (se Teigen og Kyvik 1994). Siden de dermed er marginale deltakere i styringen av universitetet vil de også bruke mindre del av sin tid til administrative oppgaver enn sine

mannlige kolleger. Figur 2.3 viser imidlertid at det bare er små forskjeller mellom menn og kvinner i så henseende.



Figur 2.3 Andel av total arbeidstid brukt til administrasjon i 1991 fordelt på kjønn. Prosentfordeling for fast vitenskapelig personale.

Stilling

Vi har allerede sett at det er visse forskjeller med hensyn til hvor mye tid ansatte i ulike stillingskategorier bruker på administrasjon (se tabell 2.1), tross i at disse forskjellene har blitt redusert de siste 20 årene. Når vi kontrollerer for effekten av antatt viktige faktorer som lederverv, komite-medlemskap og kjønn - finnes det da signifikante forskjeller mellom hvor mye tid en professor, versus en førsteamanuensis eller en amanuensis bruker på administrasjon?

Trivsel med administrativt arbeid

Som vi har pekt på tidligere er de vitenskapelig ansattes "offentlige" holdning til å administrere ganske negativ - det er snakk om administrativ

belastning eller *byrde*. På spørsmålet om hvorvidt de trives med administrative oppgaver gjenfinner vi en del av disse holdningene: 36 prosent av de faste vitenskapelig ansatte sier at de trives dårlig med å administrere. Flere er det imidlertid som verken trives dårlig eller godt med slike oppgaver, men som trives "middels" med administrasjon (tabell 2.4). Er det så en sammenheng mellom det å trives med administrativt arbeid og det å bruke mye tid på administrative oppgaver?

Tabell 2.4 Fast vitenskapelig ansattes trivsel med administrative oppgaver i 1992. Prosent.

svært godt	godt	middels	dårlig	ikke aktuelt
5	18	40	36	2

Faktorer som påvirker tid brukt til administrasjon: hva betyr mest?

For å teste de antakelsene vi har kommet med ovenfor har vi foretatt en regresjonsanalyse som gjør det mulig å se effekten på tid brukt til administrasjon av de ulike faktorer kontrollert for hverandre. Resultatene av denne undersøkelsen er presentert i tabell 2.6. De bivariate sammenhengene mellom de *uavhengige* variablene som er med i analysen kommer fram i tabell 2.5.

Tabell 2.5 Korrelasjonsmatrise for kjønn, stilling, lederverv, komitedlemskap og trivsel med administrative oppgaver. Bivariate sammenhenger: Pearsons *r*. N=1459.

	v1	v2a	v2b	v3	v4
v1: Kjønn					
v2a: Stilling - professor	.13**				
v2b: Stilling - førsteamanuensis	-.01	-.74**			
v3: Lederverv	.01	.17**	-.09**		
v4: Komitedlemskap	-.05*	.04	.02	.25**	
v5: Trivsel med administrasjon	-.05	.03	-.03	.11**	.04

* = signifikant på .05 nivå

** = signifikant på .01 nivå

Tabell 2.6 Faktorer som påvirker tid brukt til administrasjon. Multipl regressjons-analyse med ustandardiserte (b) og standardiserte koeffisienter (beta). Bivariat samvariasjon (BS). Prosentandel av tid brukt til administrasjon.

	BS	b	beta
Kjønn	-.05	-1.8	-.04
Stilling: professor	.10*	-.13	-.00
Stilling: førsteamanuensis	-.08*	-1.5	-.05
Lederverv	.43*	11.7*	.37*
Komite-medlemskap	.25*	4.9*	.16*
Trivsel med administrasjon	.17*	4.6*	.12*
R ²			.22
(N)			(1459)

* = signifikant på .05 nivå

Av de faktorene vi har sett på er det lederverv som her forklarer mest av hvorfor noen bruker mer tid enn andre på administrasjon, når vi ser på det vitenskapelige personalet samlet. I gjennomsnitt bruker de med lederverv 12 prosentenheter mer av sin tid på å administrere enn kolleger som ikke har slike verv, når vi har kontrollert for andre faktorer.

Nest etter lederskap betyr komite-medlemskap mest, tett etterfulgt av hvorvidt de ansatte trives godt med administrasjon eller ikke. Dette er mer overraskende: Hvorvidt man trives godt eller svært godt med administrative oppgaver er av nesten like stor betydning for hvor mye tid man bruker på slike oppgaver som det at man er med i to eller flere komiteer. Av tabell 2.5 ser vi at det er vitenskapelig ansatte med lederverv som trives mer med administrative oppgaver enn de som ikke har slike verv (pearsons $r=.11$). Det å være med i to eller flere komiteer er imidlertid ikke signifikant korrelert med det å trives med administrasjon.

Kjønn ser ikke ut til å være av betydning for hvor stor del av sin tid man bruker på administrasjon. Kvinner i faste vitenskapelige stillinger er verken mer administrativt overbelastet eller marginalisert enn sine mannlige kolleger, når vi kontrollerer for de øvrige faktorer vi har tatt med i denne analysen. Kvinner er likevel litt oftere enn menn med i to eller flere komiteer.

Den direkte effekten av å inneha professor- eller førsteamanuensis stilling er heller ikke signifikant. Den sammenheng som finnes mellom stilling og tid brukt til administrasjon (se signifikant bivariat sammenheng) skyldes ikke direkte den stillingstype som den vitenskapelig ansatte har, men at stillingstype i første rekke påvirker hvorvidt man har lederverv eller ikke.

For eksempel bruker ikke professorer mer tid på administrasjon i kraft av å være professorer, men fordi de i noe større grad har lederverv.

Vi spurte i utgangspunktet etter hvem som administrerte mest ved universitetene. På bakgrunn av denne analysen ser svaret på dette spørsmålet ut til å være: De som bruker mest tid på administrasjon er de som har lederverv, sitter i to eller flere utvalg/komiteer, og ikke minst, de som i tillegg trives godt med administrative oppgaver.

Hvordan skal disse resultatene fortolkes? Når ledere blir valgt skjer det en betydelig overføring av administrativt arbeid til dem som får slike verv. Som vi har sett andre steder er denne form for administrativ arbeidsdeling forventet og ledd i de vitenskapelig ansattes "turnustjeneste". Slik sett er de forskjellene vi finner mellom ledere og ikke-ledere ikke overraskende. *Men* en betydelig del av arbeidet er fremdeles overlatt til dem som ikke er valgt til lederposisjoner. Også for disse er universitetenes styringsorganer og utvalgs-/komitestruktur i stor grad drivende for det administrative arbeid som de ansatte holder på med. Selv de som ikke har administrative verv eller bare er med i en komitee bruker en ikke ubetydelig andel av sin tid på administrasjon. Vår analyse viser at de bruker i snitt 8 prosent av sin tid på administrasjon. Det å "skjerme seg" fra lederverv og komiteer tilsier dermed ikke at man ikke tar del i administrativt arbeid. Snarere kan det se ut til at det går tid med til å administrere egen og eventuelt andres virksomhet uansett.

Til slutt er det verd å kommentere den sammenhengen vi har sett mellom det å trives med administrative oppgaver og det å bruke en stor del av sin tid på dette blant dem som har lederverv. Vi kan tolke dette som at trivsel er en *årsak* til at man bruker mer tid til administrasjon enn kolleger som ikke trives godt med slikt arbeid. Det vil si at hvorvidt man involverer seg i administrasjon i noen grad er en valgt sak. Altså: De som er glad i administrasjon velger også å ta på seg mer av administrative oppgaver. Andre analyser har vist at vi finner denne effekten spesielt blant dem som har lederverv ved universitetene. Det kan dermed være nærliggende å tenke seg at det i ledervervene ligger et slags minimumskrav til hvilke oppgaver man må ta seg av, men at det *utover* det er et spillerom for hvor mye man vil legge i sine verv. En instituttstyrer kan velge å være en "minimal-versjon" av en instituttstyrer og dermed få tid til andre ting, eller han/hun kan bruke sitt verv mer aktivt (se Gornitzka og Larsen 1995).

Det er imidlertid også mulig å tenke seg til at årsakspilen går andre veien enn det vi har forutsatt. Det kan være slik at vitenskapelig ansatte som får store administrative oppgaver, som for eksempel instituttstyrer, kan *lære*

seg å like og se det interessante i slike oppgaver, og derigjennom trives bedre med administrasjon.

Holder vi fast på vår opprinnelige årsaksfortolkning er det muligens et oppløftende resultat av vår analyse at den administrative arbeidsdelingen blant de vitenskapelig ansatte i noen grad er fordelt etter hvem som trives best med slike oppgaver. At de som har interesse og motivasjon for administrasjon og ledelse også har mulighet til å bruke tid til dette framfor at andre motvillige blir tvunget inn i det, virker både personal- og organisasjonspolitisk riktig. Vi må likevel minne om at det fremdeles er et flertall av de vitenskapelig ansatte som har en lunken eller negativ holdning til det å påta seg administrative oppgaver, også blant de som har lederverv ved universitetet.

2.6 Vitenskapelig ansatte og administrative verv - utvikling over tid

Vi har sett at komite-medlemskap og lederverv er sentrale faktorer når man skal diskutere hvorfor vitenskapelig ansatte bruker mye tid på administrasjon. Som et ledd i undersøkelsen av vitenskapelige byråkratiseringsprosesser *over tid* er det dermed viktig å se hvordan utviklingen har vært når det gjelder personalets engasjement både i lederverv og i komiteer ved universitetene. Her vil vi også inkludere den administrative komponent som medlemskap i faglige/vitenskapelige komiteer og utvalg *eksternt* representerer, selv om dette ikke er del av det vi har definert som intern universitetsadministrasjon. Igjen tar vi utgangspunkt i en sammenligning mellom data fra undersøkelsene i 1981 og 1991. Vi har imidlertid ikke opplysninger om *antall* administrative verv for 1981, slik som vi har for 1991. Sammenligningen her går dermed bare på *hvorvidt* de ansatte har ulike typer administrative verv eller ikke.

Sammenlignet med i 1981, hadde en noe høyere andel av de vitenskapelig ansatte i 1991 lederverv, det vil si verv som dekanus, instituttstyrer, avdelings- eller undervisningsleder, formann i faste utvalg eller liknende. Dette er noe overraskende, selv om vi ikke skal overdrive betydningen av en økning på fem prosentenheter. Som vi har vist tidligere i dette kapitlet, ble det i denne ti-årsperioden betraktelig flere personer som kunne dele på ledervervene; det skulle tilsi at andelen som har lederverv skulle vært lavere i 1991 enn i 1981. Videre vet vi at det ved universitetene har foregått institutt-sammenslåinger som gjør at man kunne forvente at det nå er færre som har instituttstyrerverv ved universitetene enn i 1981. Andre typer lederverv har

dermed sannsynligvis kommet til i løpet av denne perioden, enten dette dreier seg om lederverv for eventuelle underenheter ved de nye større instituttene eller for nye typer faste komiteer eller utvalg opprettet i perioden. En annen forklaring kan være at det samme antall lederverv er spredd på flere personer.

Tabell 2.7 Prosentandel av fast vitenskapelig personale med administrative verv i 1981 og 1991.

	1981	1991
Lederverv ved universitetet	38	43
Medlem av styrer, komiteer, utvalg o.l. ved universitetet	75	72
Medlem av faglige vitenskapelige komiteer og utvalg utenfor universitetet	36	51
Andel uten verv	15	16
Andel med <i>en</i> type verv	42	25
Andel med <i>to</i> typer verv	33	36
Andel med <i>tre</i> typer verv	12	22

Av tabell 2.7 kan vi også se at 72 prosent av det faste vitenskapelige personalet var medlem av komiteer o.l. internt ved universitetene i 1991 - omtrent samme andel som ti år tidligere. Igjen kan det hevdes at man kunne forventet en tilbakegang i andelen som har slike verv. Med disse dataene er det ikke mulig å se hvorvidt det har skjedd en oppblomstring av "komiteveldet" i løpet av denne tiårsperioden, i og med at vi ikke har tall for hvor *mange* komite-medlemskap den enkelte hadde i 1981. At en slik oppblomstring har skjedd virker likevel sannsynlig - på bakgrunn av den utviklingen vi har presentert ovenfor.

Andel av personalet som er medlem i faglige/vitenskapelige komiteer og utvalg *utenfor* universitetet har imidlertid økt ganske kraftig i denne perioden, fra 36 til 51 prosent. Det er nok også bakgrunnen for at nesten dobbelt så mange sier de både har lederverv, interne komiteverv og eksterne komiteverv i 1991 sammenlignet med 1981. Det er også betraktelig færre som bare har en type verv, mens andelen uten verv er nesten den samme og andelen med to verv har økt noe.

2.7 Oppsummering

Fra 1981 til 1991 har den gjennomsnittlige prosentandelen som den enkelte vitenskapelig ansatte bruker på administrasjon vært stabil, mellom 17 og 18 prosent av brutto arbeidstid. Dette viser tidsbruksundersøkelser av fast vitenskapelig personale ved alle fire universiteter. Antall årsverk som fast vitenskapelig personale bruker til administrative aktiviteter har derimot økt i samme periode. Våre beregninger viser at det gikk med 82 flere årsverk i 1993 enn i 1981. Det betyr at selv om det har blitt langt flere vitenskapelig ansatte til å dele på administrative verv og oppgaver, minsker ikke det administrative bidraget fra den enkelte vitenskapelig ansatte. Tilnærmet like stor andel av universitetenes vitenskapelig personale er med i interne komiteer i 1991 sammenlignet med ti år tidligere; andelen som har lederverv har gått noe opp. Det er først og fremst de med lederverv ved universitetet som bruker mest tid på administrasjon, men hvor mange komiteer man er med i og hvor godt man trives med administrative oppgaver har også en signifikant sammenheng med hvor mye tid den enkelte vitenskapelig ansatte bruker på å administrere universitetets aktiviteter.

3 Vekst i administrative stillinger?

Åse Gornitzka

3.1 Innledning

I det følgende skal vi se på i hvilken grad det har forekommet vekst i de administrative stillingene ved universitetene i siste halvdel av 1980-årene fram mot midten av 1990-årene. En tidligere undersøkelse viste hva som hadde skjedd med universitetenes stillingsstruktur fra 1966 til 1987 (Gornitzka og Schwach 1990). Et hovedfunn i den studien var at forholdet mellom ikke-vitenskapelige og vitenskapelige stillinger ved universitetene i Oslo og Bergen var ganske konstant i denne perioden, men innenfor de ikke-vitenskapelige stillinger hadde det i denne perioden skjedd store endringer. Dette var i hovedsak foranlediget av framveksten av høyere administrativt personale ved disse to universitetene. I 1966 utgjorde denne typen stillinger, altså administrative ledere og saksbehandlere, fem og tre prosent av de ikke-vitenskapelige stillingene ved henholdsvis UiO og UiB (Gornitzka og Schwach 1990:25). I 1987 var gruppens andel av de ikke-vitenskapelige stillingene vokst til henholdsvis 30 og 25 prosent. Kontorstillinger og tekniske stillinger hadde til sammenligning enten en svak vekst eller liten tilbakegang i samme periode.

Hva "universitetsadministrasjon" innebærer ser ut til å ha blitt vesentlig endret fra 1970 til slutten av 1980-årene. Er dette en utvikling som har fortsatt inn i 1990-årene? I dette kapitlet skal vi se nærmere på utviklingen i stillingsstrukturen ved universitetene. Vi sammenligner vekst i administrative stillinger med veksten i det vitenskapelige personalet. Vi vil også sammenligne endringer i tallet på administrative stillinger og vitenskapelige stillinger med veksten i en helt sentral del av universitetene, nemlig studentene. Har de administrative og vitenskapelige stillinger vokst i takt med økningen i studentmassen?

Administrativ byråkratisering?

Går vi tilbake til Webers definisjon av det rasjonelle-legale byråkrati er det ett trekk som han vektlegger sterkt når han skal definere hva et slikt byråkrati er: Et hovedkjennetegn er at en slik organisasjon eller embetsverk har faste *kompetanseområder* for utøvelse av myndighet basert på *regelanvendelse* og at dette utføres av personer ansatt etter kvalifikasjonskrav der *teoretisk*

skolering inngår og at disse har dette som heltidsarbeid (Weber 1982). Allerede i 1922 påpekte Weber hvordan denne organisasjonsformen ble mer og mer utbredt ikke bare i statlige myndighetsorganer, men også i private bedrifter. I den grad universiteter kan ses på som rasjonelle-legale byråkratier vil man dermed forutsette at det finnes ledere og funksjonærer som har som heltidsarbeid å administrere og har spesiell kompetanse og kunnskap om akkurat dette. Dette er imidlertid langt fra en selvfølge for universitetsorganisasjoner eller andre "kunnskapsbedrifter" (Mintzberg 1983). Som vi ser av andre deler av denne rapporten, ivaretas en stor del av forvaltningen av universitetene av personer som har andre ting som hovedbeskjeftigelse enn å administrere og drive "myndighetsutøvelse" (jf. kapittel 2). Disse har høyere utdanning, men i de aller fleste tilfeller ikke en utdanning og opplæring som er rettet mot administrasjon. I weberiansk forstand er de vitenskapelig ansattes engasjement i universitetsadministrasjon å betrakte som forvaltningsmessig amatørskap. Dette kan vi kjenne igjen for eksempel i ordningen roterende instituttledelse, noe som har sitt utspring i universitetene som demokratisk og meritokratisk organisasjon. Det er imidlertid ikke hovedtema i dette kapitlet. For å gå tilbake til Weber: En tolkning man kan gi av ham er at byråkratisering innebærer en profesjonalisering av administrasjon i en organisasjon - altså økt administrativ kompetanse utøvet av personer som er ansatt for det formål, og ikke *valgt* til det for en kortere periode (Weber 1982: 110-111; Perrow 1986: 42-46). I den forstand kan vi tolke den utviklingen vi fant ved UiO og UiB fra 1966 til 1987 (Gornitzka og Schwach 1990) som et tegn på at universitetene ble mer "byråkratisert", i den forstand at man fikk en gruppe av profesjonelle administratorer.

Hva er en administrativ stilling?

Kategorisering av de ulike stillinger ved universitetene er ingen enkel oppgave. Tradisjonelle måter å omtale og inndele en organisasjons personale på, som "linje versus stab"; "støtte-funksjon" versus "operativ kjerne" eller "administrativ versus produksjonsarbeider", lar seg ikke uten videre overføre til denne type organisasjoner. En ytterligere kompliserende faktor av praktisk art er den flora av stillingsbetegnelser som universitetene opererer med - for eksempel registrerte Statens tjenestemannsregister 90 ulike stillingskoder i bruk ved Universitetet i Oslo i 1989.

Det klareste skillet går mellom vitenskapelige og ikke-vitenskapelige stillinger. Hva som inngår som en vitenskapelig stilling ved universitetet er ganske entydig. Men man kan tenke seg stillinger som er vanskelige å

plassere også når man opererer med dette enkle skillet, så som enkelte av stillingene ved universitetenes museer, samlinger og bibliotek.

I forhold til denne undersøkelsen er det imidlertid nødvendig å gå lengre enn dette - vi må differensiere mellom ulike stillingskategorier *innenfor* gruppen av ikke-vitenskapelige ansatte. Dette for å komme fram til den delen av personalet ved universitetet som kan sies å ha universitetsadministrasjon som sin *primær* oppgave. Det krever for det første at vi skiller ut de *tekniske* stillingene (forskningsteknikere, ingeniører, instruktørtannleger, laboratorie-assistent, osv.). Det samme gjelder for driftsteknisk personale, det vil si personer som innehar stillinger innenfor vedlikehold og drift av universitetenes bygninger o.l. (rengjøringspersonale, vaktmestre, kantineansatte osv). Vi lar heller ikke *bibliotekarere* inngå som del av det administrative personale.

Vi står da igjen med to stillingsgrupper: kontorphonale og høyere administrativt personale. Den første omfatter fullmektiger, sekretærer og førstesekretærer. Med høyere administrative stillinger mener vi konsulenter og administrative ledere på alle nivåer ved universitetene. Denne siste gruppen hører klart hjemme blant dem som har universitetsadministrasjon som sin primær oppgave. Et spørsmål er derimot hvorvidt kontorphonalet også er å regne som administrativt personale. De rent kontormessige funksjoner og administrative oppgaver kan i praksis gli over i hverandre. Det kan dermed argumenteres for at det er naturlig å betrakte kontorphonalet som del av det administrative apparatet ved universitetene, slik Blau (1973:71) hevder i sin studie av amerikansk universitetsadministrasjon:

"Whereas clerks in government agencies cannot be considered part of the administrative apparatus, since many of them are line personnel (not staff) and provide basic services such as unemployment insurance services, clerks in universities and colleges are part of the administrative apparatus, furnishing support for and not being themselves engaged in academic work."

Sitatet ovenfor peker på at kontorphonalet kan ses på som en del av universitetsadministrasjonen fordi de er del av et støtte-apparat for primæraktiviteten ved universitetet. Men i vid forstand har de aller fleste av de ikke-vitenskapelige ansatte en slik "støtte-funksjon", som legger til rette for at forskning og undervisning kan foregå. Det gjelder teknikerene som gjør det mulig å utføre laboratorieforsøk, og vaktmesteren som sørger for å holde bygningene åpne. Men er denne type støtte rimelig å regne som "universitets-

administrasjon”? I henhold til vår problemstilling er det ikke det: vi har knyttet administrasjon til byråkrati og byråkratisering. Da er det naturlig å vie spesiell oppmerksomhet til den gruppen som representerer de profesjonelle administratorer og administrativ ledelse på alle nivåer ved universitetene. Vi vil imidlertid ta høyde for at kontorpersonalet kan anses som del av det administrative personalet, dels utskilt som egen gruppe, da omtalt som "kontorstillinger", men også sammen med de høyere administrative stillinger under betegnelsen "administrativt personale". Vi bruker dermed betegnelsen "høyere administrativt personale/stillinger" om saksbehandlere og administrative ledere. Det blir dermed et stort spenn i hva denne betegnelsen omfatter, i og med at alt fra laveste saksbehandlere til topp administrative ledere ved universitetene vil her tilhøre samme gruppe. Når vi bruker betegnelsen "administrativt personale samlet" omfatter dette både kontorstillinger og det vi har kalt de høyere administrative stillinger.

Det er i noen grad glidende overganger mellom *førstesekretærstillingen* og de laveste *saksbehandlerstillingene* ved universitetene, men med årene har saksbehandleroppgavene i førstnevnte stilling stort sett blitt redusert, slik at den nå er å betrakte som en kontorstilling. Denne stillingen har dog en komponent av selvstendig arbeid og saksbehandling som skiller den fra de øvrige kontorstillingene. Vi har imidlertid valgt å definere denne stillingen som del av kontorpersonalet ved universitetene. Når det gjelder de laveste konsulentstillingene kan det diskuteres hvorvidt disse hører hjemme blant de *høyere* administrative stillingene. Ansvarsfeltet for disse stillingene kan variere mye - oppgavene kan også omfatte sekretærfunksjoner i tillegg til saksbehandling. I denne studien er imidlertid disse stillingene definert som høyere administrative stillinger og ikke som del av kontorstillingene.

De øvrige ikke-vitenskapelige stillinger regner vi her ikke som del av administrasjonen, selv om det her finnes gråsoner. Spesielt gjelder dette de tekniske lederstillinger som har oppgaver knyttet til administrasjon av det tekniske støtteapparatet. Vi har i denne sammenhengen altså valgt å holde disse utenfor de administrative stillingene. Det samme gjelder overbibliotekarstillinger ved universitetsbibliotekene.

3.2 Datamaterialet

Ved hjelp av data fra Statens tjenestemannsregister har vi anledning til å undersøke hvorvidt byråkratiseringstendensen som fant sted i perioden 1970 til 1987 fortsetter inn i 1990-årene. Vi skal se på utviklingen ved alle landets universiteter. Statens tjenestemannsregister inneholder opplysninger om

antall årsverk utført innenfor ulike stillingskategorier ved landets universiteter. Dette registeret er vår kilde for antall årsverk utført i administrative stillinger. Data om årsverk utført av personer i vitenskapelig stilling er hentet fra Forskerpersonalregisteret. Dette er en database over personer i forsknings- og utviklingsarbeid i Norge. På basis av opplysninger i registeret beregnes årsverk utført av vitenskapelig ansatte som innehar hovedstilling ved universitetene. Det omfatter altså fast og midlertidig vitenskapelig personale, rekrutteringspersonale, leger ved universitetssykehusene samt eksternt finansiert personale (se Skodvin 1995 for nærmere omtale av registeret).

De tallene som presenteres for både vitenskapelig og administrativt personale i dette kapitlet er *årsverk* utført av personale innenfor de ulike stillingskategoriene.¹ Disse må ikke forveksles med tallet på *stillingshjemler* - antall stillingshjemler vil som regel ikke samsvare med tallet for faktisk utførte årsverk.

Data om studentveksten er hentet fra Statistisk sentralbyrås studentstatistikk og er basert på tall for antall *registrerte* studenter ved lærestedene. Statistisk sentralbyrås data for 1995 foreligger ikke i skrivende stund. Tallet for registrerte studenter for 1995 er hentet fra Norsk samfunnvitenskapelig datatjenestes database for høyere utdanning (DBH-basen).

3.3 Vekst i administrative stillinger? - Hovedfunn

Fra 1987 til 1995 har det vært sterk vekst i administrative stillinger ved universitetene. Samlet for både kontorstillinger og høyere administrative stillinger ble det i 1995 utført 885 flere årsverk sammenlignet med åtte år tidligere. Det er kun de høyere administrative stillinger som står for denne veksten; kontorstillingene har hatt en liten nedgang. Ved universitetene samlet ble det i 1987 utført 584 årsverk av ansatte i *høyere* administrative stillinger. I 1995 er dette tallet vokst til 1469 - langt over dobbelt så mange årsverk som i 1987. Tendensen fra perioden 1970 til 1987 varer altså ved.

¹ Vi gjør oppmerksom på at våre beregninger er foretatt på grunnlag av basistall med to desimaler, mens vi opererer med forhøyete desimaler i våre tabeller.

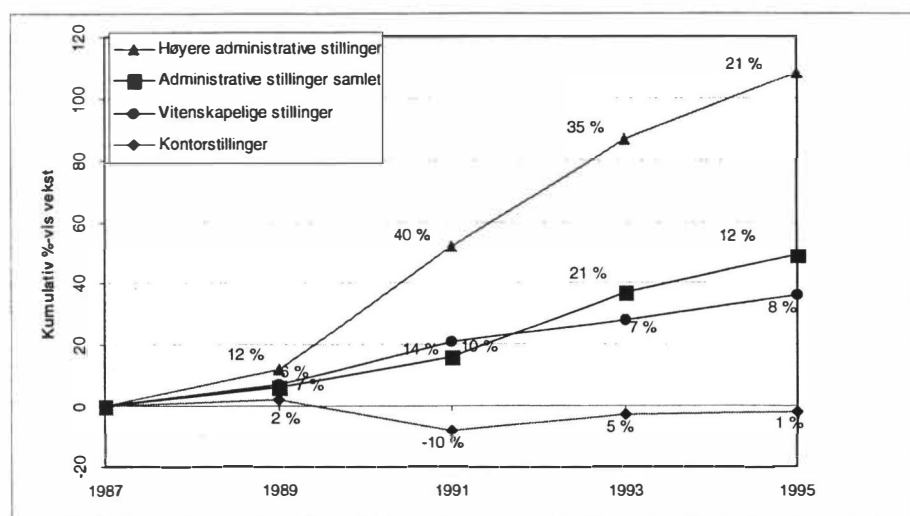
Tabell 3.1 Årsverk utført av personer i kontorstillinger, høyere administrative stillinger og vitenskapelige stillinger. 1987-1995.¹

	1987	1989	1991	1993	1995	Endring 1987-1995	
						Abso- lutt	Pro- sentvis
Kontorstillinger	927	939	846	890	901	-26	-3
Høyere administrative stillinger	584	647	903	1219	1469	885	151
Administrative stillinger samlet	1512	1586	1749	2109	2370	859	57
Vitenskapelige stillinger	5120	5490	6245	6706	7250	2130	42

¹ Tall for vitenskapelige årsverk i 1995 er anslag

Kilde: Statens tjenestemannsregister; Forskerpersonalregisteret

Sammenlignet med den vekst som har foregått i antall årsverk utført av vitenskapelig personale er veksten i administrative stillinger samlet noe sterkere, selv om antall årsverk har økt mye også for vitenskapelige stillinger. Dette er oppsummert i tabell 3.1. Figur 3.1 viser forskjellene i vekst-rater mellom de ulike stillingskategoriene annet hvert år fra 1987 til 1995. I det følgende skal vi gå nærmere inn på hva som ligger bak dette hovedfunnet.

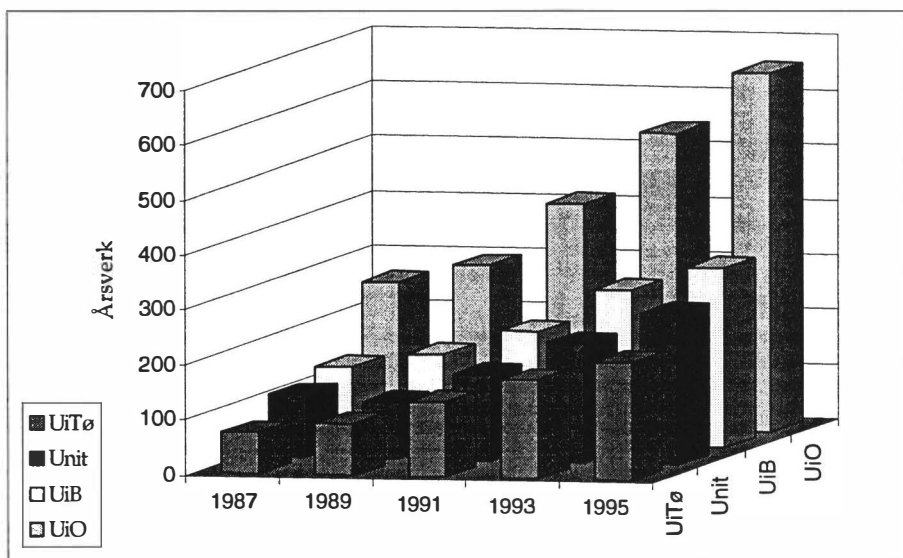


Figur 3.1 Vekst og kumulativ vekst 1987-1995 fordelt på stillingsgrupper. Prosent.

3.4 Veksten i høyere administrative stillinger

Den sterke veksten i tallet på høyere administrative stillinger gjelder alle landets universiteter fra 1987 til 1995.

Den relative veksten i høyere administrative stillinger har vært sterkest ved Universitetet i Tromsø, og svakest ved Universitetet i Trondheim, selv om det er vanskelig å snakke om svak vekst i noen av disse tilfellene. Alle fire universiteter har dermed fått en ganske stor gruppe med profesjonelle administratører. Dette ser vi av figur 3.2. Hvis vi tidligere anså dette som et 1980-talls fenomen (Gornitzka 1991) er det i enda større grad et 1990-talls fenomen: Det meste av veksten har kommet etter 1990 og ikke på slutten av 1980-tallet.



Figur 3.2 Veksten i høyere administrative stillinger 1987-1995.

Vi må for øvrig bemerke at siden universitetene i liten grad er preget av å være "homogene hierarkier" finnes det en stillingsflora på den administrative siden som gjør det vanskelig å foreta kategoriseringer på makronivå. Vi har i denne oversikten tatt utgangspunkt i stillingsbetegnelser, - koder, samt opplysninger om avlønning av de ulike administrative stillinger. Det har imidlertid skjedd en betydelig forenkling av stillingsstrukturen fra 1987 til 1994, slik at det nå kun er en stillingskode for hver av stillingsbetegnelsene konsulent, førstekonsulent og kontorsjef, mens det på 1980-tallet kunne være mange ulike koder og ulik avlønning knyttet til en enkelt stillingstittel. Til

gjengjeld har det kommet til nye typer administrative stillinger som for eksempel "rådgivere" og "prosjektledere".

Tabell 3.2 Årsverk utført av personer i ulike typer høyere administrative stillinger. 1987 og 1995.

Stillingskategori	1987	1995	Endring 1987-1995	
			Absolutt	Prosentvis
Konsulent	293	557	264	90
Førstekonsulent	161	496	335	208
Mellomledere	97	324	227	234
Høyere ledere	33	92	59	179
Sum høyere administrative stillinger	584	1469	885	151

Kilde: Statens tjenestemannsregister

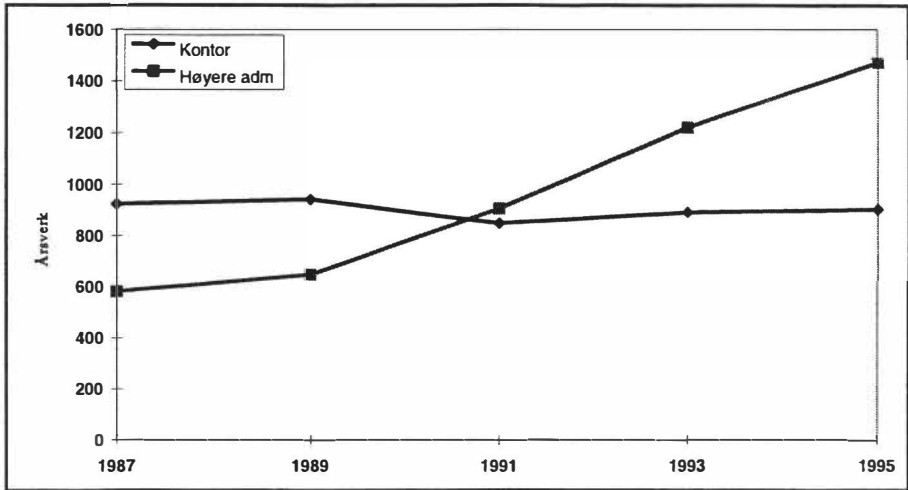
De laveste saksbehandlerstillingene har hatt den minste veksten sammenlignet med de øvrige høyere administrative stillingene. Det er førstekonsulentstillingene og mellomlederstillingene som vokser mest. I gruppen av mellomledere har vi inkludert årsverk utført av kontorsjefer. Denne stillingen har fått en ganske stor utbredelse i løpet av denne perioden - i 1987 var det åtte "kontorsjefsårsverk" ved universitetene; i 1995 var det 85.

3.5 Kontorstillinger versus høyere administrative stillinger

Vi har tidligere vist at veksten i administrative stillinger kom innenfor gruppen av konsulenter og ledere; kontorstillingene ble færre i løpet av 1980-årene både ved Universitetet i Bergen og Oslo (Gornitzka og Schwach 1990:23-24). På den bakgrunn kan man dermed hevde at veksten i høyere administrative stillinger i den perioden i noen grad ble "tatt fra" kontorstillingene, altså sekretær- og fullmektiggruppen, enten ved omgjøring av stillinger eller ved at sekretærer ble gjort overflødige på grunn av introduksjon av PC. Er noe lignende tilfelle i 1990-årene?

Som vi ser av figur 3.3 har det ikke vært vekst i tallet på kontoransatte ved de fire universitetene fra 1987 til 1995. I 1991 ble det flere høyere administrativt ansatte enn kontorpersonale ved universitetene. Som vi har sett tidligere har dette skjedd i en periode der hele universitetssystemet har vært i vekst. Det er altså grunnlag for hevde at den sterke veksten vi har påvist innenfor høyere administrativt personale i noen grad kan ha oppstått på bekostning av vekst i gruppen av lavere administrativt ansatte. Kontor-

stillingene er dermed fortsatt på retur sammenlignet med de øvrige stillingene ved universitetene.



Figur 3.3 Veksten i kontorstillinger og høyere administrative stillinger 1987-1995.

Likevel har det totale administrative personalet (altså både kontor- og høyere administrativt personale) vokst mer fra 1987 til 1995 enn det vitenskapelige personalet (tabell 3.3), men forskjellene i relativ vekst er betydelig mindre enn når vi bare sammenligner med veksten i det *høyere* administrative personalet. For universitetene samlet er det 15 prosent-poengs forskjell i vekst i årsverk mellom det administrative personalet samlet og det vitenskapelige personalet.

At det administrative personalet samlet vokser raskere enn det vitenskapelige gjelder alle universitetene. Ved Universitetet i Bergen er forskjellene i vekst mellom det samlede administrative personalet og det vitenskapelige personalet minst (åtte prosent-poeng); mens forskjellen er størst ved Universitetet i Trondheim (18 prosent-poeng).

På grunnlag av vårt datamateriale er det grunn til konkludere med at endringen av universitetets administrasjon fra "skrive-hjelp" til profesjonell administrasjon på høyere nivå er entydig ved landets fire universiteter.

Tabell 3.3 Kontorstillinger, høyere administrative stillinger og vitenskapelige stillinger ved universitetene i Bergen, Oslo, Tromsø¹ og Trondheim 1987-1995. Årsverk².

							Endring 1987-1995	
		1987	1989	1991	1993	1995	Absolutt	Prosentvis
UiB	Kontor	230	246	223	217	216	-14	-6
	Høyere adm	133	159	204	284	328	194	146
	Adm, samlet	363	405	426	501	544	181	50
	Vit.stilling	1129	1177	1294	1426	1600	471	42
UiO	Kontor	333	326	268	267	264	-69	-21
	Høyere adm	259	292	408	540	653	394	152
	Adm, samlet	592	619	675	807	917	325	55
	Vit.stilling	2164	2380	2648	2807	3000	836	39
UiTø	Kontor	115	112	113	116	116	1	1
	Høyere adm	80	94	135	179	215	135	170
	Adm, samlet	194	206	248	294	331	136	70
	Vit.stilling	486	513	589	682	750	264	54
Unit	Kontor	250	255	243	291	305	55	22
	Høyere adm	112	102	156	216	274	161	144
	Adm, samlet	362	357	399	506	579	217	60
	Vit.stilling	1341	1420	1714	1791	1900	559	42
Totalt	Kontor	927	939	846	890	901	-26	-3
	Høyere adm	584	647	903	1219	1469	885	151
	Adm, samlet	1512	1586	1749	2109	2370	859	57
	Vit.stilling	5120	5490	6245	6706	7250	2130	42

1 Inkludert Norges fiskerihøyskole

2 Tall for årsverk i vitenskapelige stillinger for 1995 er anslag

Kilde: Forskerpersonalregisteret og Statens tjenestemannsregister

At tallet på kontorstillinger har stagnert samtidig med at universitetene har fått en sterk vekst i høyere administrativt personale kan tolkes som et uttrykk for *profesjonalisering* av administrasjonen (se også kapittel 8 for en videre drøfting av endringer i sammensetningen av universitetsadministrasjonen). Deler av denne veksten kan til en viss grad skyldes stillingsomgjøring fra kontorpersonale-gruppen til høyere administrativt personale. Ved universitetene i Oslo og Bergen blir det opplyst at sekretærer i en del tilfeller er gitt stillingsbetegnelsen konsulent. Dette er å forstå som en konsekvens av lønnspolitikk og ikke som overgang til en ny jobb med et annet oppgaveinnhold. Følgelig vil konsulentgruppen bestå delvis av sekretærer med stillingsopprykk og delvis av nytilsatte akademikere. Det er mulig for personale i kontorstillinger å gå over i de laveste konsulentstillinger på basis av erfaring og kompetanse som er opparbeidet ved arbeid ved universitetet. Imidlertid er det terskler mot slike omgjøringer i og med at det for mange konsulentstillinger stilles krav til formell utdanningsbakgrunn som dem som har fylt kontorstillingene tradisjonelt ikke har hatt. Kravene til formell kompetanse i form av høyere utdanning er helt klare når det gjelder administrative lederstillinger, som for eksempel kontorsjef. Det har vist seg at enkelte universitetsinstitutter velger ikke å introdusere kontorsjefstillinger fordi man ikke kan gi slike stillinger til dyktige og erfarne medarbeidere ved instituttet, som ikke har formell utdanningsbakgrunn til å gå inn i slike stillinger (Gornitzka og Larsen 1995). Også for førstekonsulentstillingene ligger det i stor grad et krav om høyere utdanning.

Hvis veksten i høyere administrative stillinger i hovedsak hang sammen med stillingsomgjøringer ville vi trolig også sett at konsulentstillingene hadde hatt større økning enn administrative mellom- og toppledere ved universitetene. Som vi allerede har vist, er dette ikke tilfelle (se tabell 3.2).

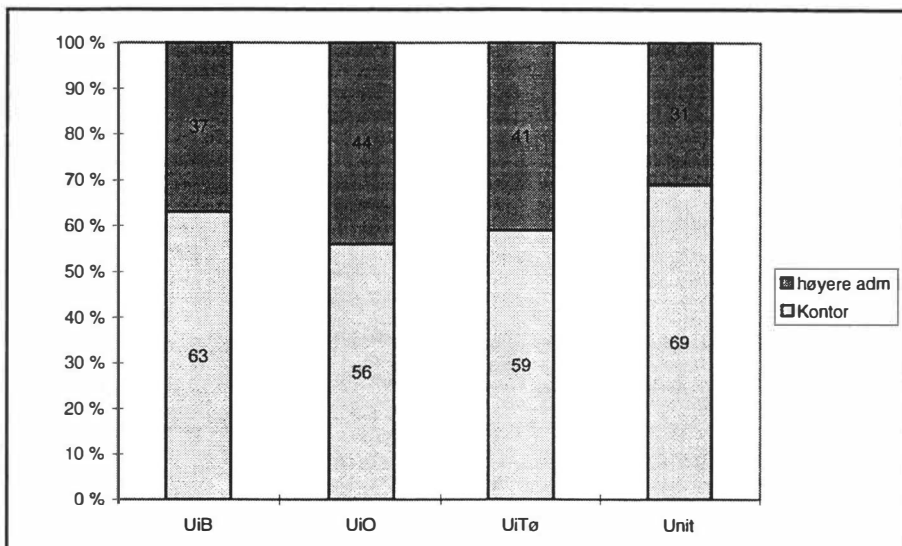
Videre kan det være slik at hvis behovet for kontorpersonale minker vil det skape rom for større vekst i andre deler av det administrative systemet. Hvis kontorpersonale og høyere administrativt personale blir betraktet som *en* gruppe når midler til nye stillinger skal fordeles innad ved universitetene, vil reduksjon i tallet på kontoransatte gjøre det lettere å opprette nye høyere administrative stillinger.

Endringene i den administrative stillingsstrukturen har for øvrig medført at universitetenes *lønnsutgifter* for administrativt personale har økt. Saksbehandlere og administrative ledere har en betraktelig høyere avlønning enn kontorpersonalet. For eksempel når en førstesekretær toppen av lønnsstigen i lønnstrinn 24, mens stigen for førstekonsulenter *begynner* på lønnstrinn 30.

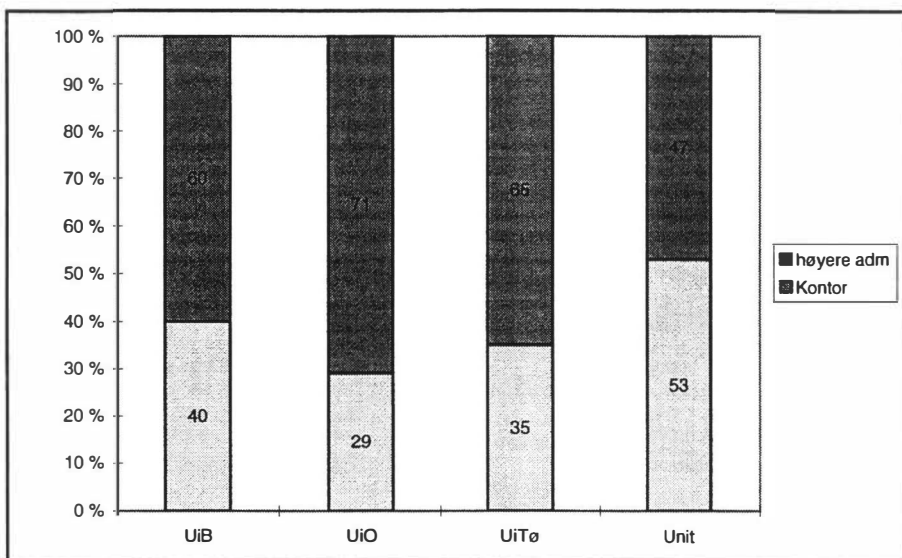
Naturlig nok vil det dermed ha konsekvenser for lønnsbudsjettet når kontorstillingenes andel av de administrative stillingene går tilbake, samtidig som tallet på saksbehandlere og administrative ledere vokser betraktelig.

Det er betydelige forskjeller i den administrative stillingsstrukturen fra universitet til universitet. Figurene 3.4 og 3.5 viser hvordan de administrative stillingene var fordelt mellom kontorstillinger og høyere administrative stillinger i henholdsvis 1987 og 1995. Som vi ser er Universitetet i Oslo det lærestedet som hele tiden har hatt størst andel høyere administrative stillinger, mens Universitetet i Trondheims administrative stab har vært dominert av kontorstillingene. Variasjonene vi ser i figur 3.4 og 3.5 gjenspeiler trolig ulik praksis, for eksempel ved Universitetet i Oslo versus Universitetet i Trondheim, i hvordan administrative stillingstyper blir brukt.

Trass i disse variasjonene har alle fire universitetene gjennomgått den samme *utviklingen*, det vil si at de høyere administrative stillingene tar en stadig større andel av de samlede administrative stillinger. Universitetet i Oslo følger denne utviklingen lengst - her utgjorde kontorstillingene bare 29 prosent av de administrative stillingene i 1995. Ved Universitetet i Trondheim utgjorde kontorstillingene 53 prosent av de administrative stillingene i samme år.



Figur 3.4 Administrativ stillingsstruktur ved universitetene. 1987.



Figur 3.5 Administrativ stillingsstruktur ved universitetene. 1995.

3.6 Forholdet mellom administrativ vekst og vekst i vitenskapelige stillinger

Forholdstallene mellom vitenskapelig ansatte og gruppen av administrativt ansatte (både kontor- og høyere administrativt ansatte) viser at det har blitt færre vitenskapelige årsverk per administrativt årsverk i perioden fra 1987 til 1995, men endringen er liten (se tabell 3.4). Dette gir et noe annet bilde enn når vi sammenligner vekst-rater for de ulike stillingsgruppene (se punkt 3.5).

Når vi splitter opp det samlede administrative personalet og bare ser på *høyere* administrativt personale er forholdstallene vesentlig annerledes. I 1987 ble det utført ni vitenskapelige årsverk per høyere administrativt årsverk ved de fire universitetene; i 1995 var forholdstallet fem. Det vil si at det i 1995 ble utført ett høyere administrativt årsverk for hvert femte vitenskapelige årsverk.

Ser vi derimot på vitenskapelige stillingers forhold til *kontorpersonale* alene er det to og et halvt *flere* vitenskapelige årsverk utført for hvert kontorårsverk ved universitetene. Vi minner igjen om at vi med kontorstillinger mener kontorfullmektiger, sekretærer og førstesekretærer.

De fire universitetene har utviklet seg i noenlunde samme retning. Når det gjelder forholdstallet mellom *høyere administrativt* ansatte og vitenskapelig ansatte har dette endret seg mest ved Universitetet i Trondheim, slik at det i 1995 var fem færre vitenskapelige årsverk per høyere administrativt årsverk enn det var åtte år før. Til tross for størst endring ved dette universitetet er det sammenlignet med de øvrige universitetene flere vitenskapelige stillinger per høyere administrative stilling ved UNIT i hele denne perioden. Sett i forhold til veksten i vitenskapelige stillinger, har økningen i antall høyere administrative årsverk vært *svakest* ved Universitetet i Tromsø, men dette universitetet hadde i utgangspunktet færrest vitenskapelig ansatte per høyere administrativt ansatt. Ved de to største universitetene er både nivået og utviklingen i forholdet mellom de to stillingskategoriene tilnærmet likt.

Forholdstallet mellom *kontorstillinger* og vitenskapelige stillinger har endret seg mest ved Universitetet i Oslo: I 1995 var det fem *flere* vitenskapelige ansatte som "delte på" hver kontoransatt sammenlignet med 1987. Landets største universitetet ser altså ut til å ha gått lengst når det gjelder å gå fra tradisjonell administrativ støtte som kontor- og sekretærhjelpe, til et administrativt apparat som i stor grad består av saksbehandlere og administrative ledere. De vitenskapelig ansatte ved dette universitetet har betydelig færre kontoransatte til disposisjon enn de øvrige universitetene. Hvordan

disse stillingene er fordelt innad ved de ulike universitetene kan vi ikke si noe om ved hjelp av dette materialet. På hvilket *nivå* kontorstillinger eller høyere administrative stillinger befinner seg og hvordan disse tjenestene er organisert, kan ha store konsekvenser for hvorvidt dette personalet er å oppfatte som direkte administrativ støtte for det vitenskapelige personalet eller om de har andre oppgaver.

Tabell 3.4 Antall årsverk for vitenskapelig ansatte per årsverk utført av kontorpersonale, høyere administrativt personale og samlet administrativt personale. 1987-1995¹. Fordelt på lærested.

		UiB	UiO	UiTø ²	Unit	Totalt
Vitenskapelige årsverk per kontor- årsverk	1987	4,9	6,5	4,2	5,4	5,5
	1989	4,8	7,3	4,6	5,6	5,8
	1991	5,8	9,9	5,2	7,1	7,4
	1993	6,6	10,5	5,9	6,2	7,5
	1995	7,4	11,4	6,5	6,2	8,0
Vitenskapelige årsverk per høyere administrativt årsverk	1987	8,5	8,3	6,1	12,0	8,8
	1989	7,4	8,1	5,5	13,9	8,5
	1991	6,3	6,5	4,4	11,0	6,9
	1993	5,0	5,2	3,8	8,3	5,5
	1995	4,9	4,6	3,5	6,9	4,9
Vitenskapelige årsverk per samlet administrativt årsverk	1987	3,1	3,7	2,5	3,7	3,4
	1989	2,9	3,8	2,5	4,0	3,5
	1991	3,0	3,9	2,4	4,3	3,6
	1993	2,8	3,5	2,3	3,5	3,2
	1995	2,9	3,3	2,3	3,3	3,1

1 Tall for vitenskapelig ansattes årsverk i 1995 er anslag.

2 Inkludert Norges Fiskerihøgskole.

Kilde: Forskerpersonalregisteret; Statens tjenestemannsregister.

3.7 Studentvekst og administrativ vekst

En mulig plausibel forklaring på vekst i tallet på høyere administrativt ansatte kan være økt studenttilstrømning. Hvis det er en sammenheng mellom studentvekst og administrativ vekst, skulle det i så fall innebære at med studentvekst vil det oppstå behov for kvalifisert administrativt personale til å ta hånd om studentene og å administrere undervisning og eksamener, gi studieveiledning eller lignende. I det følgende skal vi se hvordan veksten i høyere administrative stillinger forholder seg til vekst i antall registrerte studenter ved universitetene.

Tabell 3.5 Antall registrerte studenter ved universitetene. 1987-1995.

	UiB	UiO	UiTø	Unit	Totalt
1987	8598	19390	2400	9335	39723
1989	11823	25596	3163	11487	52069
1991	13498	31094	4850	13702	63144
1993	15537	34628	6276	15522	71963
1995	17751	36984	6480	17528	78743

Kilde: NOS Utdanningsstatistikk 1993; NOS Historisk statistikk 1994; DBH-basen.

I perioden fra 1987 til 1995 ekspanderte studentmassen betraktelig ved alle fire universiteter - fra 88 prosent vekst ved Universitetet i Trondheim til 170 prosent økning ved Universitetet i Tromsø. I løpet av denne åtte-års perioden ble det nærmest en fordobling av tallet på registrerte studenter ved de fire universitetene samlet. En slik enorm økning i studenttallet må ha hatt konsekvenser for det administrative apparatet ved universitetene.

Som vi ser av tabell 3.6 har veksten i høyere administrative stillinger vært relativt sterkere enn studentveksten når vi ser universitetene under ett i denne perioden. I 1987 var det 68 studenter per årsverk utført av ansatte i høyere administrative stillinger, i 1995 var det 14 færre studenter for hver slik stilling. Denne tendensen gjelder alle universitetene med unntak av Universitetet i Tromsø. Ved sistnevnte lærested har studentveksten relativt sett holdt samme takt som veksten i høyere administrative stillinger perioden sett under ett. Men Universitetet i Tromsø hadde i 1987 (som i 1995) betraktelig færre studenter per ansatt i høyere administrativ stilling enn de øvrige lærestedene. Sett ut fra antall høyere administrative årsverk var Universitetet i Tromsø godt administrativt rustet i utgangspunktet til å "ta seg av" studentveksten.

Med unntak av veksten fra 1987 til 1989, har altså økningen i høyere administrative stillinger ikke bare holdt tritt med veksten i antall studenter, men det har skjedd relativt store endringer i forholdstallene i denne åtte-års perioden.

Ser vi denne utviklingen i sammenheng med den relative veksten i studenttall og i antall høyere administrative stillinger på 1970-tallet og første halvdel av 1980-årene (Gornitzka og Schwach 1990:27-29), er det grunn til å tro at økningen i høyere administrative stillinger ikke bare har sammenheng med studentveksten, selv om en fordobling av studenttallet har helt klart hatt administrative konsekvenser. Til det er veksten i høyere administrativt personale for vedvarende og for sterk, sett i forhold til veksten

Tabell 3.6 Antall registrerte studenter ved universitetene per årsverk utført av ansatte i høyere administrative stillinger. 1987-1995.

	UiB	UiO	UiTø	Unit	Totalt
1987	64	75	30	83	68
1989	75	88	34	112	80
1991	66	76	36	88	70
1993	55	64	35	72	59
1995	54	57	30	64	54

Kilde: Statens tjenestemannsregister; NOS Utdanningsstatistikk og NOS Historisk statistikk 1994; DBH-basen.

i studenttall ved universitetene. Vi kan imidlertid ikke slutte av dette at veksten i høyere administrative stillinger ville vært til stede selv om studenttallet hadde vært konstant eller gått tilbake. Dessuten vil det trolig heller ikke være slik at det ville være en direkte lineær sammenheng mellom vekst i studentmassen og vekst i antall høyere administrativt ansatte. Det kan godt hende en slik sammenheng består av *terskler* i forholdet mellom studenttall og kvalifisert administrativt personale, dvs. at hvis studenttallet går over ett visst nivå på et gitt lærested vil også behovet for slikt personell oppstå, og prioriteringen av denne type stillinger vil følge. Når vi følger utviklingen fra 1970-tallet inn mot midten av 1990-årene, virker det imidlertid *ikke* sannsynlig at drivkreftene bak veksten i denne stillingsgruppen bare ligger i endringer i tallet på studenter ved det enkelte lærested. Dette diskuteres i kapittel 8.

Tabell 3.7 viser hvordan forholdet mellom antall studenter og tallet på ansatte i vitenskapelige stillinger har vært fra 1987 til 1995. Her ser vi at veksten i vitenskapelige stillinger til en viss grad ikke har holdt tritt med veksten i studentmassen. Her er det imidlertid på sin plass å minne om at dette er makrotall for lærestedene; det viser ikke variasjonene som kan finnes i disse forholdstallene etter fagområde internt ved hvert universitet. I 1995 var det 11 studenter per vitenskapelig årsverk, mot åtte i 1987. Det kvantitative forholdet mellom vitenskapelig personale og registrerte studenter har altså endret seg noe også i perioden fra 1987 til 1995. Ser vi på universitetene samlet har endringene her ikke vært så store som når det gjelder forholdet mellom høyere administrativt ansatte og tallet på studenter. Selv om veksten i studenttall har vært sterkere de siste åtte årene enn økningen i tallet på vitenskapelig ansatte, er dette forholdet mer proporsjonalt enn forholdet mellom studenttall og tallet på høyere administrativt ansatte.

Tabell 3.7 Antall registrerte studenter ved universitetene per årsverk utført av ansatte i vitenskapelige stillinger. 1987-1995¹.

	UiB	UiO	UiTø	Unit	Totalt
1987	8	9	5	7	8
1989	10	11	6	8	9
1991	10	12	8	8	10
1993	11	12	9	9	11
1995	11	12	9	9	11

¹ Tallet på årsverk utført av vitenskapelig ansatte i 1995 er anslag.

Kilde: NOS Utdanningsstatistikk 1993; NOS Historisk statistikk 1994; DBH-basen og Forskerpersonalregisteret.

3.8 Konklusjon

En tidligere studie av stillingsstrukturen ved Universitetene i Bergen og Oslo viste at det hadde skjedd betydelige endringer på 1970-tallet og i første del av 1980-årene: Det hadde i denne perioden vokst fram en gruppe av høyere administrative stillinger. Dette kapitlet har demonstrert hvordan denne tendensen har forsterket seg mot slutten av 1980-årene og inn i 90-årene. Fra 1987 til 1995 ble antall årsverk utført av saksbehandlere og administrative ledere ved landets fire universiteter langt mer enn fordoblet. Det er imidlertid ikke bare denne stillingsgruppen som har vokst ved universitetene: både tallet på vitenskapelig ansatte samt studenttallet har økt betydelig i samme periode. Tallet på kontoransatte har derimot vært så godt som uendret. Utviklingen i stillingsstrukturen ved universitetene tyder altså på at universitetene i løpet av kort tid har gått fra å ha et administrativt støtteapparat med hovedvekt på kontortjenester utført av fullmektiger og sekretærer til en profesjonell administrativ stab dominert av saksbehandlere og administrative ledere. Forholdstallet mellom administrativt personale samlet (både kontoransatte og høyere administrativt ansatte) og vitenskapelig personale viser en nedgang i antall vitenskapelige årsverk per administrativt årsverk, men endringen er relativt liten. Det er først når administrativt personale splittes i gruppene kontorphonale og høyere administrativt ansatte at store endringer i forholdstallene kommer fram. Det har blitt *flere* vitenskapelig ansatte per kontoransatt, mens det er betraktelig *færre* vitenskapelig ansatte per høyere administrativt tilsatt. Selv om det i den samme perioden har vært sterk vekst i studenttallet har gruppen av høyere administrativt tilsatte vokst i sterkere takt enn studentene.

4 Hvem er universitetsadministrator?

Ingvild Marheim Larsen

4.1 Innledning

Som dokumentert i forrige kapittel er det ved alle landets fire universiteter vokst fram en relativt stor gruppe heltids universitetsadministratorer som omfatter både konsulenter og personale i administrative lederstillinger. Dette er en type universitetsansatte som knapt eksisterte 30 år tilbake. Vel så viktig som å slå fast at dette har skjedd er å forstå *hva* dette innebærer. Et mulig inntak for å få grep på denne utviklingen er å gå bak tallene og få en oversikt over *hvem* som er rekruttert til og ansatt i høyere administrative stillinger ved universitetene og om det har skjedd endringer i så henseende.

Rekruttering er et sentralt tema i studier av byråkratier. Peters (1995:89) begrunner betydningen av å rette søkelyset mot rekruttering på følgende måte:

“Bureaucrats, (...) bring with them to their jobs a host of values, predispositions, and operating routines that greatly affect the quality of their performance in the bureaucratic setting, as well as the type of decision they make.”

Med et slikt utgangspunkt blir det viktig å studere rekruttering til høyere administrative stillinger ved universitetene. Sentrale spørsmål blir å få kartlagt hvilken bakgrunn dagens universitetsadministratorer har, hvorvidt universitetsadministrasjon er en distinkt karrierevei, og hva som har vært *politikken* bak rekrutteringen til høyere administrative stillinger. Siden dette er en relativt ny stillingsgruppe ved universitetene spør vi videre om universitetsadministrasjonen er i ferd med å bli etablert som en selvstendig profesjon ved universitetene.

Det er særlig tre grunner som gjør det interessant å fokusere på rekruttering til universitetsadministrasjon. For det første: Hvilke kriterier som legges til grunn ved rekruttering og hvem som faktisk rekrutteres indikerer hva universitetsadministrasjon er *ment å være* og hva det *er*. For det andre: I en profesjonell organisasjon som et universitet hvor administrasjonens viktigste funksjon er å ivareta støttefunksjoner overfor fagpersonale, kan rekrutteringsmønsteret også ha innvirkning på administrasjonens

legitimitet og posisjon i universitetssystemet og derigjennom hvilken gjennomslagskraft den er i besittelse av. For det tredje vil eventuelle endringer i sammensetning og profil på administrasjonen antyde endringer i dens rolle og plass ved universitetene.

Vi vil i dette kapitlet gi en oversikt over personalets fordeling med hensyn til utdanning, kjønn og alder, i tillegg til å fokusere på *rekrutteringspolitikk* overfor administrativt personale. Hvorvidt høyere administrativt personale selv har utdanning i det faget de skal administrere, vil bli kartlagt gjennom å se på samsvar mellom fagområdetilknytning for arbeidssted og utdanning. Vi spør også om ansatte i høyere administrative stillinger har en fortid som forsker og om slike stillinger oppfattes som en alternativ karrierevei for vitenskapelig personale.

Når data om utdanning, alder og kjønn er i fokus, er det viktig å få tak i eventuelle *endringer* i sammensetningen av universitetsadministrasjonen. Organisasjoner replikerer ofte seg selv og det er en gjennomgående tendens at nyansatte på mange vis er lik den eksisterende stab (Peters 1995). Når det administrative apparatet ved universitetene har vokst kraftig de siste årene, er det av interesse å se om det er endringer med hensyn til hva som anses som relevant bakgrunn eller om det snarere er en forsterking av eksisterende tendenser. Dette kapitlet er samlet ment å gi et bilde av universitetsadministrasjonen (kontorstillinger ikke iberegnet) fra siste halvdel av 1980-tallet til midten av 1990-tallet.

4.2 Datamaterialet

Som omtalt i kapittel 3 er data om administrative stillinger så langt hentet fra Statens tjenestemannsregister. Her baserer vi oss på Forskerpersonalregisteret som i større grad har bakgrunnsopplysninger på individnivå som er interessante for problemstillingen i dette kapitlet. Forskerpersonalregisteret inneholder opplysninger om fagområdetilknytning for arbeidssted og utdanningsbakgrunn, som er viktig informasjon i denne sammenheng. Forskerpersonalregisteret er dermed et nødvendig supplement for å få innblikk i hvem som bekler høyere administrative stillinger ved universitetene. Tallgrunnlaget i dette avsnittet avviker noe fra det som framkommer i kapittel 3, fordi Forskerpersonalregisteret baserer seg på antall ansatte og ikke årsverk som Statens tjenestemannsregister. Videre har Forskerpersonalregisteret en noe annen kategorisering enn den vi bruker i tilknytning til Statens tjenestemannsregister. I tillegg til å benytte Forskerpersonalregisteret

har vi foretatt en intervju-undersøkelse blant ansatte ved Universitetet i Oslo hvor spørsmål knyttet til rekruttering var ett av temaene som ble berørt.

4.3 Utdanningsnivå blant universitetsadministratorene

Andre studier av byråkratier har vist at av ulike bakgrunnsvariabler er det særlig utdanning som har betydning for beslutningsatferd (Lægreid og Olsen 1978, Peters 1995). Utdanning er derfor en sentral variabel når rekruttering til høyere administrative stillinger skal belyses. Før vi ser på det faktiske utdanningsnivået blant universitetsadministrasjonen, retter vi søkelyset mot universitetenes *rekrutteringspolitikk* når det gjelder administrative stillinger og om det er krav om høyere utdanning for å inneha høyere administrative stillinger ved universitetene.

Universitetet i Oslo ønsker å ha en enhetlig rekrutteringspolitikk og har i den forbindelse utarbeidet sentrale retningslinjer for stillingsinnhold og kvalifikasjonskrav for ulike stillingskategorier. Hovedregelen er at saksbehandlere skal ha høyere utdanning fordi “det er nødvendig for å få profesjonalitet” (intervju). Personalavdelingen ved Universitetet i Oslo påpeker at universitetet i økende grad vektlegger høyere utdanning ved ansettelse i administrative stillinger. Det er ingen grunn til å anta at kravene til formell utdanning ikke er skjerpet også ved de andre universitetene. Samtidig poengteres det at det ikke er ønskelig med for høy utdanning i alle stillinger - forventningene må samsvare med det en administrativ stilling kan gi. Kjennskap til universitetet trekkes også fram som en viktig kvalifikasjon fordi dette øker forståelsen for arbeidet.

Vi har tidligere tatt opp spørsmålet hvorvidt det eksisterer et skarpt skille mellom kontorstillinger og høyere administrative stillinger (jf kapittel 3). Selv om den sentrale rekrutteringspolitikken er at man tilstreber høyere utdanning blant saksbehandlere og administrative lederstillinger, er det ikke nødvendigvis noen automatikk i at dette gjenspeiler seg i sammensetningen av universitetsadministrasjonen. Stillingsstrukturen ved det enkelte fakultet og institutt er ikke sentraladministrasjonens oppgave; med unntak av professorater er det desentralisert tilsettingsmyndighet. Instituttene og fakultetene har dermed selv ansettelsesmyndighet samtidig som de bestemmer hvilke administrative funksjoner de skal ha. Med dette som utgangspunkt spør vi om det er slik at universitetsadministrasjon til dels er et selvrekrutterende system ved at man rekrutterer fra kontorpersonalgruppen, eller om krav til formell utdanning skaper terskler mellom de to gruppene.

Selv om det generelt stilles krav om høyere utdanning til ansatte i saksbehandlerstillinger og ansatte i administrative lederstillinger, framheves det at utdanning kan erstattes med realkompetanse, og at det er eksempler på personer som har gått veien fra kontorstilling til de lavere konsulentstillingene. Men hovedregelen er altså at kontorstillinger og høyere administrative stillinger *ikke* utgjør en samlet karrierevei.

Rekrutteringspolitikken ved Universitetet i Oslo viser at kravet om formell utdanning er blitt viktigere ved ansettelse i høyere administrative stillinger. Gjenspeiler dette seg i utdanningsnivået blant administrativt personale? Før vi kommenterer utdanningsnivået blant universitetsadministratorer, må enkelte begrensninger ved datamaterialet påpekes. Det er bare personale med utdanning på cand.mag.nivå og høyere fra universitetene og de vitenskapelige høgskolene eller tilsvarende som har spesifisert utdanning i Forskerpersonalregisteret. Dette betyr at 3-årige utdanninger fra eksempelvis statlige høgskoler kategoriseres som annen eller uspesifisert utdanning. I den samme kategorien inngår også administrativt personale uten formell utdanning.

Tabell 4.1 viser at gruppen med universitetsutdanning er jevnstor med gruppen med annen eller uten utdanning. Andelen med høyere utdanning slik det er definert her er stabil i perioden 1987-93. Selv om vi på grunnlag av dette datamaterialet ikke kan konkludere med at *andelen* administratorer med høyere utdanning har økt, innebærer den sterke veksten i staben av administrativt ansatte at *antallet* administratorer med høyere utdanning er mer enn fordoblet i perioden. Det betyr blant annet at vitenskapelig personale i sin kontakt med administrasjonen møter langt flere med universitetsbakgrunn. Det påpekes i intervjuene at det er en fordel å ha administrativt personale som har kjennskap til universitetet gjennom sin utdanning fordi det øker forståelse for hva og hvem man skal administrere, samtidig som det letter kommunikasjonen mellom ulike stillingsgrupper. Men dette vil ikke si at man kun ønsker å rekruttere folk med universitetsutdanning; det påpekes at kandidater fra de tidligere distriktshøgskolene og utdanninger innen økonomi og administrasjon har fungert bra og at man ønsker en blanding av personale med ulik utdanning. Selv om det fra flere hold ved Universitetet i Oslo påpekes at kravene til formell utdanning er skjerpet, vil ikke det nødvendigvis si at universitetsutdanning er viktigere enn før; man ønsker og har behov for også andre typer utdanninger. Ut fra endringene i rekrutteringspolitikken er det grunn til å tro at kategorien

“annen utdanning og uspesifisert” inneholder større andel med “alternativ” høyere utdanning enn tidligere.

Tabell 4.1 Høyere administrativt personale ved universitetene i 1987 og 1993 etter utdanning.

Utdanning	1987		1993		Vekst 87-93
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	
Totalt med universitetsutdanning ¹	342	50	725	50	112%
Annen utdanning og uspesifisert ²	339	50	721	50	113%
Totalt	681	100	1446	100	112%
Herav med doktorgrad	8	1	34	2	

¹ Personale med universitets- og høgskoleutdanning eller tilsvarende (ISCED-nivå 6 og over)

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

Kilde: Forskerpersonalregisteret

4.4 Universitetsadministrasjonens faglige profil

Vi har ovenfor sett at Universitetet i Oslo ser det som ønskelig at høyere administrativt personale har formell kompetanse i form av høyere utdanning, men at det ikke er slik at man foretrekker universitetsutdannede framfor kandidater fra andre deler av utdanningssystemet. Det er likevel interessant i denne sammenheng å se på den faglige profilen blant personalet med universitetsutdanning.

Tabell 4.2 gir en oversikt over fagområde for utdanning blant administrativt personale med universitetsbakgrunn. Av disse utgjør humanistene den største enkeltgruppen; 33 prosent av dem med universitetsbakgrunn har sin utdanning innen humaniora. Personale med matematisk-naturvitenskapelig fagbakgrunn var i 1993 den nest største gruppen med 26 prosent, mens samfunnsviterne utgjorde 22 prosent. Personer med bakgrunn fra teknologiske fag utgjorde 14 prosent, mens jus eller medisin bare var representert i mindre grad.

Særlig juristenes, mens også samfunnsviternes relativt beskjedne innslag i universitetsadministrasjonen er noe overraskende sett på bakgrunn av at disse typer utdanninger i stor grad betraktes som “administrasjonsutdanninger” og både juristene og samfunnsviterne er godt representert i

offentlige forvaltningsorgan. Høy andel jurister er vanlig også i andre europeiske land (Peters 1995). Det høye innslaget av humanister i administrative stillinger er heller ikke vanlig i norsk offentlig forvaltning (Egeberg et al. 1989:60). Slik sett avviker universitetsadministrasjon fra offentlig forvaltning. Innholdet i utdanningen som administratorene bærer med seg vil gi føringer på beslutningsatferd, og høy andel jurister i offentlig forvaltning samsvarer ofte med høy grad av regelanvendelse i arbeidet. Disse dataene gjør at vi har grunn til å tro at de oppgavene som er tillagt administrasjonen ved universitetene og måten disse håndteres, skiller seg fra annen forvaltningspraksis. På bakgrunn av det lave antallet jurister, kan man blant annet spørre om arbeidsoppgavene i liten grad bærer preg av regelanvendelse. Få jurister kan også forklares ved at universitetsadministrasjon ikke ses på som en klassisk karrierevei for denne gruppen slik en departementskarriere tradisjonelt har vært, derimot har humanistene her skapt seg et alternativt arbeidsmarked. At universitetsbyråkratiet har en atypisk sammensetning sett i relasjon til offentlig forvaltning, indikerer at universitetsadministrasjon er vesensforskjellig fra offentlig forvaltning slik den framstår i departementene.

Tabell 4.2 Høyere administrativt personale ved universitetene i 1987 og 1993 etter utdanning.

Utdanning	1987		1993	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Humaniora	113	33	241	33
Samfunnsvitenskap	63	18	159	22
Rettsvitenskap	23	7	27	4
Matematikk/naturvitenskap	109	32	188	26
Medisinske fag	3	1	9	1
Teknologi	31	9	101	14
Totalt med universitetsutdanning¹	342	100	725	100

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

Kilde: Forskerpersonalregisteret

4.5 Samsvar mellom fagområde for utdanning og arbeidsstedets fagområde?

Universitetet framstilles ofte som en organisasjon som består av to parallelle systemer; et faglig for det vitenskapelige personalet og et byråkratisk for det administrative personalet. En underliggende antagelse er at det er avstand mellom faglig tilsatte og byråkratene. Tersklene mellom disse gruppene kan muligens framstå som lavere om administratorer og vitenskapelig personale har felles utdanningsbakgrunn. Dersom administrativt personale har sin utdanning innenfor samme fagområde som de er satt til å administrere, er det grunn til å tro at det er mindre avstand i tanke- og handlingsmønstre mellom faglige og administrativt tilsatte.

Omlag en tredjedel av administrativt personale har samme utdanningsbakgrunn som det vitenskapelige personalet de skal administrere, men det er variasjoner mellom fagområdene i så måte (tabell 4.3). Tendensen til felles fagbakgrunn er mest utbredt på fakulteter og institutter som sorterer under humaniora, men også på fakulteter og institutter under samfunnsvitenskap og matematikk-naturvitenskap/teknologi utgjør administrativt personale med utdanningsbakgrunn som samsvarer med arbeidsstedets fagområde den største enkeltgruppen. Hvorvidt humanistene i større grad enn andre faggrupper bevisst har ønsket å rekruttere administratorer med samme fagbakgrunn som vitenskapelig stab eller om dette skyldes tilfeldigheter, er uvisst. Men tendensen til å ansette "sine egne" er synkende i så godt som alle fagområdene fra 1987 til 1993, også innen humaniora.

Det bør videre kommenteres at med unntak av humaniora er gruppen personer med "annen utdanning" størst i alle fagområder samtidig som den er økende, noe som indikerer at fakultetene og instituttene også ser behov for annen type kompetanse enn den de selv representerer når det gjelder å ivareta administrative funksjoner. Dette inntrykket forsterkes gjennom intervjuene; tidligere ønsket man gjerne personer med samme fagbakgrunn som dem man skulle administrere, men denne holdningen er på retur. Enkelte mener til og med at det er best *ikke* å ha felles fagbakgrunn fordi man tror det i en slik bakgrunn kan ligge en fristelse for administrativt personale til å legge seg opp i den faglige aktiviteten. Likevel er det i enkelte administrative stillinger en fordel, ja kanskje til og med en forutsetning, at den ansatte har studert det faget han/hun skal administrere. Dette er særlig aktuelt for studiekonsulenter og forskningskonsulenter.

Tabell 4.3 Høyere administrativt personale ved universitetene i 1987 og 1993 etter arbeidsstedets fagområde og fagområde for utdanning¹. Prosent.

Fagområde for utdanning	Arbeidsstedets fagområde									
	Humaniora		Samfunnsvit		Mat.nat/teknologi		Medisin		Uspesifisert	
	1987	1993	1987	1993	1987	1993	1987	1993	1987	1993
Humaniora	57	49	22	12	3	2	8	11	15	18
Samfunnsvit.	9	7	34	28	2	6	14	11	12	13
Mat-nat.	5	2	7	7	41	30	15	15	12	9
Teknologi	-	1	-	2	10	12	4	4	5	9
Medisin	-	-	-	0	-	-	4	4	-	0
Annen utdanning	29	40	37	50	43	50	56	55	57	51
Totalt	100	99	100	99	99	100	101	100	101	100
(N)	(58)	(170)	(82)	(241)	(116)	(300)	(80)	(164)	(345)	(571)

1 Når datamaterialet splittes opp i forhold til fagområdetilknytning for arbeidssted, holdes ansatte i sentraladministrasjonen utenfor fordi arbeidssted ikke kan knyttes til fagområde.

Kilde: Forskerpersonalregisteret

4.6 Universitetsadministratorene - tidligere forskere?

Under forrige punkt har vi sett at det er samsvar mellom fagområde for utdanning og arbeidsstedets fagområdetilknytning for en tredjedel av administrativt personale. Videre har vi antydnet at lik utdanningsbakgrunn kan bidra til å redusere avstanden mellom vitenskapelig og byråkratisk personale. Om ansatte driver vekselbruk mellom administrativt og faglig arbeid vil skillet mellom administratorene på den ene siden og faglig stab på den andre muligens reduseres ytterligere. Spørsmålet vi stiller er om universitetsadministratorene har forskererfaring og slik sett framstår som likemenn blant vitenskapelig personale.

Vel 15 prosent av høyere administrativt personale ved universitetene i 1993 har hatt vitenskapelig stilling i UoH-sektoren eller forskerstilling i instituttsektoren i perioden 1977-91 (Kilde: Forskerpersonalregisteret). Dette betyr at det store flertallet av universitetsadministratorene ikke har forskererfaring. På spørsmål til vitenskapelig ansatte om høyere administrative stillinger oppfattes som en alternativ karrierevei om man ikke skulle ønske å fortsette sin vitenskapelige løpebane, svarer alle kategorisk avvisende og oppfatter en slik "overgang" som temmelig utenkelig. Om enkeltpersoner skulle gå trøtt av undervisning og forskning er åremålsverv som faglige

ledere av ulike slag mer nærliggende, sies det. Dataene viser like fullt at for enkelte i den vitenskapelige staben har administrative stillinger framstått som et alternativ. Vekselbruk mellom faglige åremålsverv og forskning framstår ikke som problematisk. Vi vet naturligvis ikke om universitetsadministratorer som kommer fra en faglig stilling har oppgitt sin forskerkarriere, men som vi skal se finnes det varianter av administrative stillinger hvor spesielle oppgaver og ansvar er tillagt stillingen og hvor retur til faglig stilling ikke er umulig.

Selv om det er sjelden at høyere administrativt personale er rekruttert fra vitenskapelig stab finnes det eksempler på slik praksis i visse stillinger. Ved institutt for medievitenskap ved Universitetet i Bergen legges det vekt på å ha en kontorsjef som kjenner faget og her hadde man kontorsjef som var rekruttert fra det vitenskapelige personalet som siden gikk tilbake til sin faglige stilling. Fordelen slik instituttet ser det er at kontorsjefen også kan ta faglige avgjørelser og at avhengigheten av instituttstyreren dermed blir mindre (Gornitzka og Larsen 1995:21). Institutt for rettsinformatikk ved Universitetet i Oslo har en prøveordning hvor instituttets administrative leder er rekruttert fra det vitenskapelige personalet og har betegnelse prosjektleder. I tillegg til administrative funksjoner innebærer stillingen et visst faglig ansvar og personen tar seg særlig av oppgaver i grenselandet mellom fag og administrasjon. Andre har ikke sans for en slik strategi fordi de mener at en slik bakgrunn ikke samsvarer med arbeidsoppgavene som er tillagt administrative stillinger, eller fordi "forskermetoden" ikke egner seg i administrativt arbeid. Men det er viktig å påpeke at i de tilfellene hvor man aktivt har gått ut og rekruttert vitenskapelig personale til administrative stillinger er det faglige innslaget i stillingens ansvarsområde bredere enn hva som er vanlig; personer med forskerbakgrunn gis en noe annen rolle som administrator enn dem uten slik merittering.

4.7 Universitetsadministrasjon - kvinners arena?

Krav om økt kvinneandel i arbeidslivet og likestilling mellom kvinner og menn er blitt et sentralt politisk mål. Universitetene er ikke noe unntak i så måte. Selv om andelen kvinnelige studenter, stipendiater og vitenskapelig personale i perioden 1970 til 1990 har økt, er fremdeles kjønnsfordelingen blant vitenskapelig ansatte veldig skjev (Kyvik og Teigen 1994:7). Hva er så bildet når det gjelder administrative stillinger ved universitetene? Sett i lys av den lave andelen kvinner blant vitenskapelig personale er kvinneandelen blant høyere administrativt personale svært høy: Mens kvinner utgjorde 19

prosent av fast vitenskapelig personale i 1993 (Utredningsinstituttet 1995: 91) var kvinneandelen 57 prosent for gruppen høyere administrativt personale. Ser vi hele administrasjonen under ett og inkluderer kontorpersonele forsterkes denne tendensen ytterligere: Tall fra Universitetet i Oslo viser at i 1992 var over 80 prosent av kontorstillingene besatt av kvinner (Kilde: Lønnsstatistikk for UiO 1995). Selv om vi ikke har kjønnsfordelingen blant kontorpersonalet ved de andre universitetene, er det ingen grunn til å tro at de skiller seg fra Universitetet i Oslo i så måte.

Som det framgår av tabell 4.4 er universitetsadministrasjon i særlig grad et kvinnedomene ved Universitetet i Oslo. Kvinneandelen blant høyere administrativt personale ved Universitetet i Oslo har i perioden 1987 til 1993 vært i underkant av 70 prosent. Til tross for at Universitetet i Trondheim kan vise til en økning i kvinneandelen fra 34 prosent i 1987 til 40 prosent i 1993 når det gjelder administrative stillinger, befinner dette universitetet seg i den andre enden av skalaen. Universitetene i Bergen og Tromsø er i en mellomposisjon med om lag 50 prosent kvinner i høyere administrative stillinger.

Det er særlig tre momenter som er nærliggende å trekke fram for å forklare de store forskjellene i kvinneandelen blant administrativt og vitenskapelig ansatte. For det første: Krav om likestilling mellom kjønnene kan tenkes å få lettere gjennomslag i et nytt system som universitetsadministrasjon enn i et etablert og mannsdominert vitenskapelig system. Og for det andre: Kvalifikasjonsbegrepet er mer uensartet og bredere i administrative stillinger enn hva som blir lagt til grunn når vitenskapelig ansatte skal rekrutteres. Til sist er det også grunn til å tro at høy kvinneandel er et resultat av at man til mange stillinger velger blant personer fra kvinnedominerte utdanninger. Når vi vet at humaniora er forholdsmessig godt representert i universitetsadministrasjon (jf 4.3) og at dette fagområdet tradisjonelt har hatt høy kvinneandel, er det ikke overraskende at det relativt sett er mange kvinner i administrative stillinger ved universitetet.

En annen studie hvor blant annet kvinners stilling i universitetsadministrasjonen behandles, viser at andelen kvinner i administrative stillinger har økt enormt i løpet av en tjueårsperiode. Mens kvinner utgjorde 12 prosent av ansatte i høyere administrative stillinger i 1971 var kvinneandelen i 1993 58 prosent (Lie og Teigen 1994:128). Universitetsadministrasjon er altså et system hvor kvinneandelen har økt dramatisk og hvor kvinner er tilstedeværende i vel så sterk grad som menn, mens det samme langt fra er tilfelle i gruppen av vitenskapelig personale. Studier av

rekruttering til byråkratier har vist at kjønn har liten betydning for beslutningatferd (Lægreid og Olsen 1978, Peters 1995) og en feminisering av administrasjonen er derfor ikke ensbetydende med endringer i virkemåte. Enkelte har påstått at når kvinner inntar områder som tidligere var forbeholdt menn forsvinner makt og legitimitet ut av systemet og over til andre arenaer. Studier fra andre sammenhenger har vist at økende kvinneandel ikke gjør systemet mindre aktuelt for menn å søke seg til. Det er ikke slik at menn med status forsvinner over til andre områder når kvinner inntar nye arenaer (Skjeie og Teigen 1993). Administrasjonen i et universitet har i første rekke støttefunksjoner overfor primæraktivitetene forskning og undervisning og den er dermed per definisjon ikke den delen av organisasjonen med høyest status. Det er imidlertid ingen grunn til å tro at administrasjonen har redusert sin posisjon som følge av at kvinner har inntatt administrative stillinger. Vi må snarere anta at den sterke veksten i administrative stillinger ved universitetene (jf kapittel 3) har styrket administrasjonens posisjon. Innføring av styringsverktøy som målstyring og virksomhetsplanlegging kan også ha bidratt til å styrke administrasjonens innflytelse. Det har altså funnet sted en utvikling parallelt med kvinners inntog i det profesjonelle universitetsbyråkratiet.

Tabell 4.4 "Høyere administrativt personale" ved universitetene 1987-1993 etter lærested. Totalt og kvinner

	1987				1989				1991				1993			
	UiO	UiB	UniT	UiTø	UiO	UiB	UniT	UiTø	UiO	UiB	UniT	UiTø	UiO	UiB	UniT	UiTø
Totalt	317	152	118	94	351	154	135	94	584	207	184	146	697	302	253	194
Kvinner	212	63	40	40	244	67	53	47	396	101	75	83	461	158	102	99
Andel kvinner (%)	67	41	34	43	70	44	39	50	68	49	41	57	66	52	40	51

Kilde: Forkerpersonalregisteret

4.8 Universitetsansattes alder

Aldersmessig er høyere administrativt personale i snitt seks år yngre enn fast vitenskapelig personale. Mens gjennomsnittsalderen i 1993 var 50 år for den vitenskapelige staben var den 44 år blant høyere administrativt personale (tabell 4.5). En lavere gjennomsnittsalder er ikke unaturlig når vi vet at høyere administrativt personale har hatt den største veksten og at nyrekruttering innebærer mulighet til å få inn yngre mennesker. Samtidig tilsier den lange kvalifiseringstiden for fast vitenskapelig stilling ved universitetene høyere gjennomsnittsalder for vitenskapelig personale.

Både høyere administrativt og vitenskapelig personale er noe yngre ved Universitetet i Tromsø enn ved de andre universitetene. For øvrig varierer gjennomsnittsalderen i begge gruppene lite over tid og mellom universitetene.

Tabell 4.5 Gjennomsnittsalder blant fast vitenskapelig personale og høyere administrativt personale ved universitetene 1987-1993, etter lærested

Lærested	1987		1989		1991		1993	
	Vit.	Adm.	Vit.	Adm.	Vit.	Adm.	Vit.	Adm.
UiO	51	47	51	47	51	45	51	44
UiB	48	43	49	44	50	44	49	45
UniT	48	45	49	46	49	46	49	46
UiTø	43	39	44	39	45	40	45	41
Alle	49	45	49	45	49	44	50	44

Kilde: Forskerpersonalregisteret

4.9 Sammenfattende diskusjon

Siktemålet i dette kapitlet har vært å få klarlagt hva det betyr for universitetene at det har vokst fram en relativ stor gruppe heltidsadministratorer ved universitetene som omfatter konsulenter så vel som administrative lederstillinger. Som et skritt i retning av å få et grep om hva denne endringen innebærer for universitetene, har vi kartlagt hva som kjennetegner denne gruppen med hensyn til utdanning, fagområde på arbeidssted, kjønn og alder. Høyere administrativt personale er en sammensatt gruppe sett ut fra utdanningsbakgrunn. Halvparten har minimum 4-årig utdanning fra universitet eller vitenskapelig høgskole. Den resterende halvpart inkluderer personer med annen type utdanning, en del uten full embetseksamen eller cand.mag.grad og personer uten høyere utdanning.

På fakulteter og institutter innen fagområdene humaniora, samfunnsvitenskap og matematikk/teknologi er det relativt utbredt at høyere administrativt personale har utdanning fra samme fagområde som de er satt til å administrere. Men tendensen til sammenfall mellom fagområde for utdanning og fagområde for arbeidssted er synkende fra 1987 til 1993. Ser vi på sammensetningen ut fra kjønn, er forskjellene mellom administrativt og vitenskapelig personale påtagelige: Mens over halvparten av høyere administrativt personale ved universitetene var kvinner i 1993, var den tilsvarende andelen for fast vitenskapelig personale 19 prosent.

I tillegg vil vi avslutningsvis reise to spørsmål: Hva betyr rekrutteringspolitikken og sammensetning av administrasjonen og endringer i så hen-seende for systemets legitimitet i resten av universitetet, og er vi vitne til en profesjonalisering av universitetsadministrasjonen?

I tradisjonelle studier av byråkratier er rekruttering til systemet sentralt nettopp fordi det sier noe om legitimitetsgrunnlaget for administrasjonen. Et gjennomgangstema er hvorvidt rekruttering til administrative stillinger bør skje ut fra såkalte “nøytrale” og faglige faktorer som utdanning og kunnskap (ansvarlig byråkrati) eller om sammensetningen av det administrative apparat bør utgjøre et tverrsnitt av befolkningen for øvrig med hensyn til sosial og geografisk bakgrunn, kjønn og alder (representativt byråkrati) (Læg Reid og Olsen 1978). Begrunnet i at universitetsadministrasjonen skal “tjene” den faglige aktiviteten ved universitetene framfor befolkningen som sådan, vil prinsippet om representativitet bety noe annet i et universitetsbyråkrati enn i offentlig forvaltning. Om kravet om representativitet skulle overføres til universitetsadministrasjonen, ville det være mer nærliggende at administrasjonen samlet skulle speile den faglige profilen på universitetet. På bakgrunn av at det i snitt ikke er mer enn en tredjedel av administrativt personale som har utdanning fra samme fag som vitenskapelig personale og at slikt samsvar er synkende, er det ikke grunnlag for å si at prinsippet om representativitet overført til en universitetskontekst har særlig stort gjennomslag. Likevel skal det ikke overses at en betydelig gruppe faktisk har sin utdanning fra det faget de skal administrere. Fra universitetshold påpekes det også at i visse stillinger er det viktig å ha folk som kjenner faget, nettopp for å sikre stillingens legitimitet overfor vitenskapelig stab. Rekruttering etter prinsippet om ansvarlig byråkrati til universitetsadministrasjon, vil være å ansette på basis av administrativ kompetanse. Som påpekt har det vært en nedgang i andelen med bakgrunn i det faget de skal administrere, noe som peker i

retning av at fakultetene og instituttene ser behov for administrativ kompetanse.

Med utgangspunkt i at det finnes ulike karriereveier til administrative stillinger ved universitetene er det grunnlag for å konkludere med at istedenfor å betrakte ulike rekrutteringsprinsipper som gjensidig utelukkende, er det mer fruktbart å anse dette som et spørsmål om variasjoner i et blandingsforhold. Siden universitetsadministrasjonen fremdeles er i støpeskjeen og det heller ikke er gitt en gang for alle hvilke funksjoner den skal fylle, vil kriteriene også kunne variere. Selv om rekrutteringspolitikken i økende grad vektlegger administrativ kompetanse ved ansettelse i universitetsadministrasjon, finnes det stillinger hvor faglig kompetanse er viktigst. Rekrutteringsprinsippene blir dermed mer komplekse i et universitetsbyråkrati enn i andre byråkratier. Det er en kombinasjon av innsikt i faget man skal administrere og administrativ kompetanse som utgjør 1990-tallets universitetsadministrasjon. Dette henger sammen med at universitetsadministrasjon skal fylle ulike roller. I enkelte stillinger er fagkjennskap sentralt (eksempelvis forskningskonsulenter), i andre sammenhenger er administrativ kompetanse det primære (eksempelvis personalkonsulent). Det er i grenselandet mellom fag og administrasjon universitetsadministrasjonen må finne sin rolle.

Er vi så vitne til en profesjonalisering av universitets-administrasjonen? Et av trekkene ved et profesjonelt byråkrati er kravet om formell utdanning. Allerede Weber påpekte at et profesjonelt byråkrati var kjennetegnet av en stab med inngående teoretisk skolering (Weber 1982). Ser vi kun på *andelen* høyere administrativt personale med høyere utdanning gir ikke våre data grunnlag for å si at universitetsadministrasjonen er profesjonalisert. Tar vi derimot utgangspunkt i at *antallet* universitetsadministratorer med høyere utdanning har vokst sterkt og at utviklingen i antallet er viktigere enn andelen med høyere utdanning, er det grunnlag for å konkludere med at universitetsadministrasjonen har gjennomgått en profesjonalisering. I tillegg er grunn til å tro at gruppen med uspesifisert utdanning i større grad enn tidligere består av administrativt personale med annen høyere utdanning enn det som framkommer i Forskerpersonaleregisteret. At utdanningskravene har blitt sterkere viser rekrutteringspolitikken ved Universitetet i Oslo. Her har man blant annet utarbeidet retningslinjer for stillingsinnhold og kvalifikasjonskrav for ulike stillingskategorier. Dette peker i retning av spesialisering og derigjennom profesjonalisering gjennom spesifikke utdanningskrav til ulike typer administrative stillinger. Videre framkommer det i intervjuer med administratorer så vel som med vitenskapelig personale at universitetsadministrasjonen har blitt mer profesjonell de seinere årene. Dette inntrykket forsterkes gjennom den betydelige veksten i gruppen høyere

administrativt tilsatte ved universitetene, samt at deres fagbakgrunn i økende grad avviker fra arbeidsstedets fagområde.

Det er også grunn til å tro at universitetene i Norge i større grad har gjennomgått en utvikling i retning av profesjonalisering av administrasjonen enn øvrige universiteter i Norden. Et dokumentasjons- og analyseprosjekt som sammenlignet de samfunnsvitenskapelige fakultetene ved Universitetet i Oslo og Universitetet i Stockholm, viste blant annet at administrasjonen ved de to fakultetene er vesensforskjellige: For det første har SV-fakultetet ved Universitetet i Oslo en betydelig større fakultetsadministrasjon enn sitt søsterfakultet i Stockholm. Mens det i Oslo var 21 ansatte i fakultetsadministrasjonen i 1994 var tilsvarende tall for Stockholm seks. Det poengteres også at SV-fakultetet i Oslo har en mer profesjonell administrasjon med større bredde i sine tjenester og et høyere ambisjonsnivå (Sluttrapport fra SODA-prosjektet 1994). I intervjuene framkom det at selv om samarbeidet mellom de ulike instituttene på tvers av landegrensene i forbindelse med SODA-prosjektet hadde vært interessant, oppfattet man administratorene i Stockholm som veldig annerledes enn seg selv fordi "de ikke var profesjonelle, de hadde et helt annet nivå" (intervju). Det sies videre at ved møter mellom nordiske universitetsadministratorene opplever UiO at det er et "foregangsuniversitet" når det gjelder administrasjonens profesjonalitet. Dette kan tyde på at universitetene i Norge i større grad har bygd ut en profesjonell universitetsadministrasjon enn hva som er tilfelle i de nordiske nabolandene.

Etter hvert som høyere administrativt personale ved universitetene har gjort seg gjeldende som en relativt stor gruppe, har det vokst fram formelle og uformelle nettverk blant universitetsadministratorene. Eksempelvis arrangeres det ved Universitetet i Oslo fakultetsvis jevnlig møter med kontorsjefene på instituttene. Her luftes felles problemer, og fakultetene orienterer instituttene om kommende saker. I tillegg er det mye uformell kontakt mellom kontorsjefene på tvers av fakultetsgrensene. Samarbeid på tvers av institusjonsgrensene eksisterer også; eksempelvis arrangeres jevnlig seminarer hvor ansatte i universitetenes sentrale forskningsadministrative enheter møtes. Det finnes også et eget forum for nordiske universitetsadministratorene. Ulike internasjonale fora og konferanser er også møtested for ansatte i høyere administrative stillinger på tvers av landegrensene. I fagforeningssammenheng er det egne sammenslutninger beregnet på byråkrater innen høyere utdanning og forskning. Det er grunn til å tro at disse fora samlet sett styrker profesjonsidentiteten blant universitetsadministratorene.

5 Blir universitetene billigere eller dyrere å administrere når de blir større?

Svein Kyvik

5.1 Innledning

Et sentralt spørsmål i vår analyse av mulige byråkratiseringstendenser i universitetssektoren er om institusjonsstørrelse i seg selv har betydning for det relative omfanget av de administrative kostnadene. Dette er et spørsmål som har opptatt forskere så vel som personer ansvarlige for å utforme og endre ulike organisasjoner. På dette feltet står to syn mot hverandre og begge kan underbygges ved bruk av teoretiske betraktninger.

Teorien om *administrative stordriftsfordeler* går ut på at i store organisasjoner vil kostnadene brukt til administrasjon være relativt lavere enn i små organisasjoner, fordi størrelse i seg selv gjør at det administrative apparatet kan utnyttes mer effektivt. Mot dette står en hypotese om at jo større en organisasjon er, jo mer kompleks og uoversiktlig er den, og jo større vil andelen av utgiftene som går til administrasjon være, fordi kompleksitet i seg selv krever administrative ressurser for å kunne håndteres. Vi velger her å kalle dette teorien om *administrative stordriftsulemper*.

Hvilken teori som legges til grunn vil således ha store konsekvenser for praktisk politikk på dette feltet. I Norge har teorien om administrative stordriftsfordeler det siste tiåret hatt tilnærmet hegemoni i både offentlig og privat sektor. Den er brukt som legitimeringsgrunnlag for fusjoner i næringslivet og reformer innen høyere utdanning, bl.a. av Universitets- og høyskoleutvalget (1988). Utvalget uttalte at (s. 114): "Større enheter kan utnytte det administrative personalet virkningsfullt," og videre at: "Større enheter gir også bedre utnyttelse av det faglige personalets administrasjonstid." Forventninger om administrative stordriftsfordeler har vært en av flere grunner for sammenslåing av institutter og høyskoler, for å nevne to eksempler. Jo mindre ressurser som går med til administrasjon, jo mer ressurser kan brukes til forskning og undervisning.

I det følgende skal vi gå nærmere inn på hver enkelt av de to teoriene. Deretter skal vi gjennomgå en del studier som kan belyse deres holdbarhet,

for til sist å undersøke om det er forskjeller universitetene imellom med hensyn til det relative omfanget av den administrative komponenten.

5.2 Teorien om administrative stordriftsfordeler

Teorien om administrative stordriftsfordeler har sitt utspring i økonomiske teorier om "economies of scale" i produksjonsbedrifter. En vanlig antakelse er at enhetskostnadene ved produksjon av en vare synker til et optimalt punkt ved økende produksjonsmengde. Etter dette punktet stiger enhetskostnadene igjen. Økonomisk produksjonsteori kan imidlertid være en nyttig betraktningssmåte også innen andre sektorer, bl.a. høyere utdanning, selv om denne virksomheten er offentlig finansiert, ikke selger sine produkter og ikke er opptatt av økonomisk utbytte eller konkurransedyktighet (Sear 1983).

Ifølge teorien vil et stort universitet kunne ha relativt færre ansatte i administrative stillinger enn små universiteter. Dette skyldes at det administrative personalet kan utnyttes mer effektivt på to måter. For det første ved å utnytte prinsippene om arbeidsdeling og spesialisering gjennom reduksjon av antall ulike arbeidsoppgaver den enkelte administrator skal utføre. Dermed utvikles en spesialkompetanse som fører til at oppgavene kan utføres raskt uten å bruke mye tid på å sette seg inn i en lang rekke forskjelligartede saker. For det andre ved lettere å kunne tilpasse antall administrativt ansatte til oppgavestruktur og saksmengde. Særlig store er mulighetene blitt ved innføring av EDB systemer, hvor et relativt lite antall spesialister kan behandle store datamengder. Eksempler er lønns-, budsjett- og regnskapsfunksjonene. Også mindre universiteter trenger eget personale til å ivareta de forskjellige spesialfunksjonene, selv om dette har som konsekvens at deres spesialkompetanse ikke blir fullt utnyttet pga. et for lite antall likeartede saker.

Teorien om administrative stordriftsfordeler er utformet med utgangspunkt i studier av produksjonsbedrifter, og senere anvendt på offentlig forvaltning, sykehus, etc. I noen grad er den også tatt i bruk for å analysere den administrative komponenten ved universiteter og høyskoler, men da bare kostnadene som administrativt- og kontorpersonale genererer. Universitetene er imidlertid egenartede organisasjoner på grunn av produksjonspersonalets - det vitenskapelige personalets - store innflytelse på ledelsen og styringen av institusjonen og derigjennom deltakelse i administrativt arbeid. Fordi det faglige og det administrative personalet i en viss utstrekning kan erstatte hverandre under utføringen av administrative oppgaver, kan det ikke trekkes noen klar konklusjon ut fra data om hver enkelt av de to personalgruppene.

Teorien om administrative stordriftsfordeler kan imidlertid også anvendes for å analysere det vitenskapelige personalets deltakelse i administrativt arbeid. Antakelsen vil da være at gjennomsnittlig tid brukt til slikt arbeid av vitenskapelig personale vil gå ned med økende størrelse på universitetene, fordi det vil være flere vitenskapelig ansatte som kan dele på de administrative oppgavene, eller relativt færre av dem som trenger å delta i styrever, komiteer, råd og utvalg.

5.3 Teorien om administrative stordriftsulemper

Store organisasjoner er mer komplekse enn små organisasjoner, og en antakelse er at slike organisasjoner krever relativt større administrative ressurser enn små og oversiktlige institusjoner. Kompleksitet kan i denne sammenheng bety minst tre ting. For det første *horisontal* oppdeling i ulike spesialfunksjoner. I universitetssystemet vil dette si oppdeling i mange faglige institutter, avdelinger og sentra, samt en lang rekke administrative enheter. For det andre innebærer kompleksitet *vertikal* oppdeling gjennom flere styringsnivåer. Ved universitetene omfatter dette tre til fire nivåer; sentraladministrasjonen, fakulteter, institutter og til dels avdelinger innenfor institutter. I tillegg fungerer ofte forskergrupper som uformelle nivåer under institutter eller avdelinger. For det tredje er komplekse organisasjoner ofte *geografisk* spredt, med ulike enheter i beste fall lokalisert på forskjellige steder i en enkelt by.

Når organisasjoner vokser i størrelse blir de vanligvis også mer komplekse med oppdeling i nye oppgaver og enheter - med et faguttrykk kalt strukturell differensiering (Blau 1973, 1974). Oppdelingen skjer både i det horisontale og vertikale plan, men vil avta når organisasjonen når en viss størrelse. Differensieringsprosessen foregår hurtig ved overgang fra små til mellomstore organisasjoner, men sakte fra mellomstore til store institusjoner.

Horisontal, vertikal og geografisk differensiering vil ifølge teorien føre til at store organisasjoner - i dette tilfellet universitetene - vil behøve ekstra administrative ressurser for å holde institusjonen sammen. Organisasjonens ulike aktiviteter må koordineres og kontrolleres, og jo større organisasjonen er, jo mer vekt må legges på disse oppgavene (Mintzberg 1983). Behovet for kommunikasjon horisontalt og vertikalt i organisasjonen øker, og dette er tid- og ressurskrevende. Jo flere enheter en organisasjon består av, jo flere mulige relasjoner vil det være, og jo mer tid vil bli brukt til å vedlikeholde disse relasjonene, f.eks. gjennom planlegging, rundskriv, innhenting av opplysninger, samtaler og møtevirksomhet. Eget personale behøves for å

koordinere og kontrollere virksomheten i de mange grunnenhetene organisasjonen består av. Selv om behovet for koordinering vil variere med organisasjonstype, er dette en generell tendens. Innhenting, bearbeiding og formidling av informasjon krever altså stadig mer ressurser jo større organisasjonen blir.

Men også det vitenskapelige personalets deltakelse i administrativt arbeid vil ifølge teorien om administrative stordriftsulemper bli mer omfattende ved store enn ved små universiteter. Økt institusjonsstørrelse med en mer kompleks organisasjonsstruktur vil føre til økt behov for deltakelse av vitenskapelig personale i styringen av universitetene, f.eks. gjennom arbeid i styrer, råd, komiteer og utvalg.

5.4 Størrelse og kompleksitet - en integrasjon av de to teoriene

Av teorien om administrative stordriftsfordeler følger at kostnadene til administrasjon minker relativt sett i forhold til produksjonskostnadene når organisasjonen blir større. Denne antakelsen står dermed i skarp kontrast til hypotesen om at store institusjoner pga. sin kompleksitet trenger relativt større administrative ressurser for å holde organisasjonen sammen.

Størrelse har dermed to motsatte effekter på den administrative komponentens relative omfang. Stordriftsfordeler vil tendere til å redusere den, mens økt kompleksitet tenderer til å øke den pga. større krav til samordning av virksomheten. Disse to motstridende prosessene har ledet Blau (1973, 1974) til å utforme en hypotese om at administrative stordriftsfordeler vil minke med økende institusjonsstørrelse. Økende kompleksitet vil fra et gitt punkt føre til at rasjonaliseringsgevinsten ved stordrift gradvis reduseres og forsvinner.

5.5 Tidligere studier

Høyere utdanningsinstitusjoner kan ikke uten videre sammenlignes med andre store organisasjoner, bl.a. fordi det dels er forskjeller i krav til produksjon og avkastning, dels i hvilken grad det "produktive" personalet selv deltar i administrativt arbeid. Vi skal i det følgende først referere tidligere studier av andre typer organisasjoner, deretter undersøke om de rapporterte funn også gjelder for universiteter og høyskoler.

Det er to måter å teste de to teoriene på. For det første ved bruk av tverrsnittsdata gjennom sammenligning av institusjoner av ulike størrelse og kompleksitet på et gitt tidspunkt. For det andre ved bruk av tidsseriedata

gjennom å følge utviklingen i administrative kostnader over tid når institusjonene øker i størrelse og kompleksitet. Begge de to metodene har vært brukt, og noen studier har kombinert tverrsnitts- og tidsseriedata.

Blau og Schonherr (1971) peker på at i de fleste studier som er gjennomført finner man en negativ korrelasjon mellom størrelse og administrative kostnader. Det vil si at når organisasjonen vokser, minker den administrative komponenten relativt sett. Dette gjelder imidlertid ikke uansett. Når organisasjonen blir mer kompleks eller vokser ut over en viss størrelse, øker behovet for kommunikasjon og koordinering mellom de ulike delene av organisasjonen. Inntil en viss størrelse faller de administrative kostnadene, for så å øke. Hall (1974:138) konkluderer likeledes i en litteraturgjennomgang med at:

"The extensive studies of the size of the administrative component in organizations relative to their overall size yield the conclusion that there is a tendency toward a curvilinear relationship, in that the administrative component tends to decrease in size as organizational size increases, but in very large organizations, the relative size of the administrative component again increases - although not up to the level that it assumes in small organizations."

Pfeffer (1982) og Scott (1992) har også vurdert tidligere forskning på feltet, men konkluderer med at forholdet mellom økende organisasjonsstørrelse og administrative utgifter er uklart. Noen studier har funnet at den administrative komponenten vokser, mens andre rapporterer det motsatte.

Enkelte har dessuten kommet med metodiske innvendinger mot en del av denne litteraturen. Pfeffer (1982) hevder at det er problematisk å trekke generelle slutninger om forholdet mellom organisasjonsstørrelse og administrative kostnader uten å ta hensyn til om organisasjonens arbeidsstokk øker eller minker. På samme vis har Brinkman og Leslie (1986) pekt på at tidspunktet for måling av mulige stordriftsfordeler kan være avgjørende for hvilke konklusjoner som kan trekkes. Dersom organisasjoner vokser raskt, kan det ta tid å justere administrasjonens størrelse til den nye produksjonskapasiteten. På kort sikt kan det dermed påvises administrative stordriftsfordeler ved vekst i organisasjonen, men som etter en tid muligens vil reduseres eller forsvinne.

I tillegg har enkelte studier vist at spørsmålet om administrative stordriftsfordeler eller stordriftsulempen kan være avhengig av hvordan den administrative komponenten operasjonaliseres. Rushing (1966) peker på at

ulike stillingsgrupper kan regnes som administrativt personale; f.eks. administrative ledere, saksbehandlere, kontorpersonale og teknisk personale, og at antall personer i de forskjellige gruppene på ulik måte kan influeres av organisasjonsstørrelse. Scott (1992) refererer til en rekke tidligere undersøkelser og trekker den konklusjon at antall administrative ledere avtar relativt sett med økende størrelse, mens antall teknisk og kontorpersonale viser motsatt tendens.

Forholdet mellom størrelse og administrative utgifter har også vært undersøkt innenfor høyere utdanning. Utenlandske undersøkelser har imidlertid bare undersøkt forholdet mellom størrelsen på det administrative apparat og utgifter til undervisning og forskning, evt. antall vitenskapelig ansatte for å teste de nevnte hypotesene. Disse undersøkelsene mangler derfor et vesentlig element; den tid det vitenskapelige personalet selv bruker til administrasjon, og vil følgelig ikke kunne gi et komplett bilde av størrelsen på de administrative utgiftene i store og små institusjoner.

Blau (1973) har sammenlignet 115 amerikanske universiteter og høyskoler og konkluderer med at stordriftsfordelene er større enn stordriftsulempene. Han finner imidlertid også at selv om den relative andelen av rent administrativt personale minker med økende størrelse, øker den relative andelen kontorpersonale.

Det sistnevnte resultatet, som også er rapportert i andre tidligere studier (Scott 1992), reiser imidlertid spørsmål om i hvilken grad eldre undersøkelser er relevante for dagens situasjon. Den teknologiske utvikling de siste 10-20 årene gjennom innføring av EDB som arbeidsredskap for vitenskapelig og administrativt personale har redusert behovet for tradisjonelle kontorstillinger. I tillegg kan behovet for høyere administrative stillinger ha økt pga. nye krav til universitetene fra statens og samfunnets side om å påta seg nye oppgaver, dokumentere sin virksomhet bedre, etc. (jf. kapittel 8).

Blau's undersøkelse har vært utgangspunkt for mye av den forskning som senere er gjort på dette feltet. Nyere undersøkelser støtter imidlertid bare delvis Blau's funn.

En litteraturgjennomgang av seksti års forskning om mulige stordriftsfordeler i amerikansk høyere utdanning konkluderer med at det er en positiv sammenheng mellom både institusjonsstørrelse og institusjonell kompleksitet og administrative utgifter (Brinkman and Leslie 1986).

En tilsvarende undersøkelse av University of California både understøtter og går imot Blau's konklusjoner. På den ene siden var det relativt

færre administratorer pr. vitenskapelig ansatt ved de største universitetsfilialene enn ved de minste på et gitt tidspunkt. På den annen side viste det seg at i løpet av en 25 års periode økte antall administrative ansatte forholdsvis mer enn antall vitenskapelige ansatte ved de to største universitetsfilialene.

Lane (1990) har brukt både tidsseriedata og tverrsnittsdata for å teste teorien om administrative stordriftsfordeler i svensk høyere utdanning. I perioden 1969-85 økte antall administrativt ansatte (inklusive kontorpersonele) ved universitetene og høyskolene relativt mer enn antall vitenskapelig ansatte, samtidig som det var en kraftig vekst i både antall studenter og ansatte. En sammenligning av 34 høyere utdanningsinstitusjoner i 1984 viste samtidig en kurvelineær sammenheng mellom størrelse og antall administrativt ansatte. Den relative størrelsen på den administrative komponenten ble lavere jo større høyskolene var, men bare inntil en institusjonsstørrelse på ca. 5.000 studenter. Ved større høyskoler og universiteter var forholdstallet mellom administrativt og vitenskapelig ansatte noenlunde likt uansett hvor mange studenter institusjonene hadde.

En senere svensk undersøkelse dokumenterer at utgiftene til administrasjon ved universiteter og høyskoler fortsatt øker mer enn utgiftene til forskning og undervisning, og at store institusjoner har relativt lavere administrative utgifter enn små, men forskjellene er blitt mindre (Statskontoret 1992:8).

De refererte undersøkelsene viser altså at små institusjoner er relativt mer kostbare å administrere enn store, men at når universiteter og høyskoler over tid har fått flere ansatte og studenter, har de administrative utgiftene økt relativt mer enn utgiftene til undervisning og forskning. Hvordan kan disse tilsynelatende motsigende tendensene forklares?

En forklaring er ulik metodisk tilnærming til størrelsesproblematikken. Mens analyser av tverrsnittsdata finner at store organisasjoner bruker relativt færre ressurser til administrasjon, viser analyser av tidsseriedata at når organisasjonen vokser, øker de administrative utgiftene relativt mer enn utgiftene til undervisning og forskning. Denne tendensen gjelder ikke bare for universiteter og høyskoler, men er også funnet i studier av andre organisasjonstyper (Scott 1992).

En nærliggende konklusjon på bakgrunn av disse resultatene er at det ikke er vekst i seg selv som fører til økte administrative utgifter, men andre forhold, f.eks. at universiteter og høyskoler over tid har tatt på seg stadig nye oppgaver som har generert administrative kostnader (jf. kapittel 8).

5.6 Data

For å undersøke om det finnes noen sammenheng mellom institusjonsstørrelse og administrative kostnader ved norske universiteter, må vi først klarlegge hvordan *størrelse* og *administrasjon* kan operasjonaliseres. Når det gjelder lærestedenes *størrelse* har vi valgt å bruke to ulike indikatorer:

- Antall årsverk utført av totalt vitenskapelig personale, inkludert doktorgradsstudenter med arbeidsplass ved lærestedet og eksternt finansiert personale.
- Antall studenter.

Når det gjelder *administrative kostnader* har vi brukt antall årsverk utført av høyere administrativt og kontorpersonale som indikator. Grunnen til dette valget og hvilke stillingskategorier det gjelder er nærmere beskrevet i kapittel 3.

Data er hentet fra tre ulike kilder:

- *Statens sentrale tjenestemannsregister*, som i sin lønnsstatistikk gir en oversikt over antall årsverk til høyere administrative- og kontorstillinger pr. 1. oktober lønnet over lærestedenes grunnbudsjetter.
- *NIFU's forskerpersonalregister*, som gir en oversikt over antall årsverk utført av samtlige vitenskapelig ansatte i hovedstilling ved lærestedene pr. 1. oktober, herunder stipendiater og eksternt finansiert personale.
- *SSB's utdanningsstatistikk*, som gir en oversikt over antall registrerte studenter ved lærestedene pr. 1. oktober.

I tillegg har vi trukket inn data om det vitenskapelige personalets bruk av tid til administrativt arbeid hentet fra en spørreskjemaundersøkelse ved universitetene i 1992 (jf. kapittel 2).

Siden vi bare har fire universiteter blir sammenligningsgrunnlaget spinkelt. Vi har derfor valgt å inkludere de to største offentlige vitenskapelige høyskolene, Norges landbrukshøgskole og Norges handelshøgskole for å styrke datagrunnlaget.

Vi har brukt data fra fem tidspunkter for å analysere utviklingen over tid; 1987, 1989, 1991, 1993 og 1995. Dette er en periode hvor de høyere lærestedene har gjennomgått en dramatisk vekst med en tilnærmet fordobling

av studenttallet, og sterk økning i antall vitenskapelig og administrativt ansatte.

Ved å kombinere tidsseriedata og tverrsnittsdata er vi av den oppfatning at resultatene bør kunne danne et utgangspunkt for en diskusjon om stordriftsfordeler kontra stordriftsulemper, selv om antall læresteder som sammenlignes er for lite til å trekke klare konklusjoner.

5.7 Resultater

Tabell 5.1 viser størrelsen på de enkelte lærestedene målt ved ulike indikatorer. Universitetet i Oslo er desidert størst, universitetene i Trondheim og Bergen er omtrent like store, og deretter kommer i rekkefølge Universitetet i Tromsø, Norges landbrukshøgskole og Norges handelshøyskole.

Tabell 5.1 Universitetenes størrelse høsten 1995 målt ved ulike indikatorer.

	Totalt vitenskapelig - personale. Årsverk ¹	Høyere administrativt/ kontorpersonale. Årsverk	Registrerte studenter ¹
Univ. i Oslo	3.000	917	37.000
Univ. i Trondheim	1.900	579	17.500
Univ. i Bergen	1.600	544	17.700
Univ. i Tromsø	750	331	6.500
NLH	430	156	2.400
NHH	190	66	2.200

1 Foreløpige tall.

I tabell 5.2 har vi beregnet antall årsverk utført av vitenskapelig ansatte pr. årsverk utført av administrativt personale for de enkelte lærestedene i perioden 1987-95. *En* tendens er at store institusjoner har relativt lavere administrative kostnader enn små institusjoner; en annen tendens at de administrative kostnadene har økt over tid. I 1995 var forholdstallet mellom vitenskapelig personale og administrativt personale 10-30 prosent høyere ved universitetene i Oslo og Trondheim enn ved de andre lærestedene. Men forskjellene var større tidligere. Mens forholdstallet ved universitetene i Bergen og Tromsø var det samme i 1991 som i 1995, har antall årsverk utført av administrativt personale ved universitetene i Oslo og Trondheim økt betydelig i det samme tidsrommet sett i relasjon til veksten i det vitenskapelige personalet.

Tabell 5.2 Antall årsverk utført av vitenskapelig personale per årsverk utført av administrativt personale, etter lærested. 1987-95.

	1987	1989	1991	1993	1995 ¹
Univ. i Oslo	3,7	3,8	3,9	3,5	3,3
Univ. i Trondheim	3,7	4,0	4,3	3,5	3,3
Univ. i Bergen	3,1	2,9	3,0	2,8	2,9
Univ. i Tromsø	2,6	2,5	2,4	2,3	2,3
NLH	3,5	2,7	2,8
NHH	2,0	2,9	2,7	2,6	2,9

1 1995-tall er foreløpige.

Spørsmålet er om disse tendensene kan skyldes forskjeller i studenttall. Tendensen til administrative stordriftsfordeler blir imidlertid enda klarere når vi sammenligner forholdstallet mellom studenter og administrativt personale (tabell 5.3).

Tabell 5.3 Antall registrerte studenter per årsverk utført av ansatte i administrative stillinger. 1987-95.

	1987	1989	1991	1993	1995 ¹
Univ. i Oslo	33	41	46	43	40
Univ. i Trondheim	26	32	34	31	30
Univ. i Bergen	24	29	32	31	33
Univ. i Tromsø	13	15	20	21	20
NLH	15	12	12	11	15
NHH	25	28	32	33	33

1 1995-tall er foreløpige.

Et annet forhold som må kommenteres er forskjellen mellom universitetene i Trondheim og Bergen. De er jevnstore i studenttall og antall administrativt personale, men Universitetet i Trondheim har flere vitenskapelig tilsatte. Tar vi utgangspunkt i forholdet mellom vitenskapelig og administrativt personale, var de administrative kostnadene vel 10 prosent høyere ved Universitetet i Bergen enn ved Universitetet i Trondheim i 1995. I de foregående år var denne forskjellen vesentlig høyere, 20 - 30 prosent i Universitetet i Bergens disfavør. Forskjellen mellom universitetene blir enda større når vi ser på lønnsutgiftene til gruppen høyere administrativt og kontorpersonale. Ved Universitetet i Bergen var 60 prosent høyere administrativt personale i 1994 mot 47 prosent ved Universitetet i Trondheim (figur 3.4). Trekker vi derimot inn studenttall som indikator på universitetsstørrelse er det ikke vesentlige

forskjeller i administrative kostnader mellom de to universitetene (tabell 5.3). Hvilke konklusjoner som skal trekkes er med andre ord avhengig av hvilket tallmateriale som legges til grunn.

En annen, men mindre klar tendens er at universitetene har fått relativt høyere administrative kostnader over tid. Denne tendensen er for øvrig klarere enn det som framgår av tabell 5.2. Antall lavere lønnede kontorstillinger har stått omtrent stille i perioden 1987-95, mens antall høyere lønnede administrative stillinger har økt dramatisk (jf. kapittel 3).

I hvilken grad påvirker det vitenskapelige personalets deltakelse i administrativt arbeid disse tendensene? Det kan tenkes at ved universiteter med relativt stor andel administrativt ansatte, vil det vitenskapelige personalet i gjennomsnitt bruke mindre tid til administrasjon enn ved universiteter hvor det administrative støtteapparatet er dårligere utbygget. Det vitenskapelige personalet må med andre ord gjøre en større del av det administrative arbeidet selv. Det framkom imidlertid ingen signifikante forskjeller mellom universitetene i kartleggingen av det faste vitenskapelige personalets tidsbruk i 1991. Den gjennomsnittlige andelen av total arbeidstid brukt til administrasjon varierte mellom 16 og 18 prosent ved de fire universitetene (jf. kapittel 2).

5.8 Konklusjon

Utgangspunktet for denne analysen var spørsmålet om institusjonsstørrelse i seg selv har betydning for det relative omfanget av de administrative kostnadene. Fra en teoretisk synsvinkel kan en finne støtte for hypoteser både om administrative stordriftsfordeler og stordriftsulemper. Seks læresteder er selvsagt for lite som underlagsmateriale for vitenskapelig testing av teoriene om administrative stordriftsfordeler og -ulemper. Isolert sett er derfor resultatene verdiløse. Men sett i sammenheng med tilsvarende utenlandske undersøkelser, faller resultatene inn i et felles mønster. En gjennomgang av relevante tilsvarende undersøkelser i andre land tyder på at små institusjoner er relativt mer kostbare å administrere enn store. Den samme tendensen finner vi i det norske universitets- og høyskolesystemet. Utenlandske undersøkelser viser dessuten at over tid har utgiftene til administrasjon økt mer enn utgiftene til undervisning og forskning. Dette gjelder både for store og små universiteter, og selv om de vokser i størrelse. Også denne tendensen finner vi ved norske universiteter. Vi vil derfor konkludere med at det ikke er størrelse i seg selv som er administrativt utgiftsdrivende, men andre forhold (jf. kapittel 8).

Forskjellene mellom de norske universitetenes relative utgifter til administrasjon må imidlertid tolkes med forsiktighet. Bl.a. varierer fagsammensetningen mellom universitetene, men vi har ikke hatt anledning til å gå nærmere inn på slike forhold i arbeidet med denne rapporten.

6 Instituttstørrelse og administrative kostnader

Svein Kyvik

6.1 Innledning

Universitetene har instituttene som sine grunnenheter. Det er her undervisningen og forskningen finner sted. En stor del av universitetenes administrative virksomhet foregår også på dette nivået. Instituttene har dessuten blitt atskillig større i løpet av en relativt kort tidsperiode gjennom sammenslåinger og studentvekst. Og som vist i kapittel 7 er det på institutt-nivå de fleste nye administrative stillinger er blitt opprettet. Instituttene bruk av ressurser til administrative formål er således av stor interesse for å få økt innsikt i forholdet mellom fag og administrasjon.

Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er om instituttene økte størrelse i seg selv har betydning for omfanget av universitetenes administrative kostnader. Bidrar større institutter til byråkratiseringstendensene? Selv om slike synspunkter har vært fremmet en rekke ganger, er en vanligere antakelse at store institutter har stordriftsfordeler, eller mer presist at:

- Det vitenskapelige personalet bruker mindre av sin arbeidstid til administrativt arbeid ved store institutter enn ved små fordi arbeidet kan deles på flere.
- Det er relativt billigere å administrere store enn små institutter fordi administrativt personale kan utnyttes mer effektivt.

Av disse to påstandene kan en tredje hypotese avledes:

- De totale administrative kostnadene i form av antall årsverk pr. vitenskapelig ansatt brukt til administrasjon av vitenskapelig og administrativt personale er lavere i store institutter enn i små.

Formålet med denne artikkelen er å undersøke disse forholdene empirisk.

Noen teoretiske betraktninger

En lang rekke studier har vært foretatt i ulike typer organisasjoner for å undersøke om det foreligger administrative stordriftsfordeler (jf. kapittel 5). De fleste studier rapporterer en negativ korrelasjon mellom størrelse og administrative kostnader. Det vil si at når organisasjonen vokser, minker den administrative komponenten relativt sett. Men når organisasjonen blir mer kompleks eller vokser ut over en viss størrelse, øker behovet for kommunikasjon og koordinering mellom de ulike delene av organisasjonen. Inntil en viss størrelse faller de administrative kostnadene, for så å øke.

Sett under ett kan imidlertid disse studiene ha begrenset relevans for vår problemstilling. De ovennevnte konklusjonene er trukket med utgangspunkt i studier av organisasjoner med et stort antall ansatte. Men dersom vi forutsetter at vi finner administrative stordriftsfordeler også i svært små organisasjoner, skulle de nevnte hypotesene være riktige. En større del av det vitenskapelige personalet kan dele på arbeidsoppgaver og verv, og administrativt personale kan rimeligvis utnyttes mer effektivt når instituttene er store. La oss likevel komme med noen forsøksvise innvendinger mot en slik antakelse.

Den første hypotesen impliserer at flere av det vitenskapelige personalet kan dele på arbeidsoppgaver og verv ved store institutter enn ved små institutter. Minst tre forhold kan imidlertid virke mot at dette samlet skulle gi bedre tid for personalet til forskning og undervisning. *For det første* fører mangelen på kontinuitet i valgte verv til at atskillig energi blir brukt til å løse "gamle" administrative problemer. Arbeidsoppgavene blir i mindre grad enn ønskelig rutiniserte og følgelig mer tidkrevende. Spesialiseringens fordeler blir ikke utnyttet optimalt. *For det andre* vil en turnusordning i administrative verv føre til lengre perioder uten verv for det vitenskapelige personalet. Men selv om administrativt arbeid for mange er en forpliktelse, og deltakelse i administrativt arbeid oppfattes som en belastning for forskningsvirksomheten, ønsker en del av det vitenskapelige personalet innflytelse, og innflytelse oppnås gjennom aktiv deltakelse i og rundt beslutningssituasjoner. Det er derfor ingen selvfølgelighet at andelen personer som deltar eller den tid som blir brukt i beslutningsprosessen formelt eller uformelt minker ved økende instituttstørrelse. *For det tredje* betyr økt størrelse også økt kompleksitet og økt behov for kommunikasjon, koordinering og kontroll. Den interne ressursfordelingen ved store og sammensatte institutter kan være atskillig mer konfliktykt og kreve relativt mer møtevirkosomhet enn ved små og oversiktlige institutter.

Den andre hypotesen, at administrativt personale kan utnyttes mer effektivt når instituttene er store, kan også diskuteres. Instituttene fungerer ikke som selvstendige økonomiske enheter i et marked hvor kravet til overskudd bidrar til å holde de administrative kostnadene nede. Tvert imot kan det som for universitetet som helhet framstår som administrative *kostnader*, for det enkelte institutt oppfattes som administrative *ressurser* til disposisjon for det vitenskapelige personalet. Tradisjonelt er det ikke økonomisk rasjonalitet som ligger til grunn for instituttstrukturen, og det kan derfor tenkes at store institutter i kraft av sin faglige tyngde har greid å få tilført relativt større administrative ressurser enn små institutter.

Den tredje hypotesen, at de samlede administrative kostnadene er lavere i store institutter enn i små, følger av de to andre. Det er her viktig å understreke at det er viktig å studere den totale administrative komponenten på grunn av de overlappende roller faglig og administrativt personale har i administreringen av instituttet. Det forhold at vitenskapelig ansatte i relativt stor grad er involvert i administrativt arbeid, reduserer også anvendbarheten av tradisjonelle teorier om administrative stordriftsfordeler i en analyse av universitetsorganisasjoner. Fordi det faglige og det administrative personalet i en viss utstrekning kan erstatte hverandre under utføringen av administrative oppgaver, kan det ikke trekkes noen klar konklusjon ut fra data om hver enkelt av de to personalgruppene.

Tidligere forskning

I lys av de store ressurser som blir brukt til administrasjon på instituttnivå ved universitetene (se kapittel 7), er det foretatt overraskende lite forskning for å belyse dette spørsmålet. Forholdet mellom instituttstørrelse og administrative kostnader ved norske universiteter har tidligere vært undersøkt ved bruk av data fra en spørreskjemaundersøkelse blant samtlige fast ansatte i vitenskapelige stillinger ved de fire universitetene i 1982 (Kyvik og Olsen 1986). Undersøkelsen viste at den administrative belastningen for det vitenskapelige personalet avtok med økende instituttstørrelse. På den annen side hadde store institutter relativt flere administrativt ansatte enn små institutter. Denne tendensen ble støttet av andre data som viste at ved institutter hvor fagpersonalet vurderte kvaliteten på administrasjons- og kontorarbeidet som godt, var antall administrative stillinger pr. fast vitenskapelig ansatt høyere enn gjennomsnittet. Det ble konkludert med at store institutter ikke hadde administrative stordriftsfordeler.

En svakhet med den forrige undersøkelsen var at data om administrativt personale ikke var tilgjengelig på instituttnivå. Istedet ble fakulteter som hovedsaklig besto av store institutter sammenliknet med fakulteter med en overvekt av henholdsvis middels store og små institutter. Men fordi de fleste fakulteter både omfatter store, mellomstore og små institutter kan det stilles spørsmål ved validiteten av disse resultatene.

I tillegg har det skjedd store endringer i forholdet mellom høyere administrativt personale og kontorpersonale (jf. kapittel 3). På grunn av innføring av EDB som arbeidsredskap for det vitenskapelige personalet på 80-tallet har det relative antall kontorstillinger gått tilbake, mens det har vært en kraftig vekst i antall høyere administrativt ansatte. Denne endringen stiller spørsmål ved om resultatene fra 82-undersøkelsen er dekkende for dagens situasjon.

6.2 Data og metode

I denne undersøkelsen er datagrunnlaget bedre enn i 82-undersøkelsen ved at det er brukt opplysninger om antall årsverk i 1992 til administrativt arbeid på hvert enkelt institutt. Disse opplysningene er kombinert med data om tid brukt til administrasjon blant ansatte i faste vitenskapelige stillinger ved de fire universitetene. Tidsbruksdataene er hentet fra en spørreskjemaundersøkelse blant dette personalet i 1992 (Kyvik og Enoksen 1992). 69 prosent av personalet svarte på skjemaet.

Institutter som er med i undersøkelsen

Noen universitetsinstitutter har også andre oppgaver enn undervisning og forskning. Dette gjelder i første rekke museer og samlinger, samt medisinske og odontologiske institutter, avdelinger og laboratorier. Dette gjør dem lite sammenlignbare med de ordinære universitetsinstituttene. De er derfor utelatt fra denne analysen. I tillegg er Universitetet i Tromsø, hvor instituttene er organisert som fakulteter, utelukket fra undersøkelsen, sammen med en rekke institutter hvor datamaterialet var ufullstendig. Vi sitter da igjen med 142 institutter og 1182 fast vitenskapelig ansatte som besvarte spørreskjemaet.

Størrelsen på instituttene som er med i undersøkelsen varierer mye; mellom 1 og 52 faste vitenskapelige tilsatte, mellom 2 og 106 totalt antall vitenskapelige tilsatte (fast vitenskapelig personale, stipendiater, vitenskapelige assistenter og personale på oppdragskontrakter), og mellom 2 og 152 totalt vitenskapelig og teknisk personale. Den sistnevnte indikatoren er den

mest presise og er den eneste som er brukt i de analysene som er presentert. Anvendelsen av de to førstnevnte indikatorene på instituttstørrelse fører ikke til signifikant forskjellige resultater.

Administrativ belastning

Følgende tre variabler er tatt med som indikatorer på administrativ belastning:

- Antall timer brukt til administrativt arbeid av fast vitenskapelig ansatte i 1991. I gjennomsnitt brukte dette personalet 34 timer pr. måned til slikt arbeid.
- Andel av fast vitenskapelig personale med administrative verv ved universitetet som dekanus, instituttbestyrer, undervisningsleder, leder av fast utvalg, e.l. i 1991.
- Andel av fast vitenskapelig personale som var medlemmer av styre, råd, utvalg eller komite ved universitetet i 1991.

Et problem med disse dataene er at det ikke er mulig å skille mellom den delen av det vitenskapelige personalets administrative virksomhet som foregår på instituttnivå og den delen som foregår på fakultetsnivå eller i universitetets sentrale styringsorganer. I spørreskjemaundersøkelsen ble personalet bedt om å angi all administrativ virksomhet internt ved eget universitet, ikke bare den som foregikk på instituttnivå. Vi tror likevel ikke at dette forholdet i særlig grad svekker konklusjonene som kan trekkes. For det første vil vi anta at for de fleste foregår mesteparten av det administrative arbeidet i tilknytning til de enkelte instituttene (jf. Lahn 1993:43). For det andre vil vi anta at i den grad personalet er med i administrativt arbeid på fakultetsnivå, deltar de i de fleste tilfellene som representanter for sine respektive institutter. I alt overveiende grad kan derfor den tid personalet i gjennomsnitt bruker til administrasjon enten direkte eller indirekte henføres til instituttnivå.

Vi har ikke tilsvarende data om administrativ belastning for personale i tekniske-, oppdrags- eller stipendiatstillinger. For å kunne beregne totale ressurser brukt til administrasjon er vi følgelig nødt til å bruke estimater. Når det gjelder stipendiater viste en spørreskjemaundersøkelse foretatt i 1982 at denne gruppen i gjennomsnitt brukte 5 prosent av sin arbeidstid til slikt arbeid (Kyvik og Voje 1984). For tekniske stillinger og oppdragsfinansierte stillinger foreligger ingen data. Vi antar imidlertid at den administrative

komponenten som er tillagt disse stillingstypene ligger på omtrent samme nivå som stipendiatene. Analyser foretatt med utgangspunkt i et estimat på 10 prosent førte ikke til signifikant forskjellige resultater. En svakhet med denne estimeringsmetoden er imidlertid at vi forutsetter en gitt mengde administrativt arbeid for disse stillingene uansett størrelsen på instituttene de arbeider ved.

Administrative kostnader

Som indikator på administrative kostnader har vi anvendt summen av antall årsverk utført av høyere administrativt- og kontorpersonale ved det enkelte institutt. Det kan imidlertid diskuteres i hvilken grad kontorpersonalet utfører administrativt arbeid. Vi er på den annen side interessert i å betrakte den høyere administrative og den rent kontormessige funksjonen under ett, da begge funksjonene er ment å støtte opp om den primære virksomheten ved universitetene. (Kapittel 3 gir en nærmere beskrivelse av hvilke stillingskategorier som inngår i gruppen administrativt/kontorpersonale). I gjennomsnitt hadde instituttene som er inkludert i undersøkelsen 4.6 slike årsverk til disposisjon (2.4 høyere administrative og 2.3 kontorårsverk).

Den relativt store komponenten med teknisk personale ved de naturvitenskapelige og teknologiske institutter medfører i denne sammenheng visse metodiske problemer. På den ene siden er dette hjelpestillinger for det vitenskapelige personalet. På den andre siden er det knyttet administrative kostnader også til denne gruppen personale. Vi har derfor funnet det mest korrekt å beregne administrative kostnader ved å dele antall administrative årsverk på det totale antall faglig og teknisk personale.

Et annet metodisk problem er mangelen på data om studenttall ved hvert enkelt institutt. Forholdstallet mellom lærer og student varierer mye mellom instituttene og kan påvirke både administrativ belastning for det vitenskapelige personalet og administrative kostnader. Det er imidlertid tvilsomt om dette forholdet kan endre hovedtendensene i datamaterialet, fordi forskjellen i lærer/student forholdstallet neppe er knyttet opp mot forskjellen i instituttstørrelse. Dette er likevel en usikkerhetsfaktor som vi ikke har hatt mulighet til å kontrollere for i denne undersøkelsen.

Statistiske analyser

To typer statistiske analyser er blitt foretatt; korrelasjonsanalyser (Pearson's r) mellom instituttstørrelse og henholdsvis administrativ belastning og kostnader, og krysstabuleringer mellom grupper av institutter og henholdsvis

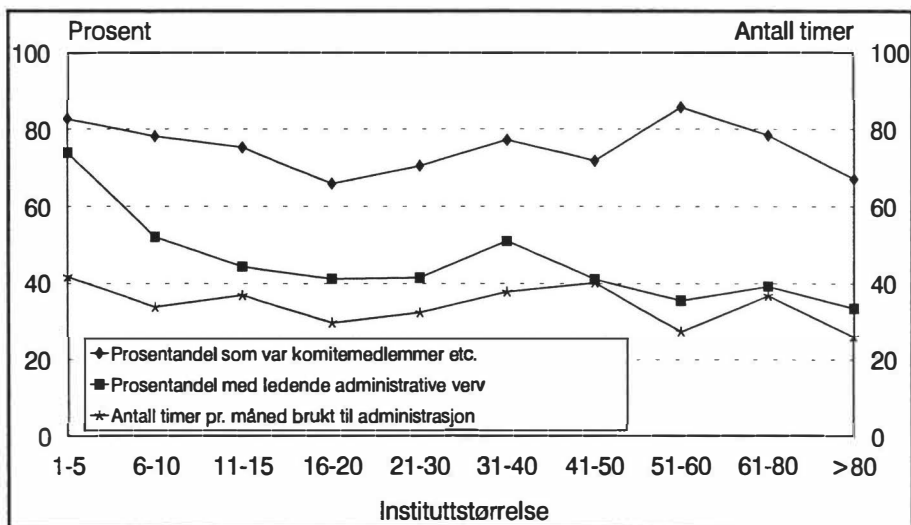
administrativ belastning og kostnader. De sistnevnte analysene er foretatt for å undersøke mulig kurvelinearitet og for å illustrere resultatene.

6.3 Resultater

Instituttstørrelse og administrativ belastning

Den første hypotesen går ut på at den administrative belastningen for det vitenskapelige personalet er relativt mindre i store institutter enn i små fordi slikt arbeid kan fordeles på flere personer. Undersøkelsen viser imidlertid at det bare er en meget svak, men signifikant negativ korrelasjon (-.07) mellom instituttstørrelse og den tid det faste vitenskapelige personalet bruker på administrativt arbeid.

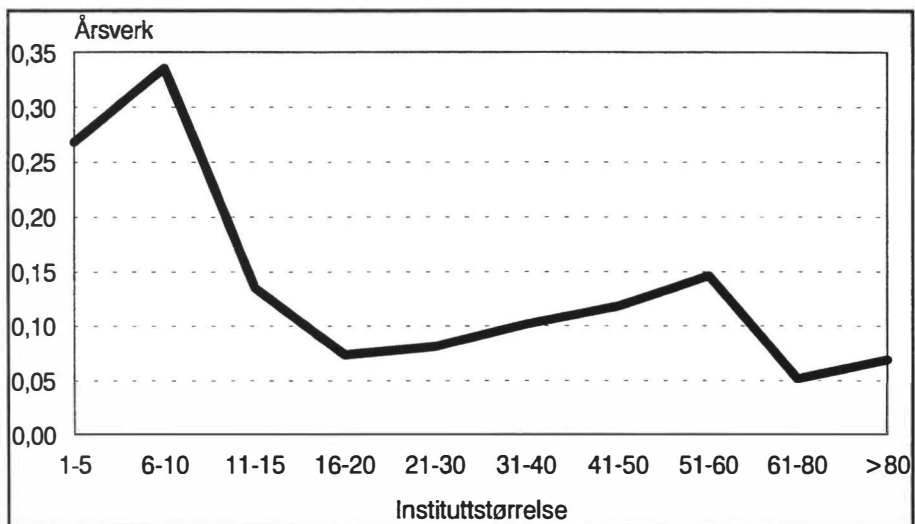
I figur 1 er forholdet mellom instituttstørrelse og våre tre indikatorer på administrativ belastning framstilt. Bare en av indikatorene, andel fast vitenskapelig personale med ledende administrative verv, viser en klar nedgang med økende instituttstørrelse, men dette gjelder bare fram til instituttene har ca. 15 ansatte i vitenskapelige og tekniske stillinger.



Figur 6.1 Forholdet mellom instituttstørrelse (totalt antall vitenskapelig og teknisk personale) og administrativ belastning for fast vitenskapelig personale.

Instituttstørrelse og administrative kostnader

Den andre hypotesen går ut på at store institutter kan administreres med lavere kostnader enn små institutter fordi administrativt personale kan utnyttes mer effektivt. Denne hypotesen blir i en viss utstrekning bekreftet av våre data. Det er en signifikant negativ korrelasjon (-.21) mellom instituttstørrelse og antall årsverk brukt til administrasjon av høyere administrativt og kontorpersonale. De administrative kostnadene er betydelig høyere enn gjennomsnittet i institutter med mindre enn 10 vitenskapelig og teknisk ansatte. Det er imidlertid ingen forskjell mellom institutter med mer enn 10 faglig tilsatte (figur 2).

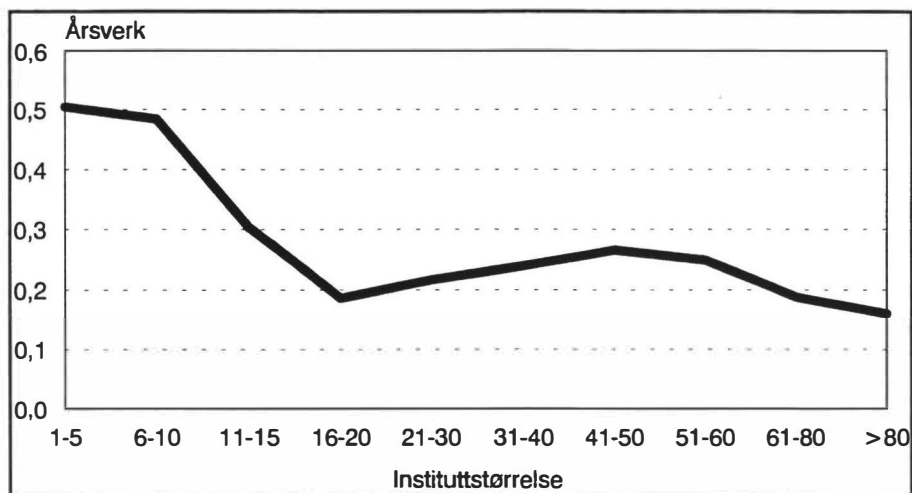


Figur 6.2 Forholdet mellom instituttstørrelse (totalt antall vitenskapelig og teknisk personale) og gjennomsnittlig antall årsverk brukt til administrasjon av administrativt personale ved instituttet pr. vitenskapelig/teknisk stilling.

Instituttstørrelse og totalt antall årsverk til administrativt arbeid

Den tredje hypotesen følger som nevnt av de to andre. Fordi både den administrative belastningen for det faglige personalet og administrativt arbeid utført av støttepersonalet vil være lavere jo større instituttet er, vil de totale ressursene brukt til administrasjon være lavere i store enn i små institutter. Vi finner klar støtte for en slik sammenheng i korrelasjonsanalysen (Pearson's $r = -.25$). Av figur 6.3 går det dessuten fram at når vi slår sammen totalt antall årsverk brukt til administrasjon av vitenskapelig, teknisk og administrativt personale, bruker institutter med færre enn 10 vitenskapelige

og teknisk tilsatte relativt mer ressurser til administrativt arbeid enn institutter som er større enn dette. Det er imidlertid ingen signifikante forskjeller mellom de mellomstore og store instituttene i så henseende. Ved institutter med færre enn 10 vitenskapelige og teknisk tilsatte brukes det 0.5 årsverk til administrativt arbeid for hver faglig/teknisk stilling, mens dette tallet stort sett varierer mellom 0.2 og 0.25 for de andre instituttene.



Figur 6.3 Forholdet mellom instituttstørrelse (totalt antall vitenskapelig og teknisk personale) og gjennomsnittlig antall årsverk brukt til administrasjon av alle ansatte ved instituttet pr. vitenskapelig/teknisk stilling.

6.4 Konklusjon

De tre hypotesene har i en viss grad funnet støtte i datamaterialet, selv om sammenhengen mellom instituttstørrelse og det vitenskapelige personalets bruk av tid til administrasjon er svært svak. Alt i alt indikerer imidlertid resultatene at det er kostbart å drive de minste instituttene. På den annen side bruker ikke store institutter relativt færre ressurser til administrasjon enn middelstore enheter. Det er bare små forskjeller blant institutter med mer enn 10 personer i faglige og tekniske stillinger. Betegnelsen stordriftsfordeler kan derfor neppe benyttes i denne sammenheng. Det må imidlertid understrekes at instituttstrukturen ved universitetene stort sett ikke er utformet på grunnlag av økonomiske effektivitetskriterier. Forholdstallet mellom faglig personale og administrativt støttepersonale kan dessuten endre seg over tid. Dette forholdet gjør det også problematisk å analysere i hvilken

grad det er en mer eller mindre "lovmessig" sammenheng mellom størrelsen på universitetsinstituttene og de ressurser som blir brukt til administrasjon.

Fra et teoretisk synspunkt kan imidlertid disse resultatene forklares. I kapittel 5 argumenterte vi for at størrelse kan ha to motsatte effekter på den administrative komponentens relative omfang. Stordriftsfordeler vil tendere til å redusere den, mens økt kompleksitet tenderer til å øke den pga. større krav til samordning av virksomheten. Disse to motstridende prosessene ledet Blau (1973, 1974) til å utforme en hypotese om at administrative stordriftsfordeler vil minke med økende institusjonsstørrelse. Økende kompleksitet vil fra et gitt punkt føre til at rasjonaliseringsgevinsten ved stordrift gradvis reduseres og forsvinner. En slik forklaring stemmer godt overens med våre funn.

7 Delegering - administrativ effektivisering eller dublering?

Åse Gornitzka og Ingvild Marheim Larsen

7.1 Innledning

En arv fra 1980-årenes organisasjonsreformer er trenden med mest mulig delegering av oppgaver fra høyere til lavere nivå. Bakgrunnen for dette er blant annet å finne i statens fornyelsesprogram for administrativ virksomhet (Den nye staten 1987). Moderniseringsprogrammet var ikke bare et særnorsk fenomen, men tilsvarende prosesser kan observeres i hele den vestlige verden. Bakgrunnen for trenden er finansieringsproblemer i offentlig sektor som forsøkes løst gjennom administrative reformer (Metcalf og Richards 1987:65). Moderniseringsprogrammet har to hovedhensikter; for det første å bedre ressursutnyttelsen og for det andre å bedre statlig service. *Desentralisering* ble pekt ut som et sentralt virkemiddel for å nå disse målene. For universitetenes del vil det i praksis si at mange oppgaver, ansvar og myndighet etter hvert har blitt flyttet fra sentralt til fakultetsnivå og videre ned til instituttnivå.

Det knesatte prinsippet fra 1980-tallets målstyringstankegang var at beslutningsmyndighet skulle "delegeres til lavere nivå som også skal tillegges ansvaret for oppnådde resultater" (Statskonsult 1988). Ved Universitetet i Oslo var desentralisering en helt sentral tankegang bak mange av de organisatoriske endringer som denne institusjonen gjennomgikk fram mot 1990-tallet (Gornitzka 1989). Vi har også sett dette ved Universitetet i Bergen (Gornitzka og Larsen 1995). Delegering var ikke bare 1980-tallets "medisin", også den siste stortingsmeldingen om høyere utdanning slo fast at delegeringslinjen fortsatt skal følges. (St.meld.nr.40, 1990-91, s. 49). Delegering som virkemiddel har dermed preg av ideologi (Hall 1991) og "brukerdemokrati" er en del av denne ideologien (Selle 90:14). Noen funn fra organisasjonsforskningen indikerer at når organisasjoner blir større og mer differensierte, vil myndighet og oppgaver bli delegert vertikalt (Scott 1992). Begge disse forutsetningene er oppfylt når det gjelder de norske universitetene.

Hvorvidt desentralisering bidrar til at organisasjoners administrative komponent vokser eller minker, gir organisasjonsforskningen ikke noe

entydig svar på (Hall 1991, Scott 1992). En del av den praktisk-politiske tanken har vært at når saksbehandling og myndighet legges nærmest mulig dem det berører, vil det innebære en forenkling og forbedring av de administrative tjenester. Effektivisering av administrasjonen har altså vært en sentral beveggrunn for desentralisering. En underliggende ide er at desentralisering av oppgaver og myndighet muliggjør rask respons til lokale forhold. Hvis dette er tilfelle er det å forvente at administrative ressurser har blitt flyttet fra sentralt til fakultetsnivå og til instituttene.

På den andre siden er det mulig å tenke seg at desentralisering innenfor universitetssystemet er et bidrag til administrativ vekst, det vil si at når oppgaver delegeres til andre nivåer vil administrativ dublering heller enn mer effektiv utnyttelse av administrative ressurser være resultatet. Organisatorisk dublikasjon vil si at det finnes enheter som overlapper hverandre i oppgaveutførelse. Forskning viser at desentralisering gir økt *formalisering* for at koordinering og kontroll av virksomheten kan opprettholdes (Scott 1992, Hall 1991). Vertikal delegering betyr økt vektlegging av brukerhensyn og ansattes interesser, dublikasjon kan tone dette ned til fordel for økt vektlegging av politiske signaler. Dobbeltarbeid kan oppstå på to måter. For det første ved at de som var tillagt arbeidsoppgavene før delegering fortsetter som før. Som en konsekvens av at det er vanskelig å gi slipp på og endre etablerte arbeidsoppgaver og rutiner vil fremdeles sentraladministrasjonen og/eller fakultetet utføre de samme oppgavene som før delegeringen fant sted. For det andre vil dobbeltarbeid oppstå fordi det er et faktisk behov for å kontrollere at avgjørelser som tas lokalt skjer i henhold til lover og regler på området.

Disse spørsmålene retter søkelyset mot helt sentrale aspekt ved universitetsadministrasjon generelt - nemlig forholdet mellom nivåene ved universitetene og hvilke oppgaver de har og skal ha, og hvordan forholdet mellom dem er og bør være. Her er vi i første rekke opptatt av hvorvidt delegering innebærer administrativ effektivisering eller ikke.

Delegering er ikke bare et spørsmål om forholdet mellom de ulike nivåene, det vil si *vertikal delegering*, men også et spørsmål om *horisontal arbeidsdeling* mellom faglige og administrativt tilsatte i administrasjon og styring av universitetets aktiviteter. Dobbeltarbeid kan forekomme langs den horisontale dimensjonen såvel som langs den vertikale. Hvem som gjør hva av administrative oppgaver på instituttnivå har relevans for spørsmålet om administrativ vekst - det har følger for både de vitenskapelig ansattes administrative byrder og tallet på administrativt ansatte ved instituttene. Vi

vil undersøke om vitenskapelig ansatte i økende grad har overlatt oppgaver til administrativ stab og hvilke eventuelle begrensninger det ligger i denne formen for delegering. Videre spør vi hvilke konsekvenser profesjonaliseringen av administrasjonen har hatt for den administrative arbeidsdelingen. I tillegg ser vi på endringer i bruk av kollegiale organ og på overlapping i utførelse av administrative oppgaver mellom det kollegiale og det administrative system.

7.2 Datagrunnlag

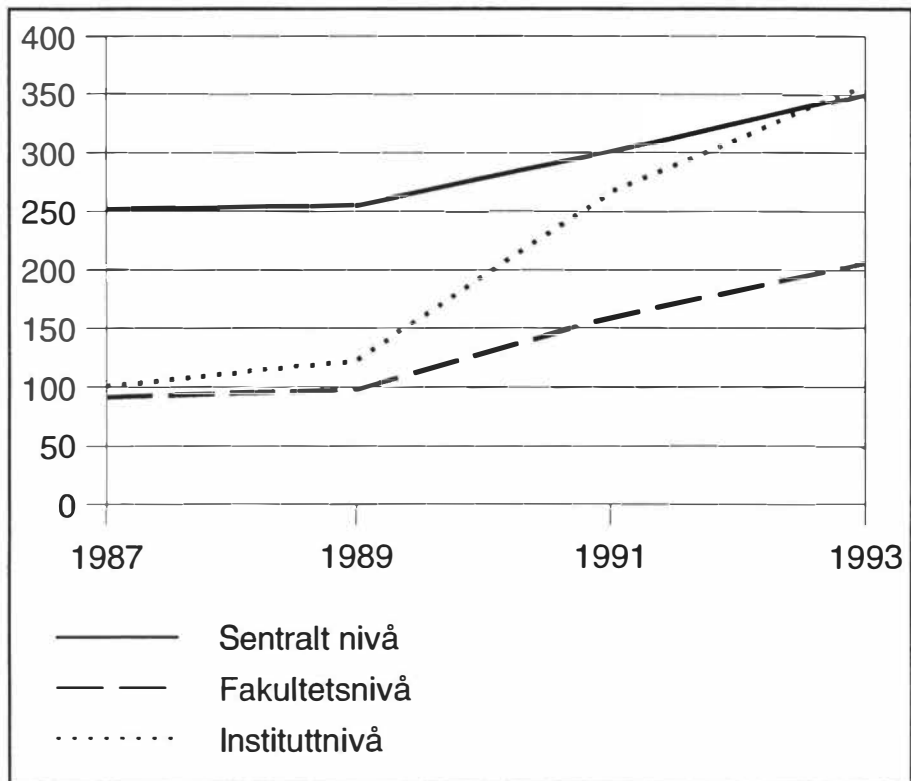
Spørsmålet om vertikal delegering vil bli behandlet ved å se hvordan veksten i høyere administrative stillinger (jfr kapittel 3) har fordelt seg på sentralt, fakultets- og instituttnivå ved landets to største universiteter i perioden 1987 til 1993. Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen er valgt ut fordi disse i størst grad har rendyrket en organisasjonsmodell med tre nivåer. I tillegg bruker vi materialet fra intervjuundersøkelsen ved seks utvalgte institutter ved Universitetet i Oslo samt vår evaluering av en prøveordning med fristilling av institutter ved Universitetet i Bergen hvor delegering er et helt sentralt aspekt (jfr 8.2 for en nærmere beskrivelse av denne undersøkelsen). Dette intervju materialet dekker spørsmål knyttet til administrativ arbeidsdeling langs den horisontale dimensjonen, så vel som den vertikale. Intervjuene ved UiO og UiB var med både administrative ledere og representanter fra vitenskapelig ansatte ved de enkelte instituttene. Ved Universitetet i Bergen er også administrasjonen ved fakulteter intervjuet samt ansatte i de sentrale personal- og økonomiavdelinger. Til sammen bygger vi på intervjuer med 38 personer i administrative og vitenskapelige stillinger ved de to universitetene.

7.3 Vertikal administrativ arbeidsdeling

Størrelse og vekst på de ulike nivåene

Fram til slutten av 1980-tallet hadde sentralt nivå den desidert største administrative staben ved universitetene. På samme tidspunkt var det liten forskjell i størrelsen på administrasjonen på fakultets- og instituttnivå. Selv om den totale veksten i universitetsadministrasjonen i perioden 1987 til 1993 har ført til vekst i administrasjonen på alle de tre nivåene, har veksten i første rekke gitt seg utslag i en enorm økning i administrative stillinger på instituttnivå (figur 7.1). Det betyr at mens sentraladministrasjonen ved universitetene i Bergen og Oslo var to og en halv gang så stor som institutt-

administrasjonen i 1987, har administrasjonen på de to nivåene utviklet seg til å bli jevnstore. Fakultetene har også mer enn fordoblet antall høyere administrative stillinger, men er likevel langt mindre enn nivåene over og under. Sentraladministrasjonen kan vise til minst vekst, men det må ikke glemmes at den i utgangspunktet var størst og er på nivå med den samlede instituttadministrasjonen. For alle de tre nivåene har veksten i første rekke kommet på 1990-tallet. I sum viser altså vårt datamateriale at det har vært stor vekst på alle tre nivåer, men aller sterkest har veksten vært på institutt-nivå.



Figur 7.1 Høyere administrativt personale ved UiB og UiO etter nivå. Antall personer 1987-93.

Generelt er vitenskapelig ansatte svært skeptiske og til dels negative til universitetsadministrasjonen og uttrykker i ulike fora at dette er uheldig bruk av ressurser. Slike holdninger gjenfinnes også i vårt intervjumateriale. Ved å gå nærmere inn på dette temaet kom det fram at fagpersonalet i første rekke stiller spørsmålsteget ved administrasjonen på fakultets- og sentralt nivå.

Kritikken rammer ikke administrasjonen på det nivået de selv befinner seg, dette til tross for at det er instituttadministrasjonen som kan vise til størst økning. Ved etablering av nye administrative funksjoner på instituttene, har det riktignok vært enkelte mishagsytringer blant den faglige staben, men det sies at dette raskt har forstummet når man ser hvilken jobb den enkelte utfører. Vitenskapelig ansatte opplever i stor grad styrking av instituttadministrasjonen som fornuftig ressursbruk og ønsker ikke en reversering av denne utviklingen. Følgende utsagn fra en vitenskapelig ansatt som vi intervjuet illustrerer dette:

“Det var stor motstand blant vitenskapelig ansatte mot at man skulle ha kontorsjef. Man så ikke poenget med å ha en kontorsjef fordi man fryktet at man da fikk en administrasjon som var sterk og arbeidet på egen hånd og ikke alltid i tråd med våre interesser. I dag er det ingen konflikt lenger på det planet. I dag innser vi at vi er helt avhengige av en administrasjon som skal jobbe for oss i forhold til den øvrige universitetsadministrasjonen. Ting har blitt så kompliserte”.

Hvordan kan det forklares at en negativ holdning til universitetsadministrasjonen i stor grad er ensbetydende med skepsis til fakultets- og sentraladministrasjonen og at instituttadministrasjonen er unntatt fra denne kritikken? Tre ulike forklaringer på at instituttadministrasjon i hovedsak går fri fra de vitenskapelig ansattes kritikk kan antydes: For det første er det mulig at det er mer fornuftig å bruke administrative ressurser ved grunnenehetene hvor studentene og de vitenskapelig ansatte befinner seg. For det andre kan det virke som om vitenskapelig ansatte har en viss kontroll over instituttadministrasjonen og at de opplever at instituttadministratorene jobber for vitenskapelig stab i forhold til de høyere nivåene. Slik sett framstår instituttadministrasjonen mer som en alliansepartner enn som en konkurrent. Ut fra dette kan det virke som om det i første rekke ikke er snakk om en motsetning mellom fag og administrasjon, men snarere en konfliktdimensjon mellom nivåene i universitetssystemet. En tredje mulighet er at nærhet og dermed kjennskap til hva administrasjonen holder på med, er avgjørende for hvilken holdning man har til utviklingen i høyere administrative stillinger. Det er mer nærliggende å rette sin kritikk mot det man kjenner dårlig enn mot det nivået man ser og kan dra direkte nytte av. Avstanden til administrasjonen på de øvrige nivåene blir for stor til at man har mulighet til å se nytten av arbeidet. Dermed blir det lettere å rette sin frustrasjon over ressursbruken mot fakultetssekretariatet og sentraladministrasjonen. Dette understøttes av

at flere opplever administrasjonen på fakultetene og sentralt nivå som ugjennomtrengelig. Derimot sies det at man har kontroll over administrasjonen på instituttnivå.

Enkelte vitenskapelig ansatte er mer forsiktige i sine uttalelser om universitetsadministrasjonens størrelse: Selv om de synes veksten i administrasjon har vært påfallende stor, innrømmer de at kjennskapet til sentraladministrasjonen og delvis fakultetsadministrasjonen er begrenset, og at de derfor ikke har tilstrekkelig oversikt til å kunne vurdere om enhetene er for store. Som en vitenskapelig ansatt innser, er det også snakk om at man har gått inn i et system med profesjonalisert administrativ støtte og stab på alle tre nivåer, og når man først er gått inn på det er det umulig å redusere den administrative staben fordi det kommer som en "pakke" og ansatte ved universitetet venner seg til at "slik skal det være". Hvis man mener at den administrative staben har blitt for tallrik er det tilnærmet umulig å plukke ut enkeltdeleer som kan kuttes uten at det dermed skapes store problemer innenfor dagens administrative system. Dermed er det systemet som etter hvert har kommet på plass med profesjonelle administratorer og et høyt nivå på administrative tjenester å betrakte som et "irreversibelt valg".

Tidligere studier viser at vertikal delegering reduserer sentrale signalers betydning i beslutningsprosessene. Derimot vektlegges brukerhensyn og ansattes interesser sterkere (Egeberg 1989:100). Innenfor universitetene kan dermed den omfattende delegeringen ha bidratt til at instituttene som organisasjonsnivå er styrket.

Instituttene og delegering

I intervju-undersøkelsene ved universitetene i Oslo og Bergen framkommer det at de fleste mener økningen i instituttadministrasjonen har klar sammenheng med de seinere års delegering av oppgaver fra sentraladministrasjonen og fakultetene til grunnenhetene. Det framheves at delegering ikke bare har hatt *mer* administrasjon som resultat, men at det samtidig har betydd en *kvalitativ endring* i de administrative oppgavene på instituttnivå. Tross prisen ved et slikt system i form av økt administrativ byrde, anser de aller fleste utviklingen mot et mer desentralisert system som gunstig for instituttene. Enkelte reserverer seg riktignok, og tror at grensen for hvor mange saker som kan føres ned på instituttnivå er overtrådt og karakteriserer situasjonen som å "sitte på bunnen av et takras" (intervju).

Siden instituttene betrakter delegering som en positiv trend, må vi anta at de positive utslagene overstiger belastningen med økte administrative oppgaver. Hvilke gunstige virkninger trekkes så fram?

For det første foranlediger delegering med påfølgende større ansvar en profesjonalisering av instituttadministrasjon ved at flere administratorer med høyere utdanning blir rekruttert (jf kapittel 4). Dette samsvarer godt med studier av andre typer organisasjoner som viser at det er en sammenheng mellom å rekruttere kvalifisert personale og delegering. Forskningen gir ikke grunnlag for å si om det er kvalifisert personale som kommer først eller om delegering skaper behov for rekruttering av høyt kvalifisert personale (Hall 1991). Mer interessante arbeidsoppgaver for administrasjonen framheves også som en viktig konsekvens av delegering til instituttene. Instituttene verdsetter videre den handlefrihet og fleksibilitet som følger med delegering. Andre positive virkninger som trekkes fram er økt “selvråderett” for instituttene, forenkling av rutiner og mindre byråkrati. Ved Universitetet i Bergen ble det framhevet at utvidede fullmakter innen økonomi- og personalforvaltning gjør saksgangen noe raskere og enklere.

Holdningen til delegering er betinget av at instituttene har et visst økonomisk spillerom. Dersom delegering i tid faller sammen med budsjett-kutt, innskrenkes handlefriheten som ligger i økte fullmakter. Enkelte reserverer seg mot delegering og sier at økt frihet og ansvar bare er et gode så lenge det ikke utelukkende er snakk om å fordele armod. I slike situasjoner ønsker man heller at avgjørelsesmyndighet er lagt til et høyere nivå i systemet. Uten ressurser har en slik reform liten verdi (Gornitzka og Larsen 1995:5).

Forholdet mellom nivåene

I intervju-undersøkelsen ved Universitetet i Oslo framkommer det at ansatte, både administrativt og vitenskapelig personale på instituttnivå, opplever avstanden til de andre nivåene som stor. Spesielt gjelder dette forholdet til sentraladministrasjonen. Ansatte ved instituttene mener sentraladministrasjonen distanserer seg fra “virkeligheten” ved universitetet. De fleste sier at kontakten mellom instituttene og sentraladministrasjonen er minimal og at de dermed har liten kjennskap til hva de ulike enhetene i sentraladministrasjonen driver med.

I tillegg til stor avstand til sentraladministrasjonen, hva er det mer spesifikt som oppleves som problematisk i forholdet mellom grunnenhetene og sentraladministrasjonen? Mangel på intern samordning med påfølgende

dobbelt- eller trippelarbeid framheves av flere. Doble systemer blir tydeligvis oppfattet som et problem internt ved institusjonene. Ved Universitetet i Oslo har man igangsatt et effektiviseringsprosjekt hvor et av formålene er å redusere dette. Også Universitetet i Bergen har fokusert på denne problemstillingen gjennom det såkalte PAI-prosjektet (Prosjekt for administrativ institusjonsutvikling). I PAI-prosjektet har arbeidsdelingen mellom de ulike nivåene vært gjennomgått med sikte på å skape bedre rammebetingelser for universitetets primæraktiviteter gjennom en mer effektiv administrativ organisasjonsutforming.

I intervjuene opplyses det at mange saker involverer alle nivåene hvor ansvar kunne vært lagt til ett. Saker sendes unødig oppover, likeledes sies det at ikke alle saker behøver å sendes nedover i systemet. Til tross for at et sakskompleks er delegert til lavere nivå, opplever instituttadministrasjonen at høyere nivå fortsetter slik de alltid har gjort og dobbeltarbeid oppstår. Ansatte i grunnenhetene mener nivåene over er bærere av en kontroll-kultur som medfører dobbel eller trippel saksbehandling. Det påpekes at det er behov for å avklare hvor ansvaret ligger slik at man slipper den meningsløse situasjonen hvor saker behandles på alle nivåene. Man spør seg for eksempel om hvorfor alle ansettelsespapirene skal til personalavdelingen når tilsettingsmyndigheten er lagt til fakultetene. Arkiveringsrutinene er et annet område som tas opp; man har inntrykk av at de samme sakene arkiveres flere steder og at det på denne måten foregår en viss "overarkivering". Instituttene oppgir også at en del av de rapporteringsoppgavene de har i forhold til sentraladministrasjonen og fakultetet er informasjon de selv kunne ha funnet fram til uten å involvere instituttene. At instituttene fører skyggeregnskap fordi tilgangen til det sentrale økonomisystemet ikke er tilfredsstillende, er en annet eksempel på doble systemer.

Selv om de aller fleste mener det skjer unødvendig trippelbehandling av saker, betyr ikke det at man ikke ser behov for å ha nivåer over seg. Det påpekes at på felt som eksempelvis personaladministrasjon skjer det så store forandringer i reglementet at man trenger en overordnet instans å henvende seg til som i større grad er i takt med nye bestemmelser. Men det understrekes at dette ikke tilsier behandling på alle de tre nivåene.

Kontakten instituttene har med sentraladministrasjonen skjer ofte i forbindelse med rapportering. At dette er en lite lystbetont oppgave (jf kapittel 8), bidrar ikke til å forbedre forholdet mellom nivåene. Ellers påpeker enkelte ved instituttene at sentraladministrasjonen har en tendens til å meisle ut løsninger som de trer nedover i systemet uten at instituttene

nødvendigvis ser dette som et hensiktsmessig svar på de utfordringer de står overfor.

Beveger vi oss fra forholdet mellom instituttene og sentralt nivå, til relasjonen institutt - fakultet framkommer det mer variasjon i holdningene. Instituttadministrasjonen har gjennomgående bedre og tettere kontakt med fakultetsadministrasjonen enn sentraladministrasjonen. Vitenskapelig ansatte synes å være mer skeptiske til fakultetsadministrasjonen enn administrativt ansatte; fakultetsadministrasjonen oppleves som diffus blant vitenskapelige ansatte.

Delegering av oppgaver - hva med stillinger?

Som vist ovenfor har alle nivåene i universitetsadministrasjonen økt sin stab, selv om instituttadministrasjonen har hatt den største veksten. Til tross for at oppgaver delegeres nedover i systemet, vokser altså administrasjonen både på fakultetsnivå og i sentraladministrasjonen. Fra institutthold er bemanning et gjennomgangstema ved delegering og det påpekes at delegering må følges av overføring av personale. Evalueringen av fristillingen innen økonomi- og personalsaker ved Universitetet i Bergen viste at instituttene så for seg en reduksjon i bemanningen på overordnet nivå som følge av økt delegering (Gornitzka og Larsen 1995). Holdningen på instituttnivå er at delegering av saker må følges av "delegering" av administrative årsverk.

Selv om ansatte ved instituttene ser for seg "slankere" fakultetssekretariater og sentraladministrasjon, viste undersøkelsen ved Universitetet i Bergen at denne "framtidsvisjonen" blir imøtegått på overordnet nivå (Gornitzka og Larsen 1995). Viljen til å redusere bemanningen på fakultetene og sentralt nivå som følge av delegering er heller liten, og en utvikling som betyr færre ansatte ble stor sett avvist. Dersom kapasiteten bedres, er omlegging mot nye og forsømte behov mer nærliggende enn redusert bemanning. Man ser blant annet for seg en dreining i arbeidsoppgavene mot strategi- og kontrolloppgaver. Når instituttene har fått delegert oppgaver uten at stillinger er flyttet fra sentraladministrasjonen eller fra fakultetene til instituttene, er resultatet at på flere områder er det bygd opp lik kompetanse på alle nivåene og parallelle systemer oppstår. Det er derfor ikke overraskende om delegering er et moment som bidrar til økt administrativ bemanning ved universitetene.

Hvordan delegeringen har virket i praksis kan også være en medvirkende faktor når instituttene i stor grad synes negative til administrativ vekst ved de øvrige nivåene: man ser at oppgaver og ansvar har blitt overført

til instituttene og man har fått tilført administrative ressuser. Samtidig observerer man at administrasjonen på sentralt nivå og på fakultetene ikke reduserer sin bemanning, men tvert i mot vokser. Vårt datamateriale viser at også fakultetsadministrasjonen ved to universitetene faktisk har blitt fordoblet fra 1987 til 1993 og denne utviklingen har funnet sted parallelt med delegeringspolitikken ved universitetene. Sett fra instituttene er dette problematisk.

Universitetene i et større hele

Vi har ovenfor sett at på tross av siste års delegering av oppgaver fra sentraladministrasjon og fakultet, så har ikke dette redusert antall ansatte i høyere administrative stillinger på disse nivåene. Hvordan kan det forstås?

Så langt er delegering behandlet som et internt anliggende ved universitetene. Det er midlertidig viktig å ikke bare rette søkelyset på universitetsinterne forhold når denne problemstillingen belyses, men heve blikket og inkludere hele systemet universitetene opererer innenfor. Som vi så innledningsvis i dette kapitlet anses delegering som et styringsprinsipp for hele den offentlige sektor. En slik politikk innbefatter også delegering av myndighet og ansvar fra departement til underliggende etater, og universitetene er blant annet forvaltningsorganer i en statlig hierarkisk styringsstruktur (jf kapittel 8). For universitetenes forskningsvirksomhet kommer også Norges forskningsråd inn som et strategisk nivå institusjonene må forholde seg til. Når NFR trekkes inn i denne sammenheng er det blant annet fordi arbeidsgiveransvaret for forskningsrådsstipendiater nylig er blitt overført til universitetene. Universitetene "huset" i 1993 over 800 forskningsrådsstipendiater og det er innlysende at dette har utvidet universitetenes arbeidsgiveransvar. Også på andre områder opplever universitetene at Forskningsrådet overlater stadig mer ansvar til institusjonene selv. Eksempelvis har enkelte områdestyrene i Forskningsrådet ønsket at universitetene skal prioritere søknader fra universitetsforskere om forskningsrådsmidler (Larsen 1995:123). Disse og andre eksterne forhold som kan ha bidratt til administrativ vekst ved universitetene vil vi komme tilbake til i kapittel 8.

7.4 Horisontal administrativ arbeidsdeling

Administrative oppgaver blir ikke bare fordelt mellom nivåene, men også mellom ulike aktører på horisontalt nivå. I det følgende skal vi fokusere på hvordan den administrative arbeidsdelingen er mellom administrativ stab og vitenskapelig ansatte på horisontalt nivå - da spesielt på instituttnivå.

Hvordan dette arbeidet skal gjøres og hvem som skal gjøre det og hvilke organisasjonsstrukturer som bør legges til grunn har vært oppe til debatt med jevne mellomrom. Hvordan arbeidsdelingen faktisk er og bør være, er klassiske spørsmål innenfor studier av "profesjonelle byråkratier" som universitetene også kan sies å være (Mintzberg 1983). De faglige ansatte står overfor et tilsynelatende dilemma: faglig ansatte ønsker kontroll og innflytelse over beslutningsprosesser samtidig som de ønsker avlastning for administrative oppgaver, noe som kan bety tap av innflytelse og kontroll.

To hovedsyn har vært lansert på hvordan den administrative arbeidsdelingen bør være (Olsen 1968). For det første kan vi snakke om et *generalistsyn* på universitetsadministrasjon, der det legges vekt på at universitetet skal være mest mulig forskerstyrt. En følge av en slik holdning er at de vitenskapelig ansatte vil stå sentralt i administrasjon og styring. Dette synet er grunnet i tradisjonelle verdier knyttet til akademisk selvstyre. For det andre kan vi snakke om et *spesialistsyn*. Her legges det vekt på administrativ effektivitet der universitetsadministrasjon bør overlates til dem som kan det, mens forskerne bruker sin tid til sine primæroppgaver, forskning og undervisning.

I det følgende skal vi se nærmere på hva både administratorer og de vitenskapelig ansatte mener "universitetsadministrasjon" er og hvorvidt generalistsynet eller spesialistsynet dominerer. Vi ser også på hva effekten av å få flere profesjonelle administratorer på instituttene er, samt hvorvidt det har forekommet endringer i bruken av kollegiale organ ved universitetene.

Hvem skal gjøre hva - delegeringens begrensninger

De aller fleste ser på universitetsadministrasjon som et støtte-apparat for primær-aktivitetene. Den administrative arbeidsdelingen mellom administrativt og vitenskapelig personale er styrt av at administrasjonen skal ta hånd om "servicen" og "det praktiske", mens alt som har karakter av å være fagspørsmål/-politikk er det vitenskapelige personalets ansvarsområde. Ingen av de intervjuede ved Universitetet i Oslo synes å tilkjennegi at det er problemer med at administrativt personale overtrer grenser for hva som er fagpolitiske oppgaver ved instituttene. Bare en av kontorsjefene peker spesielt på at det til tider kan være vanskelig å skille mellom administrasjon og fagpolitikk, og at selv i de tilsynelatende enkle administrative oppgaver, som å skrive referater, kan det ligge fagpolitiske elementer. Denne problemstillingen kommer i liten grad fram i intervjuene med vitenskapelig ansatte.

I det hele tatt er det lite som tyder på at veksten i administrative ansatte ved instituttene har medført at den vitenskapelige staben føler at makt og innflytelse på det fagpolitiske området har blitt overført til det administrative apparatet på instituttnivå. Delegeringen av arbeidsoppgaver fra vitenskapelig til administrativt personale oppleves i hovedsak som positivt. Når det gjelder studentenes innflytelse er forholdet et annet. Mens det kan argumenteres for at vertikal delegering vil komme studentene til gode fordi hensikten er å bedre administrativ service i grunnenhetene, er ikke studentenes posisjon tilsvarende ivaretatt ved horisontal delegering. Når avgjørelsesmyndighet delegeres fra valgte til administrative organ, innebærer det at studentene fratras mulighet for innflytelse som de ellers har gjennom deltakelse i styringsorgan. Det er altså denne gruppen som i større grad taper på denne formen for delegering heller enn vitenskapelig ansatte. En av konklusjonene i effektiviseringsprosjektet ved Universitetet i Oslo er at antall råd og utvalg skal reduseres. Tap av deltakelsesrettigheter i beslutningsprosessene for studentene er en problemstilling som reises i denne forbindelse (Universitas 2.5.1996).

"Gråsoneproblematikken" - altså forholdet mellom "ren" administrasjon og andre aktiviteter, er mye mer framtrepende når det er spørsmål om hva som kan regnes som administrativ virksomhet for *vitenskapelig* ansatte. Avgrensningen av hva som menes med "administrative oppgaver" kan variere. En administrativ leder i vår undersøkelse mener at vitenskapelig ansatte ikke er renslige i sin omgang med begrepet administrasjon - de putter altfor mye inn i det, også oppgaver som er del av faglig virke: "De får det til å høres ut som vi ikke gjør jobben vår!" En annen av de administrative lederne tar ikke så hardt i, men ser at vitenskapelig ansatte ofte glemmer de bitene av administrasjonen som de ikke *kan* få avlastning for.

Dette peker mot et viktig poeng i forholdet mellom fag og administrasjon - når vitenskapelig ansatte bruker mye tid på administrasjon kan det bety at den administrative staben ikke gjør det de er satt til. Det kan imidlertid ha andre fortolkninger. Tiden faglig stab bruker på administrative oppgaver kan reduseres ved at større avgjørelsesmyndighet tillegges administrasjonen. Men vitenskapelig ansatte selv erkjenner at det er administrative oppgaver som de har særlig plikt til og forutsetninger for å ta seg av - det er helt klart begrensninger i hva som kan delegeres til administrativ stab. Akkurat hvor disse grensene går er noe mindre åpenbart. I vår intervju-runde ved Universitetet i Oslo var det først og fremst overordnede saker av politisk karakter de vitenskapelig og administrativt ansatte mente

naturlig hører til vitenskapelig ansattes administrative ansvarsområde. Administrative saker som innebærer faglige vurderinger, eksempelvis oppsett av kursplan og vurdering av søkere til doktorgradsprogrammet, er også utenkelig å overlate til administrasjonen. Delegeringen av administrative oppgaver til administrativ stab begrenses altså både av vitenskapelig ansattes behov for kontroll og innflytelse over fagpolitiske spørsmål og av at flere av disse oppgavene forutsetter den faglige kompetanse som de vitenskapelig ansatte har. Sett i forhold til spørsmålet om administrativ vekst er det dermed klart at hvis det er *slike* administrative oppgaver som vokser, så hjelper det ikke å få flere administrative støttepersoner ved instituttet - tiden vitenskapelig ansatte bruker på administrasjon vil ikke gå ned så lenge sakene ikke kan eller bør overtas av andre. Som vi ser i kapittel 8, er økende grad av eksternt finansiert virksomhet en utvikling som innenfor dagens rådende struktur har skapt administrativt arbeid den vitenskapelig ansatte selv står for. At vitenskapelig ansatte bruker betraktelig mer tid på administrasjon enn normen tilsier trenger dermed nødvendigvis ikke være en følge av at administrativ stab "ikke gjør jobben sin".

Likevel tror de vitenskapelig ansatte at flere saker med fordel kan overlates til administrasjonen enn hva som er tilfelle i dag. Forhold som nevnes i denne sammenheng er studieveiledning på høyere nivå og sekretærfunksjoner med utvidede fullmakter til å håndtere forespørsler fra omverden. På disse feltene kan det se ut som at vitenskapelig og administrativt personale til en viss grad kan erstatte hverandre i administrative saker. Men det understrekes at det forutsetter et nært forhold til administratorene slik at et nødvendig tillitsforhold oppstår. Det kan altså dreie seg om en *betinget* overføring av oppgaver til administrasjonen så lenge de vitenskapelig ansatte vurderer det som hensiktsmessig. Arbeidsdelingen mellom vitenskapelig og administrativ stab er dermed ikke gitt en gang for alle. Flere av de administrative lederne framhever hvor viktig det er å trå varsomt overfor vitenskapelig ansatte og basere sitt virke på tillit.

Gjennomgangen av universitetsansattes oppfatninger om administrasjon viser at verken spesialistsynet eller generalistsynet er en passende merkelapp. Snarere er den administrative arbeidsdelingen på instituttnivå i helt overveiende grad tuftet på ideen om den administrative stab som et saksforberedende og iverksettende byråkrati samt et service-apparat for både vitenskapelig ansatte og studenter. Dette er et syn som går igjen både hos vitenskapelig ansatte og administrative ledere som er med i denne undersøkelsen. En forutsetning for dagens administrative virksomhet ved

instituttene er dermed at det går an å skille mellom fag/-politikk og "ren" administrasjon i de fleste tilfeller.

Flere profesjonelle administratorer - avlastning eller belastning for vitenskapelig ansatte?

Alle vitenskapelig ansatte har merket seg profesjonaliseringen av administrasjonen og ser det som positivt. Man innser det må være en viss profesjonalitet i de administrative tjenestene slik at ting går riktig for seg i et samfunn som er styrt av regler og lover. Instituttadministrasjonen har endret seg betraktelig som følge av profesjonaliseringen, og enkelte savner noe av den kontorhjelpen man hadde tidligere, selv om man innser at de dager er over. Ved de instituttene vi foretok våre intervjuer var det ingen som så for seg noen større utvidelse av den administrative staben. Flere peker imidlertid på IT-støtte som et område som fungerer dårlig, men det har mer med organiseringen av IT-støtte for universitetet som helhet å gjøre. Likevel kan dette illustrere hvordan innføringen av PC-er ved universitetet riktignok reduserte behovet for skrivehjelp, men samtidig oppstod behov for tjenester fra edb-konsulenter.

Som tidligere påpekt har vitenskapelig ansatte i det store og hele en positiv vurdering av den profesjonelle administrative staben på instituttnivå, selv om de ikke alltid "ser" og verdsetter hva denne staben faktisk utfører av oppgaver. Samtidig er det en del av de vitenskapelig ansatte som viser til at profesjonelle administratorer setter i gang administrative rutiner og tiltak som også *skaper* arbeid både for vitenskapelig ansatte og administratorene selv, altså et slags selv-genererende system som kommer på plass med økt profesjonalitet. På spørsmål om hvilken betydning det har hatt for instituttet at det har blitt opprettet høyere administrative stillinger svarer en vitenskapelig ansatt:

“Det har den betydningen at vi klarer å ha så mange studenter som vi har. Hvis ikke ville det vært praktisk helt umulig. Det er jo en konsekvens av den store veksten i antall studenter. Det innebærer også at vi bruker mer tid på administrasjon fordi vi må bruke mer tid på å sette oss inn i det og forholde oss til administrasjonen.” (*intervju*).

Dette illustrerer hvordan en nødvendig avlastning innenfor ett administrativt område - studentadministrasjon - også har en kostnadsside når det gjelder å generere administrativt arbeid for vitenskapelig ansatte. En mener det kan ha bidratt til å gjøre administrasjon ved instituttene kompleks, og administrativt

ansatte genererer arbeid i form av saksdokumenter "fordi de også må ha noe å holde på med". Dette er imidlertid mye mer holdningen til administrasjon på andre nivåer enn eget institutt. Som vi har sett tidligere i dette kapitlet virker det som vitenskapelig ansatte har et bedre forhold til institutt-administrasjonen nettopp fordi de kjenner til hva de holder på med og kan ha mer direkte kontroll over hva de gjør.

Hittil har vi omtalt forhold som gjelder vitenskapelig stab generelt ved instituttene. De som aller mest har merket en ny arbeidsdeling i administrative spørsmål som følge av en profesjonalisert stab er imidlertid *instituttstyrerne*. Som vi har sett av kapittel 3 har kontorsjefstillingen fått stor utbredelse ved de fire universitetene fra 1987 til 1995. Hva har så effekten av å innføre denne stillingen på instituttnivå vært? Evalueringen av fristillingsforsøket ved Universitetet i Bergen viser at deler av det vitenskapelige personalet ved dette lærestedet var skeptiske til opprettelsen av kontorsjefstillingen ved instituttene, men at den faktiske virkningen for det vitenskapelige personalet ikke har vært dramatisk, verken i positiv eller negativ retning (Gornitzka og Larsen 1995). For valgte ledere har denne stillingen imidlertid hatt veldig stor betydning. En ny arbeidsdeling mellom styrer og administrasjon har utviklet seg der styrer har det faglige ansvaret mens kontorsjefen har det daglige ansvaret for personal- og økonomisaker, og tar lederansvar for administrativ og teknisk stab. Om ikke instituttstyreren har fått mindre å gjøre etter at instituttet fikk kontorsjef, så har innholdet i instituttstyrervervet endret seg fordi man har fått avlastning for en del av de administrative oppgavene. Hvis dette gjelder også for de øvrige universitetsinstituttene, så vil det innebære at den profesjonalitet som etter hvert har kommet inn i den administrative staben på sikt kan endre instituttstyrerrollen mer i retning av faglig lederskap - i alle fall gi mulighet for en slik utvikling. En slik utvikling vil i såfall være i tråd med universitetenes ønske om å styrke det faglige lederskapet (Larsen 1995:60). Men Bergen-caset viser samtidig at det er store individuelle variasjoner i hva en styrer velger å gjøre ut av sitt verv - og også hvor mye han eller hun vil overlate til administrativ stab og administrativ leder.

Kollegiale organ og administrativ vekst

Vi har i kapittel 2 sett hvor nært de vitenskapelig ansattes administrative innsats er knyttet til deltakelse i styringsorgan og andre utvalg ved universitetet. Har det så skjedd endringer i universitetenes bruk av komiteer og utvalg de senere årene?

Det har i økende grad blitt et uttalt ønske på universitetene å redusere antall utvalg. Intervju-runden ved Universitetet i Oslo viser også en betydelig oppmerksomhet mot fenomenet "komite-veldet". De fleste mener at deltakelse i utvalg tar uforholdsmessig mye av vitenskapelig ansattes tid. Det er særlig vervet som utvalgsleder som er krevende. Mange har ganske sterke reaksjoner mot det man oppfatter som overdrevet demokrati ved eget lærested og reagerer mot hvordan styringsstrukturen har utviklet seg. Hensynet til demokratisk saksbehandling har i for stor grad gått på bekostning av effektivitet i styring og administrasjon. Et typisk eksempel er følgende utsagn fra en vitenskapelig ansatt:

“Alt skal være så demokratisk, alt skal behandles i utvalg som skal ha en representativ sammensetning etter en eller annen nøkkel. Det er en tendens til at de behandler relativt små saker som kunne vært løst administrativt eller av ledelsen uten at det behøvde å være behandlet i et eller annet utvalg” (intervju).

Enkelte mener at den tid vitenskapelig ansatte bruker på administrasjon kunne reduseres ved at man i større grad behandlet saker på en mer *uformell* måte, der man kan snakke seg i mellom om saker uten at det følger en mengde sakspapirer med. For å redusere vitenskapelig ansattes deltakelse i administrasjon, har enkelte institutter foretatt en sanering av flere utvalg og sitter kun igjen med de utvalg som er lovpålagte. Eksempelvis har Institutt og museum for antropologi lagt ned flere av utvalgene og har nå styre, råd og fullmaktsmøte. Som erstatning er det pekt ut enkeltpersoner i den vitenskapelige staben som i samarbeid med administrasjonen har ansvar for områder som tidligere var lagt til utvalg. Det kan imidlertid diskuteres hvorvidt nedlegging av utvalg som kompenseres med at enkeltpersoner tillegges et spesialansvar for det aktuelle saksfeltet reduserer administrativt arbeid blant vitenskapelig ansatte. Vi har tidligere sett at det i første rekke er utvalgsledere som bruker tid på utvalgsarbeidet. På den bakgrunn kan man spørre hva den reelle forskjellen mellom utvalgsleder og enkeltperson med spesialansvar faktisk består i.

Vi har ikke oversikt over hvorvidt denne type utvalgssanering er en generell trend ved universitetene. En stikkprøve fra Universitetet i Oslos medisinske fakultetet viser at det fra 1989 til 1995 ikke har forekommet noen utvalgssanering på dette nivået - ett fast utvalg har blitt lagt ned, mens to nye har kommet til. Her har imidlertid antall medlemmer i faste utvalg blitt redusert, det samme gjelder antall møter, mens gjennomsnittlig møtetid har

gått noe opp. Sammenligner vi en undersøkelse fra 1981 av vitenskapelig ansattes komitedlemskap med en tilsvarende undersøkelse fra 1991, ser det heller ikke ut til at det har skjedd noen betydelig allmenn utvalgsanering i den perioden: 75 prosent av de faste vitenskapelig ansatte var med i en eller flere komiteer internt ved universitetet i 1981, prosentandelen i 1991 var 72 (se tabell 2.8 i kapittel 2). De aller fleste var med i flere enn ett utvalg ved eget universitet. Det er små variasjoner fra universitet til universitet når det gjelder hvor mange komiteer de vitenskapelig ansatte er medlem av - men Universitetet i Bergen og AVH-delen av Universitetet i Trondheim ligger noe over gjennomsnittet for antall medlemskap for de fire universitetene. NTH har det laveste gjennomsnittlige antall komitedlemskap (Kyvik og Enoksen 1992: 43).

Imidlertid viser det seg at vitenskapelig ansatte i økende grad deltar i faglige komiteer *utenfor* universitetet. Fra 1981 til 1991 økte prosentandelen av det faste vitenskapelige personalet som var med i slike fora fra 36 prosent til 51 prosent. Totalt bidrar dette til at det har vært en økning i den delen av vitenskapelig ansatte som har faglige verv.

Vender vi tilbake til den interne møtevirksomheten ved Universitetet i Oslo er det i hovedsak administrative aktiviteter knyttet til *eget institutt* de vitenskapelig ansatte bruker tid på. I følge dem som deltok i vår intervjuundersøkelse er det på dette nivå det meste av møtevirksomheten foregår. Det stemmer også med en undersøkelse av tidsbruk ved Det historisk-filosofiske fakultet ved Universitetet i Oslo der fakultet og sentralt nivå i snitt viste seg å være ganske marginale i de vitenskapelig ansattes administrative engasjement (Lahn 1993:43). Men utvalgsfloraen er også betydelig på fakultetsnivå og involverer i størst grad dem som har valgte lederverv, også ved instituttene.

Vi har tidligere i dette kapitlet sett på saksbehandling mellom nivåene. Doble saksbehandlingssystemer innebærer ikke bare at saker behandles på minst to av nivåene, men kan også bety at saker behandles både av den administrative staben og av kollegiale organ. Styringsstrukturen ved universitetet gjør at samtidig som mange saker er gjenstand for behandling i administrasjonen står de også på sakskartet til et utvalg. Vitenskapelig ansatte oppfatter det til dels som et problem at for mange saker som kunne vært ferdigbehandlet i administrasjonen eller av valgt ledelse tas inn i styringsorganer og komiteer. Det er normer som tilsier at saker må innom en behandling i kollegiale organ - det er en del av universitetets styringsstruktur. I den forstand kan man hevde at det eksisterer parallellitet mellom

administrasjon og utvalgstruktur, men hva er det som kommer først? Er det administrativt ansatte som trenger et utvalg som arbeider på sitt saksområde for å få legitimitet for arbeidet, eller er det behovet for avlastning av tyngende komitearbeid som gjør at man knytter til seg en utvalgssekretær? I den grad det er mulig å si noe generelt om dette spørsmålet på basis av vår intervju-undersøkelse, er det stort sett enighet om at det er utvalg som opprettes først når nye saker krever administrative behandling ved instituttene. Det har vært lettere å opprette nye utvalg fordi man da i utgangspunktet ikke trenger å ansette folk. Men når utvalg først blir etablert og ting blir arbeidskrevende kommer ønsket om en administrativ person som kan fungere som sekretær og avlaste utvalgsmedlemmer og -leder.

Imidlertid er det klart at med det "klima" som eksisterer rundt utvalgsarbeide og den oppmerksomhet som "komiteveldet" får, signaliserer de fleste at det å opprette flere komiteer ved institutter eller ved de øvrige nivåene ikke vil være enkelt i framtiden. Samtidig er det liten forventning om at ytterligere høyere administrative stillinger er noe reelt alternativ. Kommer det flere oppgaver til vil de måtte innpasses i de etablerte strukturer, både hva gjelder komiteer og administrativ stab.

Det kan imidlertid synes som om dobbel saksbehandling langs den *vertikale* dimensjonen oppfattes som mer problematisk enn parallellitet i ansvarsområde for utvalg og administrasjon.

Har endringen i administrativ stab ved instituttene hatt noe å si for hvordan styringsorganer og andre komiteer fungerer? Alle, både vitenskapelig ansatte og administrative ledere som deltok i intervju-runden ved Universitetet i Oslo, karakteriserer samhandlingen mellom administrasjon og utvalg som god og til dels svært god. Utvalgslederne har ofte tett kontakt med sekretæren for utvalget. De fleste opplever at det er en ganske grei arbeidsdeling mellom utvalgssekretær og utvalg. Sakforberedelse og forslag til vedtak gjøres av administrasjonen slik at tiden til saksbehandling i utvalget kan reduseres. Dette hadde vært vanskelig å gjennomføre uten å ha en profesjonell stab. Enkelte trekker imidlertid fram at det er visse ulemper forbundet med å ha en god og profesjonell administrativ stab som støtte til komiteer og utvalg. For det første lager de profesjonelle utvalgssekretærene "mye papir" slik at saksbehandlingen blir mer skriftlig og formell. En trekker også fram at selv om det er enklere for utvalg og utvalgsleder å forholde seg til et forslag til vedtak, så blir saksforberedelsene som administrasjonen gjør lett styrende for hvilken behandling saken får i kollegiale organ. I den forstand kan administrasjonen utøve *indirekte* makt. Administrasjonen i

faglige organisasjoner som universiteter har liten makt sammenlignet med rollen den har i tradisjonelle byråkratiske organisasjoner. Men betydningen av at det administrative apparat er delegert myndighet i deler av beslutningsprosessen skal ikke undervurderes. Administrasjonen har indirekte makt gjennom *kunnskap* om beslutningsprosessen og *tid* til å delta (Mintzberg 1983:197). Tid og kunnskap om beslutningssystemet gir administratorene en spesiell utkikkspost. Igjen blir det et spørsmål om å avveie hensynet til effektivitet mot hensynet til demokrati i styring og administrasjon av universitetet. Hovedinntrykket er imidlertid at samhandlingen mellom den profesjonelle administrative stab ved instituttene og styringsorgan og andre komiteer i det daglige instituttliv fungerer godt.

7.5 Avsluttende kommentarer

Vi har i dette kapitlet sett at veksten i høyere administrative stillinger har vært størst ved instituttene. Delegering er en av hovedforklaringene på denne utviklingen. Det har ikke bare gitt *mer* administrasjon på instituttene, men også betydd en *vesentlig kvalitativ endring*. En slik delegeringslinje har som vist ikke vært etterfulgt av en reduksjon i bemanningen på nivåene over, også på sentralt- og fakultetsnivå har det vært en betydelig vekst i administrasjonen. Vi har også sett at dobbelt- og trippelbehandling oppleves som et problem internt ved institusjonene. Betyr dette at byråkratisering følger av delegering?

Når det gjelder *vertikal* delegering kan det tyde på at desentraliseringens motsvar er utvikling av sentrale kontroll- og samordningsrutiner for å sikre at like saker behandles likt og at behandling skjer etter lover og regler på feltet. Det er begrensninger for hvor langt delegeringen kan føres i et system preget av komplisert regelverk. På en del områder kreves det også en viss saksmengde for å beherske feltet. Det kan argumenteres med at grunnene ved universitetene er for små til å inneha spesialkompetanse på alle felt og at man derfor er avhengig av å ha overordnede nivåer å henvende seg til. I tillegg er grunnene av en slik størrelse at like saker oppstår for sjelden til at det bygges opp tilstrekkelig kompetanse.

Vi har også pekt på at dobbeltarbeid oppstår som følge av ansattes motstand mot endringer. De som før delegeringen var tillagt ansvaret, verner om sine arbeidsoppgaver og dublering oppstår. Mens dobbeltarbeid som følge av delegering ut fra hensynet til kontroll og samordning vil være av varig art, er det grunn til å tro at dobbeltarbeid som følge av motstand mot

forandringer er mer temporært. På sikt skiftes personale ut og det er mulig å gjøre endringer i arbeidsfordelingen.

Et annet forhold er om hele eller bare deler av beslutningsprosessen delegeres. Dette er et moment som er særlig aktuelt når ansvar overføres fra det kollegiale til det administrative system, dvs. *horisontal* delegering. Det kan tenkes at administrasjonen får ansvar for saksforbredelse og iverksetting, men at selve vedtaket fattes i kollegiale organ. I delegering ligger overføring av makt, men dette betyr ikke nødvendigvis makt over hele beslutningsprosessen. Faglig tilsatte beholder administrative oppgaver fordi de ønsker å ha kontroll over avgjørelser som påvirker dem. Vi har også sett at overføring av myndighet fra faglig stab til administrasjonen er et spørsmål om tillit; administrasjonen beholder oppgavene så lenge vitenskapelig personale vurderer dette som en hensiktsmessig og god ordning.

Dublering blir av de aller fleste betraktet som unødvendig dobbeltarbeid. En alternativ tilnæringsmåte er å se dette som uttrykk for solid saksbehandling som sikrer legitime beslutninger. Universitetsorganisasjonen med ulike styringsprinsipp som demokrati, meritokrati og hierarki krever at saksbehandlingen inkluderer ulike hensyn, som alle oppfattes som legitime. Som nevnt viser forskning at vertikal spesialisering gjør at beslutningstakerne blir mindre eksponert for politiske styringssignaler. Dublering er en måte å bringe politiske signaler og pålegg tilbake i beslutningsprosessen på.

I sum ser vi en viss iboende motsetning mellom fag og administrasjon som synes mer akutt hvor fjernere administrasjonen er fra de vitenskapelig ansatte. På instituttnivå ser denne motsetningen ut til å ha blitt gradvis redusert trass i at den profesjonelle administrative staben her har økt. Hvis man kan snakke om at det eksisterer fronter i det administrative systemet ved Universitetet i Oslo ser skillelinjene i mye større grad ut til å gå mellom instituttene versus administrative enheter på fakultetet eller i sentraladministrasjonen, enn mellom faglig og administrativt ansatte ved det enkelte institutt.

Det er et dobbelt budskap i vitenskapelig ansattes holdning og uttalelser om administrasjon - de vitenskapelig ansatte er opptatt av administrativ støtte og service, herunder avlastning for egne administrative oppgaver, samtidig som samme gruppe ofte ugleser at ressurser går til opprettelse av administrative og ikke til vitenskapelige stillinger. Likeledes er det et dilemma for vitenskapelig ansatte hvis man tror at avlastning av administrative oppgaver også innebærer at innflytelse overføres fra det faglige personalet til administrativ stab. Det administrative system som etter hvert har kommet på

plass har ikke løst disse dilemmaene, men det ser ut til at universitetsansatte greier å leve med dem.

Delegeringslinjen som har vært fulgt ved universitetene i Oslo og Bergen har styrket instituttene administrativt, men også belastet dem. Dette har skjedd uten at det har gitt effektiviseringsgevinster for universitetene totalt sett. Utviklingen har også gitt større mulighet for avlastning av vitenskapelig ansattes administrative oppgaver, samtidig har det kommet til nye oppgaver fra ytre hold som har skapt administrativt arbeid for vitenskapelig og administrativ stab. Dette er tema for kapittel 8.

8 Administrative konsekvenser av ytre krav

Åse Gornitzka og Ingvild Marheim Larsen

8.1 Innledning

Store endringer har funnet sted i den administrative komponenten ved universitetene de seinere årene. For å rekapitulere hovedkonklusjonene i tidligere kapitler er for det første antall årsverk utført av høyere administrativt personale mer enn fordoblet fra 1987 til 1995. I tillegg bruker også vitenskapelig ansatte samlet mer tid på administrasjon (jf kapittel 2 og kapittel 3). Likeså viktig som å dokumentere denne endringen er å forstå drivkreftene bak utviklingen. I tidligere kapitler har vi sett på visse interne forhold ved universitetene som har bidratt til den administrative endringen vi har dokumentert. Det er imidlertid like plausibelt å tenke seg at forhold *utenfor* universitetene har virket administrativt drivende internt. Det er tema for dette kapitlet.

Selv om universitetene mer enn de fleste andre statlige institusjoner opererer under sterke normer om selvstyre og uavhengighet fra politiske myndigheter, markeds- og næringsinteresser, så lever universitetene langt fra en isolert tilværelse uten tilknytningspunkter til sine omgivelser. Som sentrale samfunnsinstitusjoner må universitetene forholde seg til storsamfunnet. Tradisjonelt har denne relasjonen vært basert på en sosial kontrakt mellom vitenskap og samfunn som for universitetene sin del har betydd at de som grunnforskningsinstitusjoner skal styres ut fra internvitenskapelige kriterier. Også i norsk sammenheng er det hevdet at denne kontrakten er til reforhandling og at det har kommet nye elementer til som må inn i kontrakten for at universitetene skal beholde sin legitimitet i storsamfunnet (Sejersted 1995).

Som komplekse organisasjoner har altså universitetene bånd til ulike styringssystemer og eksterne relasjoner som innebærer ulike forventninger og krav til hva universitetene skal være og gjøre (Olsen 1987). Vi fokuserer på to aspekt ved universitetenes forhold til sine omgivelser som synes spesielt relevante i forhold til vår problemstilling. For det første kan universitetene betraktes som *forvaltningsorganer* i en statlig hierarkisk styringsstruktur. Hvis det har vært endringer i forventninger til universiteter

som forvaltningsorgan, hvilke konsekvenser har det hatt for administrasjon av universitetene? Som forvaltningsorgan skal universitetene forholde seg til endringer i statlig utdannings- og forskningspolitikk spesielt og til forandringer i forvaltningspolitikk som gjelder statlige organisasjoner generelt, det vil si universitetene som statlig arbeidsgiver. De administrative konsekvenser av disse forholdene skal vi se nærmere på her. For det andre kan vi betrakte universitetene som deltakere i et *marked* der universitetene skal tilpasse seg "brukere" av forskning og undervisning. Har tilpasninger til endringer i markedet hatt en voksende administrativ prislapp? Vi vil her se spesielt på hvorvidt jakten på ekstern finansiering av universitetets virksomhet har hatt administrative konsekvenser.

I dette kapitlet retter vi altså søkelyset mot *om* og *i hvilken grad* vekst og endring i den administrative komponenten kan tilbakeføres til ulike eksterne aktører universitetene forholder seg til. Det vil si har eksterne pålegg og føringer administrative konsekvenser internt ved universitetene?

8.2 Data og metode

Vi bygger her i hovedsak på en intervju-undersøkelse gjennomført i februar/mars 1996 ved Universitetet i Oslo. Vi intervjuet administrativ leder og en representant for det vitenskapelige personalet (i hovedsak visebestyrer) ved seks utvalgte institutter fra tre av fakultetene ved Universitetet i Oslo¹. I tillegg er personaldirektøren i sentraladministrasjonen intervjuet. I disse intervjuene tok vi opp forhold knyttet til administrativ endring. Spørsmål om universitetsadministrasjonen hadde endret seg og hva man mente var årsakene til en eventuell administrativ endring ble stilt. I tillegg til åpne spørsmål om hva som har forårsaket endringen, ble de intervjuede forelagt en liste over ulike faktorer som kan tenkes å ha administrative konsekvenser. Den enkelte skulle kommentere hvorvidt disse forholdene innebærer mer administrasjon for universitetet og hvorvidt de har bidratt til et mer profesjonelt administrativt apparat. Intervju-undersøkelsen var lagt opp slik at vi skulle få fram synspunkter og erfaringer *både* fra administrativt og vitenskapelig personale på de utvalgte instituttene. Materialet gjør det dermed mulig å sette opp mot hverandre eventuelle ulike synspunkter og erfaringer ved hvert enkelt institutt. Intervjumaterialet bringer i første rekke

¹ Følgende institutter er med i undersøkelsen: Biologisk institutt, Fysisk institutt, Institutt for informatikk, Institutt for rettsinformatikk, Institutt og museum for antropologi og Institutt for statsvitenskap.

videre erfaringer, oppfatninger og vurderinger om slike spørsmål med instituttene som ståsted. Andre nivåer berøres også ved at intervjupersonene på instituttnivå i noen grad også uttaler seg om forhold på andre nivåer enn sitt eget institutt. Undersøkelsen dekker dermed ikke alle fagområder og administrative nivåer ved universitetet - og i den forstand er materialet begrenset.

Vi spurte intervjupersonene om det hadde vært merkbare endringer i administrasjonen de siste *10 årene*. Tidshorizonten til de vi intervjuet varierer imidlertid etter intervjupersonens hukommelse og hvor lang tid den enkelte har vært i sin stilling.

I tillegg til intervju-undersøkelsen ved Universitetet i Oslo kommer et prosjekt som vi gjennomførte på oppdrag for Universitetet i Bergen i 1995 (Gornitzka og Larsen 1995). Prosjektet gikk i korthet ut på å evaluere en prøveordning med fristilling av sju institutter. I forbindelse med evalueringen ble det foretatt 25 intervjuer fordelt på de ulike nivåene. Mange av problemstillingene som ble berørt i dette prosjektet er relevante for problemstillingen i dette kapitlet og datamaterialet vil derfor bli benyttet som et supplement til intervju-undersøkelsen ved Universitetet i Oslo.

Videre har vi brukt offentlige dokumenter som utgangspunkt for å sammenligne det som kommer fram i intervjumaterialet med "politikken" på de ulike felt som intervjupersonene uttaler seg om. Ulike faktorer som er drøftet nedenunder er ikke ment å være den endelige og utfyllende listen over ytre forpliktelser og forventninger som kan tenkes å gi administrative effekter internt. Snarere ønsker vi å illustrere denne problemstillingen ved å ta utgangspunkt i sentrale endringer i universitetenes handlingsbetingelser de seinere årene. Universitetenes forhold til omgivelsene er i stadig endring. Måler man effekter like etter en reform er iverksatt, kan man ikke forvente merkbare effekter (dette gjelder for eksempel den nye universitetsloven). Vi har derfor konsentrert oss om de endringer som har virket en tid og som vi dermed kan ha mulighet til å spore eventuelle administrative følger av.

8.3 Statlige universitetspolitiske føringer

Som en offentlig institusjon som får hoveddelen av sine inntekter som grunnbevilgninger over statsbudsjettet inngår universitetene i et hierarki med offentlige myndigheter som overordnet nivå. Selv om selvstyretradisjonen står sterkt i universitetet, er det som nevnt også å oppfatte som et statlig forvaltningsorgan. Universitetene kan vanskelig overse signaler og krav fra den viktigste finansieringskilden uten at dette medfører en viss mulighet for

sanksjoner. Forholdet er også lovregulert, og universitetene er således forpliktet til å følge opp statlige regler. Med dette som utgangspunkt er det relevant å se om administrative oppgaver ved universitetene har kommet som en følge av pålegg fra offentlige myndigheter.

Studentvekst

Studenttilstrømningen har vært stor siden 1980-tallet. Dette er en konsekvens av myndighetenes utdanningspolitikk såvel som arbeidsmarkedspolitik. Det har vært et sterkt press fra Storting og Regjering for at universitetene skulle øke studentopptaket. Den siste stortingsmeldingen om høyere utdanning framhevet nødvendigheten av å øke antallet studieplasser (St.meld.nr.40, 1990-91, s.8) og Regjeringen har opprettet nye studieplasser over statsbudsjettet og gjennom ekstraordinære bevilgninger. Bare i 1994 ble det opprettet 5000 nye studieplasser i UoH-sektoren som ekstra sysselsettingstiltak over Finansdepartementets budsjett (Utredningsinstituttet 1993:27). I perioden fra 1987 til 1993 var den samlede studentveksten ved universitetene på 82 prosent (jf. kapittel 3). Universitetene har bare i begrenset grad hatt mulighet til å styre denne utviklingen.

Vekst i studenttallet trekkes fram i intervjuene av vitenskapelig så vel som administrativt ansatte som en av de mest sentrale faktorene for å forklare administrativ vekst. Enkelte påpeker at det ikke er erkjent at administrasjonen øker med økende studenttall:

“Det man glemmer på universitetet er at studenter og stipendiater har enorme administrative konsekvenser.” (intervju)

Økende studenttall betyr blant annet at antallet som har behov for studieveiledning har økt enormt. Samtidig kreves det et større administrativt apparat for finne forelesere, sensorer og veiledere. Arbeidet med å forberede og avvikle eksamen og å håndtere klagesaker og veiledningskontrakter er andre momenter som trekkes fram i samme åndedrag. Økende antall studenter med spesielle behov med påfølgende vekst i antall “tilpasningssaker” for administrasjonen er en annen følge av studentveksten. Med økende tilstrømming av personer som ønsker høyere utdanning går det også med mer tid til å svare på et uttall av henvendelser. Men det påpekes at den administrative belastningen ved universitetet er noe sesongpreget, særlig semesterstart er et av de ømme punktene for studieadministrasjonen:

“Det er mye nødhjelp for studentene i begynnelsen av semesteret, hvor de virrer rundt i gangene.” (intervju)

Administrasjonen oppgir at den legger vekt på å være tilgjengelig for studentene selv om tilstrømmingen har vokst enormt. Det framheves også at det er mye informasjon som skal ut til studentene som allerede befinner seg i systemet og at det legges vekt på at informasjonen skal ha høy kvalitet. I denne sammenheng kan det være verdt å trekke fram at en sammenligning mellom SV-fakultetene ved universitetene i Oslo og Stockholm viste at studentservicen fra norsk side er høy (Sluttrapport fra SODA prosjektet 1995). I tillegg til tjenester overfor studentene er administrasjonen opptatt av å ha en service-holdning overfor vitenskapelig ansatte i tider hvor dette personalet utsettes for slitasje på grunn av stor undervisningsbyrde. I intervjuene understrekes det også at i en situasjon hvor vitenskapelig ansatte blir presset av undervisnings- og veiledningsoppgaver er det et økt behov for administrativt personale med kvalifikasjoner som innebærer at man kan gi reell avlastning.

Det er helt åpenbart at økt administrasjon til en viss grad henger sammen med at det har skjedd en enorm økning i studenttallet. Universitetet i Oslo er ikke alene om sterk vekst i studenttallet, og studentveksten ble også trukket fram i en undersøkelse ved Universitetet i Bergen for å forklare behovet for å styrke administrasjonen (Gornitzka og Larsen 1995:23). Imidlertid har den relative veksten i høyere administrative stillinger vært betraktelig høyere enn økningen i tallet på registrerte studenter (jf kapittel 3). Studentveksten alene kan dermed vanskelig forklare veksten i disse stillingene. Men er det slik at den store økningen i studenttallet kan forklare veksten i høyere administrativt personale til fordel for kontorphonale? Som det framgår ovenfor rapporteres det i intervjuene at økt studenttall har medført behov for utvidet administrativ kapasitet, men det sies ikke noe om at økt studenttall direkte har medført behov for et mer kvalifisert administrativt apparat. Det er heller ikke noe i intervjumaterialet som peker i retning av at når studenttallet passerer et visst nivå endres behovene for administrativ kompetanse. Et moment som imidlertid kan trekkes inn fra organisasjonslitteraturen er at når organisasjoner vokser, øker behovet for formalisering. Dette kan være et relevant poeng for å forklare veksten i høyere administrative stillinger. Et eksempel er at økt antall studenter på høyere nivå har medført behov for mer formalisering i form av avtaler som regulerer forholdet mellom veileder og veiledet.

Det siste tiåret har for universitetenes del også vært preget av *økt satsing på forskerutdanning*. Mer formalisert doktorgradsutdanning og flere stipendiater er en av de faktorene som flesteparten av de intervjuede mener innebærer mer administrasjon for universitetene. Til tross for at mer planlagt og styrt doktorgradsutdanning krever mer administrasjon, påpekes det at det er veldig bra at man har fått satt dette i system. De seinere årene har stillingen “forskningskonsulent” vokst fram som en ny kategori på institutt-nivå. Ansvar for administrasjon knyttet til forskerutdanningen er ofte lagt til denne stillingen. Økt satsing på doktorgradsutdanning er en faktor som har gitt noe økt volum på universitetsadministrasjon, men også et eksempel på en oppgave som har endret *innholdet* i hva universitetsadministrasjonen driver med.

De høye studenttallene har blitt etterfulgt av *stillingsvekst* ved universitetene. Økningen i antall ansatte framheves også som administrativt merbelastende av de intervjuede, om enn ikke i så stor grad som studenttilveksten. Blant annet påpekes det at det har vært mye arbeid i tilknytning til alle ansettelsene. Videre er det merarbeid knyttet til undervisningsregnskapet med flere ansatte. I tillegg har det kommet til flere eksternt finansierte stillinger som utvider personalansvaret.

Ses disse faktorene som så langt er drøftet under ett, kan det spores en kjede fra myndighetenes opptakspolitikk ved universitetene, via økt studenttall, til press på forskningsaktivitetene til behovet for økt administrativ kompetanse og avlastning. Det betyr at sammenhengen mellom tilpasning til ytre krav og ulike administrative konsekvenser framstår som relativt komplekse.

Internasjonalisering av norsk forskning og høyere utdanning er et annet prioritert område fra myndighetenes side som kan tenkes å ha administrative konsekvenser internt ved universitetene. Økt behov for forskningssamarbeid grunnis med at stadige flere av problemene og utfordringene man står overfor er felles for hele verden samtidig som de bare vil kunne løses gjennom internasjonalt samarbeid. Basis for kontakt på tvers av landegrensene er personlig kontakt mellom enkeltforskere og forskningsgrupper, men i tillegg har myndighetene i stadig sterkere grad oppfordret til organisasjonsorientert forskningssamarbeid, særlig gjelder dette norsk deltakelse i EU-forskningen. Uavhengig av medlemskap i EU er Norge blant annet deltaker i EUs rammeprogrammer for forskning. Deltakelse fra norsk side betyr blant annet at norske myndigheter er med på å finansiere EU-forskningen. Siden norske forskningspenger delfinansierer disse program-

mene, er dette blitt en viktig finansieringskilde for norske universitetsforskere.

At internasjonalisering betraktes som viktig ved universitetene viser en undersøkelse om internasjonal kontakt hvor det framgår at omlag 80 prosent av det faste vitenskapelige personalet hadde minst en faglig utenlandsreise i 1991 og 65 prosent oppgir å ha deltatt i samarbeidsprosjekter med forskere i andre land i perioden 1989-91 (Larsen 1992).

På samme måte som det har vært fokusert på internasjonalisering av forskning, har det samme vært tilfelle når det gjelder *utdanning*. De siste årene har myndighetene i særlig grad satset på *formalisert* internasjonalt samarbeid innen høyere utdanning, blant annet som deltaker i flere utdanningsprogrammer innen EU.

At myndighetenes innsats for å internasjonalisere norske forskning og utdanning har administrative konsekvenser viser seg for det første gjennom at flere av universitetene har opprettet egne avdelinger eller stillinger på sentralt nivå med ansvar for internasjonal virksomhet. Også på instituttnivå merker man at den internasjonale satsingen medfører mer administrativt arbeid; for eksempel oppgaver som rådgivning knyttet til studentutvekslingsavtalene. Flere påpeker at også EU-forskningen har sin administrative "pris" ved at det må legges tid ned i prosjektskisser samtidig som nye termer og koder må læres for å oppfylle spillereglene i dette systemet. Inngangsbilletten til slike nye finansieringssystemer kan være kostbar. Egne stillinger med oppgaver relatert til EU-forskningen prøves ut på enkelte institutter og fakulteter ved flere av universitetene.

Statlige styringsverktøy

Styring av offentlig virksomhet har vært et område av økende betydning for myndighetene og temaet har vært drøftet i en rekke dokumenter det siste tiåret (Regjeringens fornyelsesprogram, St.meld.nr. 4, 1987-88: Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken, NOU 1989:5: En bedre organisert stat, St.meld.nr. 4, 1988-89: Langtidsprogrammet). Økt fokus på styring av offentlig sektor har medført at nye styringsinstrumenter har blitt introdusert. Som en av de største sektorene staten har ansvar for angår denne problematikken også universitetene og høyskolene. Dette gjenspeiler seg i at styring og organisering også har vært et sentralt tema i offentlige dokumenter som berører utdanningssystemet spesielt (NOU 1988:28: Med viten og vilje. St.meld.nr.40, 1990-91: Fra visjon til virke).

Innføring av *virksomhetsplanlegging* er et av resultatene av økt fokus på styring av offentlig virksomhet. Målstyring i form av virksomhetsplanlegging ble gjort til et obligatorisk styringsverktøy for all statlig virksomhet fra 1990, det betydde at også universitetene kom inn under ordningen. Før denne tid hadde enkelte av universitetene allerede valgt å innføre målstyring. Intensjonen med virksomhetsplanlegging er "å gjøre statlig virksomhet mer resultatorientert" (Statens rasjonaliseringsdirektorat 1987). Dette er ment å skje ved at ressurstildeling i større grad skal foretas på grunnlag av resultater relatert til fastsatte mål. *Rammebudsjettering* kan sies å tilhøre den samme "reform-pakken" som innføring av virksomhetsplanlegging i offentlig sektor.

Tidligere undersøkelser blant universitetspersonalet har vist at nær 80 prosent av vitenskapelig ansatte oppgir å delta i utformingen av plandokumenter på instituttet (Kyvik og Larsen 1993:27). Ut fra en slik høy deltakelsesgrad kunne man vente at virksomhetsplanlegging er en av de faktorene som gir sterk administrativ merbelastning. Intervjumaterialet peker imidlertid ikke entydig i denne retning. Riktignok sier flere at virksomhetsplanlegging innebærer mer administrasjon, men at dette ikke er særlig tidkrevende. Det kan virke som om instituttene har lagt seg på en minimumsstandard i dette arbeidet og at det har kommet inn i mer "automatiserte" former. En slik tolkning stemmer overens med tidligere studier som viser hvordan denne refomen har begrensede konsekvenser for universitetenes indre liv (Larsen og Gornitzka 1995). Det belastende med virksomhetsplanlegging er i første rekke at det innebærer *resultatrapportering*. Men rapportering er ikke bare en følge av virksomhetsplanlegging, det kreves fra forskjellige hold. Kravene til dokumentasjon og godtgjøring av hva pengene er brukt til har etter hvert blitt betydelige, dette gjelder både overfor institutt, fakultet og sentralt nivå og i forholdet til KUF og eksterne finansieringskilder.

Rammebudsjettering har tilsynelatende hatt varierende konsekvenser for både volum og innhold i institusjonenes administrative oppgaver, slik våre intervjupersoner ser det. En del, spesielt blant det vitenskapelige personalet, har ingen spesielle meninger om de administrative konsekvensene av innføring av rammebudsjettering. Blant de som har en mening, oppgir de fleste at rammebudsjettering i noen grad har gitt økt administrasjon og at reformen i stor grad har krevd mer profesjonalitet i økonomi og regnskap, men at reformen har vært positiv for instituttene.

I tillegg til den fortløpende tilbakemelding som virksomhetsplanlegging og resultatrapportering innebærer, påpekte KUF i siste stortingsmelding om høyere utdanning at det var nødvendig å supplere den kvantitative informasjonen med mer grundige *evalueringer* av institusjoner og fagmiljøer for å få et mer fullstendig bilde av institusjonenes virke som også inkluderer kvalitet og relevans (St.meld.nr. 40, 1990-91, s.55). Evaluering som virkemiddel for offentlige myndigheter er ikke bare knyttet til feltet høyere utdanning, men har fått økt utbredelse i offentlig sektor generelt.

Evalueringer på universitetene betyr flere ting; blant annet kan det skilles mellom evalueringer av forskningen og evalueringer av undervisningen. For forskningen sin del har det alltid blitt foretatt grundige evalueringer av den enkeltes skriftlige arbeider i forbindelse med ansettelser. I tillegg har det blitt stadig mer vanlig å evaluere hele fagmiljøer og forskningsprogrammer. Når det gjelder utdanningsiden har departementet satt i gang et femårig prøveprosjekt om evaluering av utvalgte fag for å følge opp Stortingsmelding nr. 40 (1990-91).

Evalueringer har i første rekke skjedd etter initiativ utenfra og i regi av aktører utenfor universitetene. Institusjonene har etter hvert signalisert at de ønsker å være mer aktive i dette arbeidet selv (Larsen 1995:55). Løpende studentevalueringer av undervisningen som organiseres internt er et eksempel i så måte, men man har også iverksatt lokalt baserte evalueringssprosjekter hvor både utdannings- og forskningsvirksomheten er inkludert.

Evalueringer er blant de forhold som hyppigst oppgis som administrativt belastende på instituttnivå. Evalueringer framstår for de fleste som enormt tidkrevende - dette gjelder både mens selve evalueringen foregår, men også i etterkant fordi en evaluering alltid medfører mye "støy" som må håndteres av instituttledelsen. Men det påpekes at det ikke er ofte fagmiljøene er satt under lupen for mer grundig evaluering, og at belastningen som følge av evalueringer derfor varierer veldig.

Ordningen med *stimuleringsmidler* for uteksaminerte kandidater er et annet styringsverktøy myndighetene har lansert. Nærmere angitt ble det i 1992 innført bonusordninger for hver uteksaminerte hovedfagskandidat og hver avlagte doktorgrad. Dette er skritt Regjeringen har tatt for å øke gjennomstrømningen i utdanningssystemet for derigjennom å kunne opprettholde stort studentopptak. Slike stimuleringsmidler er eksempel på et system utformet utenfor universitetet, men som kan tenkes å medføre administrativ merbelastning internt ved universitetene. Lite peker i retning av at dette er

en ordning med store administrative konsekvenser for universitetene. Noe merbelastning var det riktignok i forbindelse med etableringen av ordningen, sies det, fordi det var noe usikkerhet om hvem som skulle ha midlene og hva de kunne brukes til. Men den løpende informasjonen KUF trenger i denne forbindelse inngår i de årlige rapporteringsrutinene uavhengig av denne ordningen.

Ser vi de ulike statlige styringsverktøyene som er behandlet under dette punktet i sammenheng, kan vi konkludere med at uavhengig av om resultatrapportering kan tilbakeføres til virksomhetsplanlegging, evalueringer eller generelle dokumentasjonsrutiner, framheves det at resultatrapportering ved siden av studenttilstrømningen er en faktor som i særlig stor grad har gitt administrativ merbelastning på instituttnivå. Administrative ledere på instituttnivå mener at rapporteringen universitetet selv ber om fra den vitenskapelige stab er begrenset, men det merkes at den årlige "vitenskapelige selvangivelsen" skaper irritasjon blant vitenskapelig personale. Selv om vitenskapelig ansatte er frustrert over alle kravene om rapportering, oppfattes dokumentasjon samtidig som et legitimt krav:

"Utenverden har selvfølgelig rett til å vite hva ansatte driver med, og det er helt naturlig med rapportering. Samtidig er jo dette litt sekundært i forhold til hva vi skal drive med, nemlig undervisning og forskning. Derfor må forholdene legges til rette slik at man bruker så lite tid som mulig på dette og gjøre dette så effektivt som mulig." (intervju).

8.4 Universitetene som arbeidsgiver - nye forventninger og forpliktelser

Universitetene er som andre statlige organisasjoner underlagt statlige regler og retningslinjer i sin forvaltnings- og personalpolitikk. Dette er et område som har vært i endring de siste årene. Et veiskille her kom i 1991/92 med Stortingsmelding nr. 35: "Om statens forvaltnings- og personalpolitikk". Dette er politiske signaler om vektlegging av målstyring og resultatrapportering (vi har tidligere sett hvordan dette har gitt seg utslag i universitetssektoren), delegering av personalpolitiske virkemidler til de enkelte statsinstitusjoner, satsing på kompetanseheving, nye lønssystemer, samt vektlegging av arbeidsmiljø og likestillingspolitikk ved statsinstitusjonene. Som statlig institusjon er universitetene forpliktet til å følge opp slike politiske retningslinjer.

Også et sentralt *universitets*politisk dokument som "Med viten og vilje" (NOU 1988:289) fokuserer universitetenes personalpolitiske ansvar for sine tilsatte, samt betydningen av organisasjon og ledelse ved institusjonene. Ledelses-, organisasjons- og personalpolitikk er felt som i policy-dokumenter har blitt viet økt oppmerksomhet på 1990-tallet. Har disse nye krav og forventninger til universitetene på dette området hatt administrative konsekvenser internt ved universitetene?

I vårt intervjumateriale framkommer administrative lederes og vitenskapelig ansattes vurderinger av hvorvidt endrete krav til universitetet som arbeidsgiver har hatt administrative konsekvenser. I det følgende baserer vi oss på de svarene vi fikk på våre åpne spørsmål om endringer i administrasjon. I tillegg gjengir vi intervjupersonenes erfaringer og vurderinger av noen faktorer som vi bad dem spesielt å ta stilling til: Det ble i intervjuet spurt om hvorvidt de hadde merket konsekvenser for administrasjon som følge av økt vekt på *arbeidsmiljø*, *likestilling* og endringer i *personalpolitiske* retningslinjer.

For de administrative ledere varierer svarene på dette spørsmålet. To av de mest erfarne administratorene ser at det har vært vesentlige endringer i krav på dette feltet, som for eksempel innføringen av medarbeidersamtaler. Generelt er dette imidlertid ikke hovedkomponenten i de administrative endringer som har foregått ved Universitetet i Oslo på institutt-nivå, slik det kommer fram i våre intervjuer. Det er ingen som vektlegger disse faktorene som den viktigste bakgrunn for at *mengden* i det administrative arbeidet har økt eller at administrasjonen har blitt mer *profesjonell*. For kontorsjefene er imidlertid arbeidsoppgaver knyttet til personalledelse og - administrasjon en helt sentral del av det de holder på med, i og med at de har personalansvaret for den teknisk-administrative staben. Andre undersøkelser viser hvordan dette er oppgaver knyttet spesielt til kontorsjefstillingen (Gornitzka og Larsen 1995). Personalsaker, og da spesielt ansettelsessaker, nevnes imidlertid ofte i forbindelse med administrativ vekst, men da som del av problemstillingen knyttet til forholdet mellom nivåene ved universitetet (se kapittel 7) - det er ikke endringer i vektlegging innenfor personalpolitikk og arbeidsmiljø *i seg selv* som er det sentrale, men hvordan dette *håndteres internt* ved institusjonen i kjølvannet av omfattende delegering i slike saker.

Opgaver knyttet til arbeidsmiljø og helse på arbeidsplassen blir spesielt lagt vekt på av to av kontorsjefene, men dette er del av disses "hjerdebarn", og en sak man bruker tid på fordi man anser det som spesielt viktig. Det er altså ikke å oppfatte som et resultat av ytre krav om bedring av arbeids-

miljøet ved instituttene, men egne prioriteringer. Det viser også hvordan det innenfor stillingen som administrativ leder ved instituttene i noen grad er mulig selv å bestemme hvor man skal legge tyngden i arbeidet.

For de vitenskapelig ansatte er endrete krav til universitetet som arbeidsgiver en mer perifer del av bildet av universitetsadministrasjonen i endring. De vitenskapelig ansatte vi har snakket med, har primært vært forbundet med personalsaker gjennom deltakelse i bedømmelse av søkere til vitenskapelige stillinger. Dette feltet er i liten grad knyttet opp til generelle endringer i statlig personalpolitikk. Altså: Vitenskapelig ansatte ser i liten grad ut til å knytte spørsmål om administrativ vekst til endringer i krav til universitetet som arbeidsgiver. Ansettelsessaker er imidlertid en vesentlig komponent i de vitenskapelige ansattes administrative bidrag, men også et aspekt som ligger i grenseland mellom fag og administrasjon og som ikke kan delegeres til andre (jf kapittel 7). Personalpolitikk spesielt rettet mot vitenskapelig personale, som for eksempel ordningen med professoroppykk etter kompetanse, ser ikke ut til å ha spesielle konsekvenser for vitenskapelig personales engasjement i administrative saker.

En av intervjupersonene nevner universitetets personalpolitikk som et administrativt *forsømt* område og savner en policy for å ta seg av personal-konflikter og for å plukke opp folk som er i ferd med å miste fotfeste som forsker. Fra sentralt hold i personalforvaltningen kommer nettopp dette fram som et satsingsområde for universitetet som arbeidsgiver. Man har allerede sett en profesjonalisering av den administrative lederrolle, mens man fremdeles ønsker en profesjonalisering av rollen til de valgte ledere og ytterligere vektlegging av faglig lederskap. Dette gjelder på langt nær bare ved Universitetet i Oslo, kurs for valgte ledere og administrative ledere er etablert også ved de andre universitetene som et ledd i en ledelses- og personalpolitikk. En slik vektlegging er helt i tråd med universitetspolitiske signaler på dette feltet de senere årene. I henhold til vår undersøkelse ser slike endringer i liten grad ut til å ha nedfelt seg i nevneverdig grad i "personalforvaltning for vitenskapelig ansatte", i hvert fall slik det kommer fram fra de vitenskapelig ansattes side². Dette illustrerer også et mer generelt poeng: statlig personalpolitikk og konsekvenser av denne betyr noe spesielt i universitetssammenheng. På den faglige siden er dette en ekstremt individualistisk organisasjon med veldig få tradisjoner for å jobbe med

² Det er imidlertid mulig at vi hadde fått andre svar på spørsmålet hvis vi hadde intervjuet flere styrere ved de angjeldende instituttene, og ikke visestyrere.

klassiske personalpolitiske virkemidler overfor det vitenskapelige personalet. Dette henger sammen med de vitenskapelige tradisjoner for "ikke-innblanding" i den enkeltes faglige virksomhet. Da er det kanskje symptomatisk at mens de administrative ledere betoner sine personaloppgaver overfor teknisk-administrativ stab og til dels har merket relativt store endringer her, så betrakter ikke det vitenskapelige personalet endringer i statlige personalpolitiske krav som en sentral faktor når man skal snakke om endringer i administrasjonen.

Arbeidsmiljø-spørsmål er fjernt for de aller fleste av intervjupersonene som innehar en vitenskapelig stilling: Dette er den administrative stabs ansvarsområde. Bare en av de vi har snakket med mener at økte krav til arbeidsmiljøet har gitt en merkbar vekst i administrasjonen - og da i form av en administrativ merbelastning uten tilhørende positive effekter.

Satsingen på *likestilling* har resultert i egen stilling for likestillingsarbeid sentralt ved Universitetet i Oslo. For de vitenskapelig ansatte vi har snakket med framstår ikke vektlegging av likestillingsspørsmål som et administrativt "belastet" område - noe mer arbeid med komitesammensetning eller tidvis bråk rundt ansettelsessaker er noen momenter som blir nevnt. Ellers oppfattes dette aspektet generelt som å ha hatt få administrative konsekvenser i form av økt eller mer profesjonell administrasjon på instituttnivå. Bare en av de *administrative* ledere framhever at likestillingspolitikk har hatt viktige administrative konsekvenser. Ved dette instituttet ses imidlertid ikke likestillingsarbeidet som et ledd i arbeidsgiver- og personalansvaret, men som en komponent i fag- og studentpolitikken: Dette instituttet har fått problemer med å rekruttere kvinnelige studenter, og det har ført til satsing på spesielle "jente-rettete" tiltak fra administrasjonens side.

Beveger vi oss fra instituttnivå til *sentralt nivå* ved Universitetet i Oslo får vi et annet bilde av virkningen av endringer i krav til universitetet som arbeidsgiver. Forandringer på dette feltet ser ut til å ha hatt relativt store konsekvenser for Personal- og organisasjonsavdelingen ved sentraladministrasjonen - i første rekke innebærer dette en endring i retning av økt *profesjonalitet* i sammensetning av personalforvaltningen og i utøvelse av denne³. Dette har først og fremst sitt utspring i at universitetene har fått helt andre fullmakter i personalspørsmål enn de hadde tidligere, men endringer er også knyttet til at man har fulgt opp de politiske signaler om endret statlig

³ En øvrig komponent i endringer i personalforvaltningsområdet er knyttet til delegering internt ved universitetet - denne problemstillingen er imidlertid behandlet i kapittel 7.

policy på dette området. Personaldirektøren ved Universitetet i Oslo sier følgende i denne sammenheng:

“Det har (...) betydd at vi har måttet satse mer på en profesjonell administrasjon som omfatter ledelse, personalansvar og personalomsorg. (.....) En konsekvens er at vi gjør en *bedre* jobb enn det vi gjorde før - vi har blitt absolutt mer profesjonelle på økonomi og personalpolitikk. Før var det nærmest organisasjonene som drev personalpolitikk ved Universitetet i Oslo - slik er det ikke nå! ...

Skal vi følge opp kravene fra myndighetene - og det skal vi som statsinstitusjon - så har vi vært nødt til å gjøre vår administrasjon mer profesjonell og det har også endret kravene til formell utdanning for de vi skal rekruttere til den administrative staben.”

Personaldirektøren ser samtidig at dette i første rekke har vært en endring som følge av *politiske* signaler og ikke forandring som har kommet i stand etter krav fra de vitenskapelig ansatte internt ved institusjonen. Dermed er det ikke heller alltid like lett å få forståelse og anerkjennelse fra denne gruppen for det arbeidet som gjøres i administrasjonen på dette feltet.

8.5 Ekstern finansiering

Selv om grunnbevilgningen over statsbudsjettet er universitetenes primære inntektskilde, får universitetene langt fra alle sine inntekter som basisbevilgninger. I stadig større grad har universitetene supplert sine finanser med eksterne forskningsmidler. Fra 1983 til 1993 økte eksterne driftsmidler til FoU ved universitetene gjennomsnittlig med 15 prosent *per år* i gjennomsnitt. I 1993 utgjorde eksterne forskningsmidler mellom 30 og 40 prosent av den totale FoU-virksomheten ved universitetene (Utredningsinstituttet 1995). Disse pengene kommer fra ulike kilder som Norges forskningsråd, departementer, fylker og kommuner, næringslivet, privat fonds samt ulike utenlandske kilder.

Økende antall eksternt finansierte prosjekter ved universitetene er en faktor mange opplever som administrativt merbelastende for vitenskapelig såvel som administrativt tilsatte. I tilknytning til eksternt finansierte prosjekter skal det skrives søknader og avtaler skal inngås. Samtidig er oppfølging og resultatrapporteringsdelen mer krevende i eksternt finansierte prosjekter enn om man gjør ting av interne midler. Den ekstra administrasjonsbiten som følger med eksternt finansiert virksomhet er ifølge enkelte ikke innkalkulert i prosjektets rammer og prosjektene er derfor ofte

underfinansiert. Universitetene har på sentralt nivå enheter som skal bistå administrativt ved eksternt finansierte prosjekter, men intervjuene på instituttnivå ved Universitetet i Oslo tyder på at denne enheten oppleves som fjern for mange og at den dermed ikke kan gi den ønskede avlastningen; til det trengs det kompetanse på instituttnivå. Tilsvarende holdning framkommer også i en undersøkelse ved Universitetet i Bergen; det er avstand mellom den sentrale enheten som skal håndtere eksternt finansiering og andre forskningsadministrative saker og instituttene og enkelte mener at denne type ressurser i større grad burde vært lagt til instituttnivå (Gornitzka og Larsen 1995:24).

Økt eksternt finansiering kan ses som et uttrykk for at universitetene går inn i nye relasjoner med omgivelsene, noe som har sin administrative pris. Universitetene engasjerer seg i økende grad i forhold til flere samarbeidspartnere som krever at formelle kontakter inngås, samtidig som det forutsetter rapportering til finansieringskilden. Innsats fra både vitenskapelige og administrativt tilsatte er påkrevet for å opprettholde, videreutvikle og utvikle nye bånd til omgivelsene. For eksempel var bakgrunnen for at det ble opprettet en administrativ lederstilling ved institutt for rettsinformatikk en sterk vekst i eksternt finansierte prosjekter og man så behov for avlastning i grenselandet mellom fag og administrasjon. Fra institutthold opplyses det at den kostnaden som er knyttet til avlønning av en person som tar hånd om eksternt finansiert virksomhet må betraktes som en investering i kvalifisert administrativt personale som har betalt seg selv flere ganger. For de andre instituttene utgjør budsjett- og regnskapsansvaret som følger med økt eksternt finansiert virksomhet en betydelig ekstrabelastning for økonomiansvarlig.

Dette viser at arbeid med eksternt finansiering har interne administrative konsekvenser. Selv om forbindelsen med eksterne finansieringskilder ofte knyttes desentralt, og gjerne på individuell basis - kan den ha store konsekvenser for universitetets virke som for eksempel undervisning og praktiske implikasjoner for romforhold og utstyr. Universitetenes sentrale og fakultetsvise forskningsadministrative enheter kan dermed også ses på som et forsøk på å styre og gi oversikt over de mange "lokale" engasjementer med eksterne finansieringskilder, og ikke bare som et støtteapparat for forskere på jakt etter eksternt finansiering. Instituttene opplever også at sentralt hold vil ha kontrollen over eksterne midler som kommer inn på instituttens konti. Dette illustrerer hvordan universitetenes forhold til omgivelsene gir en annen type interne administrative konsekvenser enn det

vi hittil har drøftet: “Lokale” forbindelser til eksterne aktører kan motsvares med økt administrativ kapasitet fra universitetet sentralt for å søke kontroll og styring med underenhetene.

En helt sentral del av det eksterne “finansieringsmarkedet” er forskningsrådssystemet. Har så intervjupersonene sett administrative endringer internt ved universitetet som følge av sammenslåingen av de fem tidligere forskningsrådene til Norges forskningsråd? En åpenbar administrativ merbelastning har kommet som følge av at Forskningsrådet overførte personalansvaret for forskningsrådsstipendiater til universitetene. Dette er helt klart en viktig endring som har gitt økt administrasjon, noe som også merkes på instituttnivå. Bortsett fra dette kan man ikke spore store administrative konsekvenser for instituttene som følge av den nye forskningsrådsstrukturen. Enkelte av de vitenskapelig ansatte mener man bruker mindre tid på å forholde seg administrativt til det nye forskningsrådet enn man gjorde tidligere. Andre hevder det motsatte. Men først og fremst er det altså den formelle endringen i arbeidsgiveransvaret for NFR-stipendiater som har hatt konsekvenser på instituttnivå. Beveger vi oss til sentralt nivå har alle universitetene økt sitt forskningspolitiske engasjement og bygd opp forskningsadministrative enheter. I en studie som belyser dette temaet framkommer nettopp omorganiseringen i forskningsrådsstrukturen som en av hovedårsakene til denne utviklingen (Larsen 1995:26). Dette viser at endringer i omgivelsene kan framstå forskjellig avhengig av ståsted internt på universitetene.

8.6 Bare pålagte oppgaver?

Selv om det er grunnlag for å si at universitetene har blitt pålagt større og flere utfordringer de siste 10-15 årene og at disse har administrative konsekvenser for universitetene, er det ikke uten videre gitt at *det totale omfanget* på administrasjonen ved universitetene kan tilbakeføres til ytre krav. Et moment som er interessant i denne forbindelse er at sett fra vitenskapelig ansatte på instituttnivå synes det som om det er vanskelig å skille mellom hva som er pålagte oppgaver og hva som er egengenererte administrative oppgaver. Enkelte av de vitenskapelig ansatte opplever at det er en nærhet mellom administrasjonen og departementet og at de “tenker likt”. Hvis dette er en riktig observasjon framstår universitetsadministratorer og KUF som en allianse som kan være nyttig for begge parter; nyttig for KUF fordi universitetsadministrasjonen er som en satellitt å regne for offentlige myndigheter inn i universitetssystemet, og nyttig for universitets-

administratorene fordi offentlige myndigheter bidrar til å legitimere deres arbeidsoppgaver og derigjennom deres eksistens.

Andre mener at selv om offentlige myndigheter startet en utvikling som har påført universitetene flere og større administrative oppgaver, fritas ikke universitetene for ansvar. Igjen framkommer det som oppfattes som et fellesskap mellom departement og universitetsadministrasjon, og selv om man ser at det har kommet pålegg fra staten, påpekes det at hva oppgavene blir gjort til ved universitetet til en viss grad avhenger av hva man gjør dem til:

"Hadde det ikke vært noen administrativt som fulgte opp dette og passet på at det ble rapportert, så hadde det sannsynligvis vært mindre. (...) Det blir litt høne eller egg: Er det at man har fått flere personer som gjør at det blir mer administrasjon eller har man fått styrket administrasjonen fordi det kreves mer rapportering." (intervju).

Det er ikke tvil om at universitetene er pålagt flere og nye oppgaver som har gitt administrative konsekvenser, men det er ikke gitt hvordan universitetet skal håndtere disse. Reformen og pålegg skal tolkes internt ved institusjonene og universitetene kan til dels velge hvordan dette skal løses. Dersom det finnes administrativt personale med sterk interesse for de signalene som kommer fra ytre hold, kan det tenkes at universitetene tenderer mot å velge en maksimumsløsning på det aktuelle feltet. Eksterne faktorer vil i slike tilfeller kunne bli brukt som et legitimeringsgrunnlag for eget virke vis a vis vitenskapelig personale som ikke alltid bifaller administrasjonens prioritering av ressurser. Om nye saker derimot ikke har gjenklang i universitetssystemet kan man ende opp med en minimumsløsning. Eksempelvis kan det tyde på at universitetene har lagt seg på en minimumsvariant når det gjelder arbeidet med virksomhetsplanlegging (jf. 8.3). At universitetene til dels "siler" hva de vil forholde seg til viser seg også i forbindelse med høringsuttalelser. Det opplyses at antall saker som instituttene får oversendt for å si sin mening om har økt betraktelig det siste tiåret, men at man er selektiv med hensyn til hvilke saker man gir uttalelser i.

Vi kan dermed se at deler av administrasjonen fungerer som en fortolker og formidler av ytre krav inn i organisasjonen og at det ikke alltid samsvarer med interne forventninger og prioriteringer blant det vitenskapelige personalet.

Videre framstår ikke alle ytre forhold med administrative konsekvenser som *krav* - forventninger og signaler fra eksterne aktører er mer dekkende i

mange tilfeller. Selv om enkelte av oppgavene som er behandlet i dette kapitlet er eksempler på regelstyring, bærer andre mer preg av styring via “gulrot-prinsippet”; det vil si at penger kanaliseres på nye måter. Universitetene kan få sin del av slike midler ved å følge visse spilleregler eller ved å melde seg på i konkurransen.

8.7 Konklusjon

I dette kapitlet er ulike ytre forhold som kan tenkes å ha administrative konsekvenser for universitetene drøftet. Analysen viser at det er særlig tre eksterne faktorer som skiller seg ut ved at de i større grad enn andre har betydd administrativ merbelastning for universitetene. For det første trekkes *studentveksten* fram som en av hovedforklaringene. Vi har sett at studenttallet har vokst enormt de seinere årene, og på instituttnivå merkes det at omfanget av oppgaver knyttet til studieadministrasjon øker med flere studenter. *Resultatrapportering* i ulike varianter er et annet moment som flesteparten av de intervjuede mener er en sentral årsak til økningen i administrasjonen. I tillegg er *eksternt finansiert virksomhet* en type aktivitet med høy administrativ pris.

Mens den *administrative* merbelastningen som følger med studentveksten i første rekke faller på administrativt personale, innebærer resultatrapportering og eksternt finansiert virksomhet administrative oppgaver som involverer både vitenskapelig og administrativt personale. De vitenskapelige ansatte opplever resultatrapporteringen som en belastende del av sine administrative oppgaver, og det er mindre toleranse for å bruke tid på dette, enn for eksempel det å administrere eksterne forskningsmidler. Sistnevnte erkjennes av det vitenskapelige personalet som en nødvendig del av det å få eksterne midler til faglig aktivitet. Det kan dermed tenkes at oppfatningen av hvor mye tid man bruker på de ulike administrative oppgaver er farget av i hvilken grad man ser nødvendigheten av ulike typer oppgaver. Siden vitenskapelig ansatte irriterer seg over resultatrapporteringen kan det hende at de overvurderer økningen i denne formen for administrasjon - uttalelser fra administrativt personale kan tyde på det.

For de tre faktorene som er trukket fram her er det i første rekke snakk om økning i volumet framfor en mer kvalitativ endring. Selv om flere studenter har medført behov for *mer* administrativt personale, er det ikke noe som peker i retning av at dette betyr behov for *annen type administrativ kompetanse*. Derimot har endringer i krav til universitetenes forskerutdanning, universitetene som arbeidsgiver, samt nye styringsverktøy fra

myndighetene bidratt til å endre innholdet i de administrative oppgaver, og da primært i retning av en mer profesjonell administrativ stab. De administrative konsekvensene av økende ekstern finansiering er også i hovedsak av kvantitativ art, men vi ser også at man er i ferd med å få en ny type administrativ støtte på dette området, for eksempel i form av prosjektledere og EU-koordinatorer. Likeledes har vi pekt på at kan det være en sammenheng mellom størrelse og formalisering som kan medføre behov for en mer *profesjonell* administrasjon. På basis av vårt intervjumateriale er det likevel lettere å finne direkte sammenheng mellom endringer i universitetenes omgivelser og økte administrative oppgaver, enn å finne tilsvarende sammenhenger når det gjelder kvalitativ endring av universitetsadministrasjon. Ikke alle intervjupersonene har en institusjonell hukommelse som går tilbake til midten av 1980-tallet - det er mulig at større endringer av kvalitativ art hadde kommet fram i intervju materialet om tidshorizonten hadde vært lengre.

Flesteparten av de ytre faktorer vi har tatt opp i dette kapitlet kan sies å ha administrative konsekvenser internt, om enn i varierende grad. Tabell 8.1 gir en oversikt over dette. Ikke alle er betydelige hver for seg. Derimot blir den administrative merbelastningen av disse sakene samlet sett av en viss størrelse. Videre er det mye som tyder på at det er *indirekte* sammenhenger mellom enkelte av faktorene og administrativ endring - for eksempel har studentveksten hatt administrative ringvirkninger utover det å gi mer studentrelatert administrasjon. Større undervisnings- og veiledningsbyrde har blant annet bidratt til økt press på de vitenskapelig ansattes tid til forskning, som i neste omgang har ført til intensivert jakt på eksterne midler til forskning - det har både gitt økt behov for administrativ avlastning og mer administrasjon av de eksterne midlene.

Som konsekvens av at vi har benyttet intervjuer som metode kan vi bringe videre erfaringer og oppfatninger blant personalet om hvilke eksterne faktorer som har hatt interne administrative konsekvenser. Undersøkelsen gir derimot ikke grunnlag for å anslå økningen i *volumet* av de ulike typer oppgaver. Endringer i arbeidsbelastning, kompetansekrav og tidsforbruk som følge av de ulike typer ytre krav er viktig å få belyst i framtidige studier på dette feltet.

Tabell 8.1 Administrative konsekvenser av ytre faktorer.

Ytre forhold	Økning i administrativt volum	Endring i innhold
Studentvekst	x	
Forskerutdanning	x	x
Stillingsvekst	x	
Internasjonalisering	x	x
Virksomhetsplanlegging		x
Resultatrapportering	x	x
Evalueringer	x	x
Statlige stimuleringsmidler		x
Personalpolitikk	x	x
Arbeidsmiljø	(x)	
Likestilling	(x)	
Eksternt finansiert virksomhet	x	
EU-forskning	x	x
Høringer	x	

Dette kapitlet har i første rekke tatt utgangspunkt i instituttene erfaringer og vurderinger i spørsmålet om administrativ endring. Vi har imidlertid sett at endringer i universitetenes omgivelser har ulike konsekvenser alt etter hvilket nivå man befinner seg på. Dette gjelder spesielt de endringer som universitetet står overfor som statlig arbeidsgiver, som har hatt mer merkbare konsekvenser for sentraladministrasjonen enn for instituttene.

Litteratur

- Bensimon, E.M., A. Neumann & R. Birnbaum (1989): *Making Sense of Administrative Leadership: The 'L' Word in Higher Education*. Washington D.C.: The George Washington University. (ASHE-ERIC Higher Education Report No.1.)
- Birnbaum, R. (1990): *How Colleges Work. The Cybernetics of Academic Organisation and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publications.
- Blau, P.M. (1973): *The Organization of Academic Work*. New York: John Wiley & Sons.
- Blau, P.M. (1974): *On the Nature of Organizations*. New York: John Wiley & Sons.
- Blau, P.M. & R.A. Schoenherr (1971): *The Structure of Organizations*. New York: Basic Books.
- Brinkman, P.T. & L.L. Leslie (1986): "Economies of scale in higher education: sixty years of research," *Review of Higher Education*, 10:1-28.
- Christensen, T. (1991): *Virksomhetsplanlegging i forsknings- og utdanningsinstitusjoner - myteskaping eller instrumentell problemløsning?* Oslo: Tano.
- Edelmann, L. (1992): "Strategic responses to institutional processes," *Academy of Management Review*, 16:145-179.
- Egeberg, M. (red.) (1989): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Enders, J. & U. Teichler (1994): *The Academic Profession: An International Comparison*. (Mimeo). University of Kassel: Centre for Research on Higher Education and Work.
- Gornitzka, Å. (1989): *Organisasjonsreformer ved Universitetet i Oslo i 1980-årene*. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.

- Gornitzka, Å. (1991): 1980-årene: Universitetsadministrasjonens tiår? I H. Skoie & P.O. Aamodt (red.): *Søkelys på høyere utdanning i Norge - en del utviklingstrekk med vekt på 1980-tallet*. Oslo: NAVFs utredningsinstitutt. (Rapport 3/91.)
- Gornitzka, Å. & V. Schwach (1990): *Forskere og forvaltere: En del tallmateriale som kan belyse omfanget av administrasjon ved universitetene og i forskningsrådene*. Oslo: NAVFs utredningsinstitutt. (Notat 2/90.)
- Gornitzka, Å. & 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.)
- Gumpert, P.J. & B. Pusser (1995): "A case of bureaucratic accretion, context and consequences," *Journal of Higher Education*, 66:493-520.
- Hall, R.H. (1991): *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*. London: Prentice-Hall.
- Halsey, A.H. (1992): *Decline of Donnish Dominion. The British Academic Professions in the Twentieth Century*. Oxford: Clarendon Press.
- Hannaway, J. (1987): "Supply creates demands: an organizational process view of administrative expansion," *Journal of Policy Analysis and Management*, 7:118-134.
- Hernes, G. & W. Martinussen (1980): *Demokrati og politiske ressurser*. Oslo. (NOU 1980:7.)
- Jacobsen, B. (1990): *Universitetsforsker i Danmark*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Kerr, C. (1963): *The Uses of the University*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kyvik, S. (1983a): *Arbeidsoppgaver og arbeidstid*. Oslo: NAVFs utredningsinstitutt. (Melding 1983:3.)
- Kyvik, S. (1983b): *Universitetspersonalets syn på sine forskningsmuligheter*. Oslo: NAVFs utredningsinstitutt. (Notat 4/1983.)

- Kyvik, S. & K. Voje (1984): *Rekruttering til forskning*. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt. (Melding 1984:3.)
- Kyvik, S. & T.B. Olsen (1986): *Instituttstørrelse, administrativ belastning og kostnader ved universitetene*. Oslo: NAVFs utredningsinstitutt. (Melding 1986:2.)
- Kyvik, S. & J.A. Enoksen (1992): *Universitetspersonalets tidsbruk*. Oslo: NAVFs utredningsinstitutt. (Rapport 10/92.)
- Kyvik, S. & I.M. Larsen (1993): *Nye styringsformer på instituttnivå. Universitetspersonalets vurderinger av reformer og endringsforslag*. Oslo: NAVFs utredningsinstitutt. (Rapport 8/93.)
- Kyvik, S. & H. Skoie (1993): "Nær kontakt mellom universitet og forskningsråd," *Forskningsspolitikk*, 16 (4):24.
- Kyvik, S. & M. Teigen (1994): *Likestilling på universitetet. En undersøkelse av kvinnelige og mannlige forskere*. Oslo: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning. (Rapport 1/94)
- Lahn, L.C. (1993): *Tid og arbeid på universitetet - Tidsbruksanalyse ved Det historisk-filosofiske fakultetet, Universitetet i Oslo*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. (Rapport 8/93)
- Lane, J.E. (1990): *Institutional Reform: A Public Policy Perspective*. Aldershot: Dartmouth.
- Larsen, I.M. (1992): *Norske universitetsforskere - kosmopolitter i forskningen? Faglig internasjonal kontakt blant vitenskapelig ansatte ved universitetene*. Oslo: NAVFs utredningsinstitutt. (Rapport 11/92)
- Larsen, I.M. (1995): *Universitetenes forskningspolitikk*. Oslo: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning. (Rapport 7/1995)
- Larsen, I.M. & Å. Gornitzka (1995): "New management systems in Norwegian universities: the interface between reform and institutional understanding," *European Journal of Education*, 30:347-361.
- Lawrence, P.R. & J.W. Lorsch (1967): *Organization and Environment*. Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University.

- Leslie, L.L. & G. Rhoades (1995): "Rising administrative costs - seeking explanations," *Journal of Higher Education*, 66:187-212.
- Lie, S.S. & M. Teigen (1994): "Higher education in Norway: a nirvana of equality for women?" I S. Lie, L. Malik & D. Harris (eds.): *World Yearbook of Education 1994: The Gender Gap in Higher Education*. London: Kogan Page, 117-128.
- Læg Reid, P. & J.P. Olsen (1978): *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Metcalf, L. & S. Richards (1987): "Evolving public management cultures." I J. Kooiman & K.A. Eliassen (eds.): *Managing Public Organizations*. London: Sage.
- Meyer, J.W. & B. Rowan (1991): "Formal structure as myth and ceremony." I W.W. Powell & P.J. DiMaggio: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Meyer, M., W. Stevenson & S. Webster (1985): *Limits to Bureaucratic Growth*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Mintzberg, H. (1983): *Structures in Fives: Designing Effective Organizations*. New Jersey: Prentice Hall.
- Moe, T.M. (1984): "The new economics of organization," *American Journal of Political Science*, 28:739-777.
- Niskanen, W.N. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Rand McNally.
- NOU 1988:28: *Med viten og vilje*. Oslo: Kultur- og vitenskapsdepartementet.
- Olsen, J.P. (1968): *Universitetet - en organisasjon i endring? En studie av instituttene i universitetets struktur*. Universitetet i Oslo.
- Olsen, J.P. (1987): *Universitetet: sentralstyring - autonomi - markedsstyring*. Foredrag 02.08.87, Nordiska Universitetsadministratorseminaret, Kuopio, Finland.
- Perrow, C. (1986): *Complex Organizations - A Critical Essay*. New York: McGraw-Hill.

- Peters, B.G. (1995): *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.
- Pfeffer, J. (1982): *Organizations and Organization Theory*. Boston: Pitman.
- Pfeffer, J. & G.R. Salancik (1978): *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.
- Rushing, W.A. (1966): "Organizational size and administration: the problems of causal homogeneity and a Heterogeneous Category," *Pacific Sociological Review*, 9:100-108.
- Sandbo, S. (1973): *Arbeidssituasjonen for det vitenskapelige personalet ved Universitetet i Oslo*. Oslo: NAVFs utredningsinstitutt. (Melding 1973:3.)
- Scott, W. R. (1991): "Unpacking institutional arguments." I W.W. Powell & P.J. DiMaggio: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Scott, W. R. (1992): *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs: Prentice/Hall.
- Scott, W.R. (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Sear, K. (1983): "Economies of scale in higher education." I S. Goodlad (ed.): *Economies of Scale in Higher Education*. Guildford: The Society for Research into Higher Education.
- Sejersted, F. (1995): Innledning på seminar gjengitt i H. Skoie, T. Nygaard & R. Søgner (red.): *Norsk forskning mot sekelskiftet - en seminar-rapport*. Oslo: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning. (Rapport 1/95, 13-17.)
- Selle, P. (1990): *Desentralisering: Troll med minst to hovud*. Bergen: LOS-senteret. (Notat 90/28.)

- Skodvin, O. J. (1995): *Forskerpersonalregisteret: Database over personale i forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) i Norge. Dokumentasjon.* Oslo: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning. (U-notat 15/95.)
- Skjeie, H. & M. Teigen (1993): "Kvinnenes inntog i topp-politikken: et uttrykk for politikken marginalisering?" I B.E. Rasch (red.): *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Skoie, H. (1993): "Professorslipper i 1993," *Forskningsspolitikk*, 16(4):14.
- Statens rasjonaliseringsdirektorat (1987): *Områdegjennomgang av høyere utdanning.* Oslo. (Rapport 1987/3.)
- Statskonsult (1988): *Veiledning i virksomhetsplanlegging.* Oslo: Statskonsult.
- Statskontoret (1992): *Högskolan. Administrasjon i förändring?* Stockholm: Statskontoret (1992:8.)
- St.meld. nr. 40 (1990-91): *Fra visjon til virke. Om høgre utdanning.* Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 35 (1991-92): *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk - fundament for fellesskap.* Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Tarschys, D. (1975): "The growth of public expenditures: nine modes of explanation," *Scandinavian Political Studies*, 10:9-31.
- Teigen, M. & S. Kyvik (1994): "Overbelastet og marginalisert?" *Forskerforum* 3/94:15.
- Tolbert, P.S. & L.G. Zucker (1983): "Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935," *Administrative Science Quarterly*, 28:22-39.
- Universitets- og høyskoleutvalget (1988): *Med viten og vilje.* (NOU 1988:28.)
- Universitetet i Oslo (1995): *Sluttrapport fra SODA prosjektet.* Stockholm - Oslo. Dokumentasjons- og analyseprosjekt 1994-95.

Utredningsinstituttet (1993): *Statsbudsjettet 1994*. Oslo. (Rapport 12/93.)

Utredningsinstituttet (1995): *FoU-statistikk og indikatorer. Forskning og utviklingsarbeid*. Oslo.

Weber, M. (1982): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.

Vedlegg 1

10

G. ARBEIDSTIDENS FORDELING I TIDSROMMET 1.1 1991 - 31.12.1991

1.

Du bes nedenfor **anslå** en prosentvis fordeling av din arbeidstid i dette tidsrommet. Anslaget skal bare gjelde den del av året du har innehatt universitetsstilling eller annen stilling med arbeidsplass ved universitetets institutter eller tilknyttede avdelinger. Dersom du i 1991 eller deler av året hadde forskningstermin, skal dette likevel inngå i anslaget. Inkluder den totale tid du har benyttet i forbindelse med din universitetsstilling og yrkesutøvelse for øvrig, selv om noe av tiden falt utenfor normal arbeidstid. Vær oppmerksom på at vi her ber om et anslag for hele arbeidsåret, ikke bare for undervisningsterminene. Den tid som anvendes til forskning, vil f.eks. for manges vedkommende være knappere innenfor undervisningsterminene enn ellers. Slike forhold ber vi deg ta hensyn til ved utfyllingen.

Prosent

Undervisning ved eget universitet

330-331 *Omfatter formell undervisningstid og medgått tid til gjennomføring av undervisningen, inkl. forberedelser, retting m.v., annen undervisning som inngår i universitetets utdanningstilbud, f.eks. etterutdanningskurser e.l., annet arbeid med universitetsundervisningen, herunder arbeid med studieplaner, studieveiledning, konferansetimer, ekskursjoner, lærebøker, eksamensarbeid, bedømmelse av doktorgradsarbeider m.v.*

Faglig veiledning

332-333 *Omfatter faglig veiledning av hovedfagsstudenter, diplomstudenter og studentstipendiater, og faglig veiledning av utdannings/doktorgradsstipendiater og vitenskapelige assistenter.*

Forskning og egenutdanning

334-335 *Angi både arbeid med egne prosjekter, ledelse eller assistanse ved andres prosjekter, som f.eks. teknisk assistanse, hjelp med planlegging og faglig kontakt for øvng. Arbeid som er direkte knyttet til forskningen, som f.eks. litteraturstudier, publisering av resultater, reiser og planlegging av prosjekter, deltaking på konferanser og egne utdanningsaktiviteter medregnes også. Inkluder både forskning som er utført i tilknytning til din universitetsstilling, og forskning innenfor rammen av en annen stilling (f.eks. ved et universitetssykehus).*

Administrasjon

336-337 *Omfatter administrativt arbeid, møter m.v. ved universitetet. Angi all administrativ virksomhet som vedrører universitetsvirksomheten og som ikke naturlig inngår i noen av funksjonene ovenfor. F.eks. inkluderes tid medgått til bedømmelse av søkere til stillinger ved eget universitet, arbeid med faglige vurderinger av studenter ved opptak, besvarelse av mindre henvendelser m.v.*

Museumsvirksomhet

338-339 *Omfatter forvaltningsoppgaver og tid medgått til samlingsarbeider og utstillinger.*

Utadvendte oppgaver

340-341 *Omfatter undervisning ved andre universiteter og høyskoler, som gjesteforeleser, timelærer e.l. Undervisning og arbeid med lærebøker, studieplaner m.v. for andre institusjoner, organisasjoner, foreninger e.l. Eksamensarbeid ved andre universiteter. Populærvitenskapelig medvirkning som redaktør, medarbeider e.l. i tidsskrift, presse, kringkasting, leksika m.v. og ved foredragsvirksomhet. Oppgaver og oppdrag for eksterne institusjoner og organisasjoner, f.eks. ved medlemskap i styrer, komiteer, forskningsråd e.l., redaktørmedarbeider i vitenskapelige tidsskrifter e.l.*

Profesjonell yrkesutøvelse

342-343 *Her bes medregnet all yrkesaktivitet som du ikke har medregnet foran. F.eks. kan dette være virksomhet ved universitetssykehus i overlegestilling, praksis som advokat, lege, tannlege e.l. eller konsulenttjeneste. Hvis du utfører forskning innenfor rammen av en stilling utenfor universitetet, bes du likevel medregne denne tiden under punkt c og ikke her.*

Total 100 %

2. Hvor mange timer i gjennomsnitt pr. uke vil du anslå at du i arbeidsåret 1991 til sammen arbeidet med de ovenfornevnte oppgaver? timer

344-345

De siste publikasjoner fra NIFU - Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (tidligere: Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning)

Rapporter:

- 1/95 Hans Skoie, Thomas Nygaard og Randi Søgne (red.):
Norsk forskning mot sekelskiftet - en seminarrapport

Norsk forskning påvirkes for tiden av en rekke nye impulser - ikke minst omorganiseringer både på det forskningsutførende- og det finansielle plan. De siste statsbudsjetter vitner om kjørligere vinder for forskning samtidig som studentøkningen fortsetter. Norsk økonomi er fortsatt preget av betydelig arbeidsløshet og en oljeproduksjon som etter hvert vil gå nedover. Også internasjonalt er impulsene andre - den kalde krigen er over, globaliseringstendensene øker - det samme gjør kampen mellom de store handelsblokkene (USA, EU, Det fjerne Østen.) Tilsier denne utviklingen justeringer i hovedlinjene i norsk forskningspolitikk? Dette spørsmålet ønsket Utredningsinstituttet å sette under debatt - ikke minst i lys av at Norges forskningsråd nå ha lagt fram sin strategiplan for norsk forskning. Det skjedde ved et stort kveldsseminar ved Utredningsinstituttet 18.01.95

I denne rapporten publiserer vi innledningene fra 6 sentrale aktører i norsk forskning og et referat av debatten. I del II publiserer vi en del artikler og foredrag som belyser seminarets hovedtema.

Kr 80,-

- 2/95 Lisbet Berg:
Examen philosophicum: Studietilknytning, innsats og resultat for ulike grupper av begynnerstudenter ved Universitetet i Oslo

Hvordan er det å være begynnerstudent ved Universitetet i Oslo i første halvdel av 1990-årene? Er det spesielle grupper av studenter som tilpasser seg universitetet bedre enn andre? Gjennom en spørreskjemaundersøkelse blant examen philosophicum studentene ved Universitetet i Oslo høsten 1993 har vi blant annet belyst følgende problemstillinger:

Har økt konkurranse om studieplassene ført til at studenter som har foreldre med høyere utdanning klarer seg bedre enn andre på universitetet? Gir dette seg eventuelt utslag i resultatene til examen philosophicum?

Ikke alle examen philosophicum-studenter har søkt eller fått studieplass ved fakultetet, og bare noen påbegynner fagstudiet første semester. Skyldes ulik tilknytning til universitetet ulike ambisjoner, preferanser og valg knyttet til evner, kjønn, sosial og geografisk bakgrunn? Eller er det fakultetenes ulike rammebetingelser med ulike forventninger og ulikt faglig tilbud som styrer begynnerstudentenes valg om å påbegynne fagstudiet eller ikke?

Hvor intensiv er studiestarten? Gir examen philosophicum et skjevt bilde av hvor stor innsats et universitetsstudium krever? Er det gunstig å påbegynne fagstudiet samtidig med examen philosophicum? Har studentenes tidsbruk sammenheng med evner, kjønn, sosial og geografisk bakgrunn, eller fakultetenes ulike rammebetingelser?

Kr 80,-

3/95 Nina Sandberg og Nils Vibe:

Alle kan ikke bli frisører

Søkning og opptak til videregående opplæring. Evaluering av Reform '94: Underveisrapport våren 1995.

Utredningsinstituttet er sammen med seks andre forskningsinstitusjoner engasjert i evalueringen av Reform 94. Instituttets arbeid er innenfor evalueringsområdene Dimensjonering og kapasitet og Gjennomstrømning og kompetanse. Evalueringsarbeidet er planlagt å være ferdig i 1998.

I denne underveisrapporten presenteres resultater fra analyser av undervisnings-tilbud, søkning og opptak til grunnkursene i videregående skole for skoleåret 1994-95, det første året etter innføringen av Reform 94. I tillegg ser vi på det tilbudet som planlegges for skoleåret 1995-96.

Reformens mål om å gi all ungdom som ønsker det et tilbud om videregående opplæring innenfor tre ønsker ser ut til å være oppfylt. 94 prosent av 16-åringene fikk innfridd sitt førsteønske om grunnkurs. Grunnkursene i musikk, dans og drama og i idrettsfag hadde størst oversøkning blant 16-åringene, og bare 75 prosent kom inn her.

Innføringen av rett til tre års videregående opplæring for de som kommer rett fra grunnskolenes 9. klasse har ført til at voksne søkere kommer dårligere ut etter innføringen av reformen. Dette forsterkes av at det har blitt foretatt en kraftig reduksjon i tilbudsomfanget. Det er særlig på grunnkursene i helse- og sosialfag og formgivningsfag av 16-åringene fortrenger de voksne søkerne.

Kr 90,-

4/95 Rolf Edvardsen:

Yrkesvalgmotiver

Resultater fra en undersøkelse om 16- og 18-åringers utdannings- og yrkesplaner i 1991.

De unges motiver ved valg av utdanning og yrke er mange og sammensatte. Enkelte motiver er felles for nesten alle. De fleste ønsker en sikker og varig jobb som skal være interessant og hvor de kan utnytte sine spesielle evner. Gode forhold til kolleger og overordnede vektlegges også av de fleste.

I tillegg er det trekk ved ulike jobber som enkelte tiltrekkes av, andre ikke. Noen kan ønske å arbeide med tall. Andre vil lede og bestemme. Flere gutter enn jenter ønsker å arbeide med maskiner og verktøy, mens flere jenter enn gutter ønsker å arbeide med mennesker. Dette gjenspeiler seg i de unges yrkespreferanser.

Rapporten ser også på sammenhengen mellom fag som en liker best på skolen og yrkespreferanser, samt hvilke karakterer en oppnår i slike fag.

Kr 90,-

5/95 Ole Wiig:

Forskning og utviklingsarbeid. Bevilgninger over statsbudsjettet 1980-95

Siktemålet med rapporten er å gi en beskrivelse av hovedtrekk ved bevilgningene til forskning og utviklingsarbeid (FoU) over det norske statsbudsjettet, og utviklingen i disse. Rapporten omhandler perioden 1980-95, med hovedvekt på årene fra og med 1983. Den er basert på data fra analyser som årlig utføres av Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning og tidligere av Forskningsrådenes statistikkutvalg.

Kr 80,-

6/95 **Statsbudsjettet 1996**

En oversikt over bevilgningsforslag, nye stillinger og prioriteringer som berører universiteter, høyskoler, forskningsråd og institusjoner med forskning

I denne rapporten gir vi en oversikt over forslaget til statsbudsjett for 1996 med hensyn til bevilgninger, nye stillinger og prioriteringer som berører universiteter, høyskoler, forskningsråd og institusjoner med forskning. Analysen er foretatt med utgangspunkt i St.prp. nr. 1 (1995-96).

Rapporten belyser endringer i bevilgninger og prioriteringer innen forskning og høyere utdanning i forhold til fjorårets budsjett. Det er lagt vekt på å gjøre tallene sammenlignbare ved å korrigere for overføringer mellom ulike kapitler og poster. Omtale av nye tiltak og nye prinsipper og prioriteringer vies særlig oppmerksomhet.

Kr 70,-

7/95 Ingvild Marheim Larsen:
Universitetenes forskningspolitikk

Rapporten kartlegger og analyserer universitetenes arbeid med å utvikle en institusjonell politikk for forskningen. Studien belyser politikkenes innhold så vel som de strukturelle ordningene som er etablert for å utvikle og målbare forskningspolitikken. Universitetene som forskningspolitiske aktører og universitetenes forhold til andre forskningspolitiske enheter er noen av temaene rapporten tar opp.

I analysen spør vi om universitetene har utviklet en institusjonspolitikk for forskning og om det forskningspolitiske arbeidet utfordrer tradisjonell universitetsforståelse.

Kr 90,-

8/95 Hans Skoie (ed.):
Science and Technology in the EU - General Development and Relation to the Nordic Countries

This report gives an overview of the EU engagement in the research and technology. A brief historical account is included, as well as a discussion of future perspectives in this area in view of the broader R&D cooperation which the Maastricht Treaty opens for.

The EU engagement toward «third countries» is dealt with in a separate article. An account of the Nordic countries and their relation to the EU in this area is also included. Finally, a pilot study of the Norwegian experience with the Third Framework Programme is dealt with in a separate article.

Kr 80,-

9/95 **Instituttsektoren**
Katalog over forskningsenhetene

I forbindelse med FoU-statistikken har Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning bygget opp et register over institutter og institusjoner som utfører forskning og utviklingsarbeid (FoU), utenfor universiteter og høyskoler på den ene siden og næringslivet på den andre. Denne delen av det norske forskningssystemet omtales gjerne som instituttsektoren.

Utredningsinstituttet utgir nå for femte gang en katalog med oversikt over forskningsenhetene i instituttsektoren. Katalogen er en oppdatering av Utredningsinstituttets Rapport 15/93. Den inneholder nøkkelinformasjon om FoU-institutter og institusjoner med FoU. Den gir også en oversikt over museer med FoU. Opplysningene er ajourført med hjelp fra institusjonene selv, og refererer seg i hovedsak til 1995.

Gratis

10/95 Randi Søgne:

Den korporative kanal i forskningspolitikken

En drøfting av interesseorganisasjoners deltakelse og innflytelse i norsk forskning.

Rapporten drøfter interesseorganisasjoners deltakelse og mulig innflytelse i norsk forskning. Hittil har en visst lite om disse organisasjonene som forskningspolitiske aktører. Brorparten av forskningspolitiske studier har rettet seg mot det tradisjonelle administrative-/politiske apparatet som forskningsråd, departementer, storting og regjering.

Hovedsiktemålet med studien er å få en første dokumentasjon og analyse av hvor mange og hvilke organisasjoner som deltar på de ulike forskningsadministrative - og forskningspolitiske arenaer samt en drøfting av organisasjonenes innflytelsespotensiale. En skiller mellom tre typer kanaler som organisasjonene kan fremme sitt engasjement gjennom: bevilgninger, representasjon og formell konsultasjon.

I framstillingen retter en primært søkelyset mot grenselandet mellom interesseorganisasjonene og forskningspolitiske myndigheter, i begrenset grad mot FoU-aktivitetene internt i den enkelte organisasjon.

Kr 70,-

1/96 Rita Karlsen og Bjørn Stensaker (red.)

Kvalitet i høyere utdanning: Teori, empiri og praksis

Stor studenttilstrømning, begrensede ressurser og økt vektlegging på resultater og gjennomstrømning har de seneste årene bidratt til at det stilles spørsmål ved kvaliteten på høyere utdanning. Mange universiteter og høyskoler ønsker å prioritere arbeid for å utvikle kvalitet. Det synes imidlertid å råde en viss usikkerhet med hensyn til hvordan dette arbeidet kan legges opp.

Denne rapporten er ment å være en idebank og en inspirasjon for personer som ønsker å drive med kvalitetsarbeid. Rapporten er forsiktig med å fremheve bestemte modeller for kvalitetsutvikling i høyere utdanning, men har heller som utgangspunkt at kvalitetsarbeidet må nyanseres og konkretiseres for at det skal kunne være anvendbart i høyere utdanning. I en rekke artikler søkes dette gjort ved å drøfte ulike måter undervisning kan organiseres på, hvordan studieløp kan legges opp og hvordan ulike utdanningers relevans kan økes. I et avslutningskapittel stilles spørsmålet om ikke kvalitetssikring i noen grad kan organiseres frem i et samspill mellom studenter, ledelse og fagpersonell på universiteter og høyskoler.

Kr 60,-

2/96 Olaf Tvede og Svein Kyvik:
Doktorgrader og forskeropplæring: internasjonale erfaringer og perspektiver

Det foregår nå viktige reformer i Norden med stor betydning for forskeropplæring og doktorgradsopplegg. Også andre sentrale OECD-land har interesse i en nordisk sammenheng. Rapporten kaster derfor lys på forholdene i de fire nordiske land samt USA, Storbritannia, Nederland, Frankrike og Tyskland.

Følgende problemområder belyses: Doktorgrader og forskerutdanning: hvilken modell og struktur har landene lagt seg på? Dimensjonering mht. antall avlagte doktorgrader pr. år og antall doktorgradsstudenter. Organiseringen av doktorgradsstudiene og den normerte studietiden. Hvilke mål er det for å internasjonalisere forskerutdanningen? Hvor blir det av doktorgradskandidatene når graden er avlagt? Hva er likheter og forskjeller mellom ulike fagområder? Hvordan er kvinnersstilling i forskerutdanningen?

Annet:

Utdanning og arbeidsmarked 1995

Redaktører Jane Bækken og Thomas Nygaard

"Utdanning og arbeidsmarked" er en årlig rapport fra Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning skrevet med særlig tanke på å gi informasjon til utdanningsplanleggere, studie- og yrkesveiledere og andre rådgivere for ungdom.

Rapporten tar opp aktuelle spørsmål innen utdanning og arbeidsmarked og belyser disse. Resultater fra undersøkelser utført ved instituttet danner grunnlaget for analysene.

Årets rapport ser bl.a. på endringer i unges utdannings- og yrkesplaner, situasjonen for nybegynnerstudentene, kvalitetsbegrepet i høyere utdanning, overgangsproblemer fra utdanning til arbeidsmarked og den fremtidige tilgangen på akademikere.

Kr 90,-

FoU-statistikk og indikatorer. Forskning og utviklingsarbeid. 1995

Dette er en tabell- og figursamling som inneholder statistiske opplysninger om norsk forskning og utviklingsarbeid (FoU). Hovedtyngden av publikasjonen er viet resultater fra den FoU-statistiske undersøkelsen for 1993 og bygger på innsamlet materiale fra FoU-utførende institusjoner i universitets- og høyskolesektoren, næringslivet og instituttsektoren. Undersøkelsene er basert på internasjonale retningslinjer anbefalt av OECD, og er blitt gjennomført hvert annet år siden 1963.

I tillegg er det denne gang tatt med anslag for FoU-bevilgninger over statsbudsjettet og statistikk over doktorgrader. Dessuten er det sammenstilt en del materiale fra internasjonale databaser. Dette gjelder særlig opplysninger om FoU-ressurser fra OECDs databank, men det er også tatt inn enkelte bibliometriske data.

Gratis

FoU-statistikk 1993

Dette informasjonsbladet gir en oversikt over hovedtrekk ved den norske FoU-innsatsen. En mer detaljert og omfattende presentasjon av tallmaterialet fra undersøkelsen finnes i tabellsamlingen "FoU-statistikk og indikatorer. 1995".

Gratis

R&D Statistics 1993-95

Engelsk versjon av informasjonsbladet "FoU-statistikk 1993".

Gratis

R&D-trends

Dette er et informasjonsblad fra Nordisk Industrifond som tematiserer ulike sider ved den nordiske FoU-virksomheten.

- No 1:1992: Nordic R&D Facing the Nineties
- No 2:1992: Science and Technology Indicators for the Nordic Countries.
- No 1:1994: R&D in the Nordic Countries 1991
- No 2:1994 Industrial structure and R&D in the Nordic countries
- No 3:1994 Nordic trade in R&D-intensive products

Gratis

Nordisk FoU-statistik för 1991 och statsbudgetanalys 1993

Nordisk Industrifond, NI rapport 7:1993.

Tabellsmalingen inneholder sammenlignende oversikter over forsknings- og utviklingsarbeidet i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige i 1991.

De data som inngår i tabellsmalingen er samlet inn av de ulike nasjonale organer, hvor Utredningsinstituttet er leverandør av det norske materialet.

Gratis

I tillegg foreligger gratis årsmelding med prosjektoversikt for 1995 samt komplett liste over instituttets publikasjoner.

Abonnement på samtlige rapporter gir 25 % rabatt.

Bestilling sendes:

NIFU

Hegdehaugsveien 31

0352 Oslo

Telefon: 22 59 51 00

Telefax: 22 59 51 01

Byråkratisering av universitetene?

I denne rapporten reises spørsmålet om hvor stort omfanget av administrativt arbeid ved universitetene er i forhold til de ressurser som blir brukt til undervisning og forskning. Formålet er å undersøke om det har vært en økning i det vitenskapelige personalets administrative byrder, og å klarlegge hvor stor veksten i det administrative personalet har vært i forhold til veksten i det vitenskapelige personalet. I tillegg vil mulige byråkratiseringstendenser bli forsøkt forklart.

Rapporten er lagt opp som en artikkelsamling med kapitler som kan leses uavhengig av hverandre. Kapittel 1 gir en samlet framstilling over problemfeltet, samtidig som det gir en oppsummering og analyse av de viktigste resultatene. De andre kapitlene tar sikte på å belyse mer avgrensede sider av problemstillingen.



Norsk institutt for studier
av forskning og utdanning

Norwegian Institute for Studies
in Research and Higher Education
Hegdehaugsveien 31, N-0352 Oslo
Tlf.: 22 59 51 00. Faks: 22 59 51 01