



HiOA underveis mot strategiske mål? – Sammendrag

Ekstern underveisevaluering av styring og ledelse, faglig og administrativ organisering, Høgskolen i Oslo og Akershus

Kyrre Lekve, Svein Kyvik, Bjørn Stensaker, Agnete Vabø, Mari Elken, Trude Røsdal og Audun Gleinsvik

Rapport 14/2014

Sammendrag

Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) er resultat av fusjonen mellom Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus fra 1. januar 2011. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra fase 1 i «Ekstern underveisevaluering av styring og ledelse, faglig og administrativ organisering, Høgskolen i Oslo og Akershus». Hovedformålet med evalueringen er å gjennomføre en analyse av i hvilken grad dagens organisasjonsdesign understøtter realiseringen av Strategi 2020 og nasjonale utdannings- og forskningspolitiske føringer. Fase 1 er en kartleggingsfase der formålet å identifisere og avgrense de viktigste utfordringene ved dagens organisasjonsdesign, mens fase 2 skal vurdere tiltak innenfor de prioriterte utfordringene.

Vi konkluderer med at det er utfordringer knyttet til styringslinjer og beslutningsstruktur ved HiOA. Dette gjelder særlig oppgavefordeling og rolleforståelse. Her foreslår vi at den faglige organiseringen kan gjennomgås nærmere, og at det faglig-administrative samarbeidet kan forbedres. NIFU forstår videre at det i fase 2 av evalueringen foretas en sammenlikning av HiOA med relevante institusjoner både i nasjonalt og internasjonalt for å klarere beskrive utfordringene HiOA står overfor gitt at de skal realisere ambisjonen om å bli et profesjonsrettet universitet.

Vi har gjennomført en omfattende intervjuopprosess av både eksterne representanter, ledere på alle nivåer og andre tilsatte – både UF-tilsatte og TA-tilsatte. Over 80 personer har blitt intervjuet, de fleste individuelt. Vi har gjennomgått omfattende mengder dokumenter fra før fusjonen og fram til i dag, og vi har også sett dette opp mot andre datakilder, blant annet en stor spørreundersøkelse blant vitenskapelige tilsatte ved alle universitet og høgskoler, der 437 UF-tilsatte fra HiOA har svart. Dette har NIFUs prosjektgruppe brukt til å komme fram til en situasjonsbeskrivelse som danner grunnlaget for å utforme problemstillinger som skal studeres nærmere i fase 2.

HiOAs måloppnåelse for Strategi 2020

HiOAs strategidokument («Ny viten - Ny praksis. Strategi 2020 for Høgskolen i Oslo og Akershus» fra 2012 angir hovedmål innenfor fire områder, med en rekke tilhørende strategiske prioriteringer. I tillegg er det et vesentlig og gjennomgående mål å oppnå status som universitet. De fire målene er:

- Hovedmålet innenfor området *utdanning* er at «HiOA skal være internasjonalt ledende på profesjonsutdanninger».
- Hovedmålet innenfor *forskning og utviklingsarbeid* er at «HiOA skal være i front på profesjonsrelevant forskning og utviklingsarbeid»
- Hovedmålet for *samfunnsrettet virksomhet og formidling* er at «HiOA skal utfordre og utvikle profesjonene i samspill med samfunns- og næringsliv, og være en aktiv pådriver og aktør i samfunnsdebatten»

- Hovedmålet for *menneskelige og økonomiske ressurser* er at «HiOA skal være et lærende og nyskapende arbeidssted som organiserer og utvikler virksomheten og ressursene målrettet og effektivt»

Basert på HiOAs rapporter til Kunnskapsdepartementet har vi gjennomgått hvordan disse målene har blitt operasjonalisert og hvor god måloppnåelsen har vært. For at en strategi skal kunne lykkes må målene og tiltakene være hensiktsmessige. Samtidig er det viktig å ta i betraktning at grad av måloppnåelse ved HiOA, som i alle organisasjoner, også påvirkes av en rekke utenforliggende forhold.

HiOA har i stor grad iverksatt tiltak som følger opp målene på en hensiktsmessig måte. HiOA har et sett måleparametere som reflekterer/presiserer hovedmålene i Strategi 2020. Imidlertid eksisterer det i mindre grad gode mål for hvordan de enkelte strategiene under hovedmålene skal følges opp. Mangel på mål og indikatorer for delstrategiene er en svakhet ved HiOAs oppfølging av Strategi 2020, fordi det svekker mulighetene til å identifiserer hva som påvirker evnen til å nå hovedmålene.

På nasjonale styringsparametere for utdanning gjør HiOA det omtrent som resten av den statlige høgskolesektoren, selv om HiOA er en høgskole med høy søkning og dermed høy inntakskvalitet. HiOA har satt seg høyere mål, men når dem ikke. Også innenfor forskning og utvikling ligger HiOA bak sine egne målsettinger. Spesielt blir det fremhevet at HiOA ikke klarer å heve andelen med førstestillingskompetanse i tråd med sine målsettinger. HiOA har tydelig framgang i antall presseoppslag og har iverksatt en rekke tiltak, som Organisasjonsutviklingsprosjektet, arbeidsmiljødag og HiOA-skolen, for å skape en veldrevet organisasjon der de tilsatte trives. Vi har sett i arbeidet med fase 1 at det kan være trekk ved HiOAs organisasjonsdesign som bidrar til at HiOA ikke når sine mål.

Faglig organisering

Etter en del debatt ble dagens struktur med fire fakultet valgt da høgskolene slo seg sammen i 2011. Fra intervjuene opplever vi at det er stor grad av ro omkring fakultetsstrukturen ved tre av fakultetene – Fakultet for lærerutdanning og internasjonale studier (LUI), Fakultet for samfunnsfag (SAM) og Fakultet for teknologi, kunst og design (TKD). Våre informanter mener i stor grad at disse fakultetene utgjør en hensiktsmessig ramme å arbeide innenfor. Ved Fakultet for helsefag (HF) er det fremdeles uløste strukturelle utfordringer i den faglige organiseringen. Dette er særlig knyttet opp mot at sykepleierutdanning ligger under to forskjellige institutter. En eventuell løsning på dette må balanseres opp mot de mindre, helsefaglige utdanningene som også finnes innenfor fakultetet.

Det er heller ikke stor uro rundt instituttstrukturen blant våre informanter. Det er likevel mange som fremholder at det er krevende å drive instituttene som kraftsentrum for aktiviteten ved HiOA. Markant størrelsesforskjell mellom instituttene blir påpekt som en utfordring. Det er også mange som mener det er utfordrende for instituttledere å være strategiske aktører når det er liten tilgang på administrative ressurser. Mange av studieprogrammene synliggjøres ikke utad i tilstrekkelig grad. Organiseringen av de enkelte utdanningsprogrammene innenfor rammen av fakultets- og instituttstrukturen har ikke alltid funnet sin plass, og det eksisterer allerede ambisjoner om å opprette egne «shools» som kan profilere utdanninger på en mer effektiv måte. Hvordan høgskolen skal kunne utvikle en «tydelig utdanningsprofil» vil være et aktuelt tema i fase 2. Utdanningsprofilen henger nært sammen med forskningsprofilen, og her vil det være en problemstilling å se på sammenhengen, forbindelseslinjene og koordineringen mellom forskningen som gjøres ved Senter for Profesjonsstudier (SPS), ved de ulike fakultetene, og ved de to nye forskningsinstituttene som er integrert i høyskolen (Senter for Velferds- og Arbeidslivsforskning, SVA).

Administrativ organisering

HiOA har valgt en modell uten en egen instituttadministrasjon. Det er forholdsvis stor oppslutning om å ha det administrative tyngdepunktet på fakultets- og institusjonsnivået. På instituttnivå etterlyses det mer dedikert støtte (se over), men i liten grad at tunge administrative tjenester (eks. studieadministrasjon, økonomi og HR) skal flyttes ut til instituttene.

På fakultetsnivå er det enhetlig ledelse og Fakultetsdirektøren leder det administrative arbeidet på fullmakt fra dekan.

Fellesadministrasjonen er organisert i fire avdelinger (Avdeling for forskning og bibliotek, Avdeling for studier, utdanningskvalitet og internasjonalisering, Avdeling for samfunnskontakt og kommunikasjon og Avdeling for ressursutvikling og infrastruktur).

HiOA som helhet har en høyere andel administrativt tilsatte enn andre universitet eller store høyskoler. Noe av dette kan tilskrives effekter av fusjonen med stor administrativ belastning kombinert med at alle fikk beholde sin ansettelse. HiOA ser også ut til å ha organisert det meste av administrative tjenester internt, noe som også kan gi en høy andel administrativt tilsatte.

Styring og ledelse på institusjonsnivå

HiOA har todelt ledelse, med valgt rektor og tilsatt høgskoledirektør, der rektor er styrets leder og høgskoledirektøren styrets sekretær.

Ut fra intervjuene og sammenlikninger med andre UH-institusjoner, framstår HiOA som «mer todelt» enn andre høyskoler og universitet som har todelt ledelse. Det oppleves at den administrative styringslinjen har blitt profesjonalisert og har blitt mer opptatt av strategisk ledelse. Den administrative styringslinjen er preget av ønske om høy gjennomføringsevne, mens den faglige styringslinjen er mer preget av behov for forankring, der legitimitet står sentralt. Det er flere som ser problemer med at høgskolen har todelt ledelse, og mener det kan føre til at det blir uklare myndighetsforhold. Det er likevel få som signaliserer tydelige preferanser for valgt eller tilsatt rektor. Utvalget vi har intervjuet er dominert av personer i en eller annen form for lederposisjon, og de heller mot at de ønsker tilsatt rektor. De fleste er imidlertid av den oppfatning at flertallet blant de tilsatte ønsker valgt rektor. Før fusjonen var det et tydelig argument for todelt ledelse at det ville være uheldig med tilsatt rektor og ekstern styreleder, da man risikerte at både rektor og ekstern styreleder ikke hadde inngående kjennskap til de to høgskolene som skulle slå seg sammen. Vi kan ikke se at dette argumentet har spesielt sterk vekt i dag.

Styring og ledelse på fakultetsnivå

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

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

Styring og ledelse på instituttnivå

Ved opprettelsen av HiOA ble det vedtatt at instituttene ikke skulle ha egne styrer, men et rådgivende organ for instituttleder (instituttråd). Det ble vedtatt at instituttleder skulle tilsettes og ikke velges blant de tilsatte, og at det skulle etableres et fjerde ledelsesnivå ved institutter med flere utdanningsprogrammer gjennom tilsetting av studieledere.

Noen av våre informanter mener instituttrådene fungerer overraskende bra, men hovedbildet er at instituttrådene ikke anses som særlig viktige eller sterke. Instituttleder blir av mange fremhevet som en av de mest krevende posisjonene i HiOA på grunn av manglende administrativ støtte. Studielederne opplever ikke at de har sterk formell posisjon, mens tilsatte har en tendens til å mene at studielederne utgjør et ytterligere nivå som øker avstanden til fakultetet.

Utvalgsstruktur

HiOA har et bredt sett med utvalg, der utvalgene på fakultetsnivå speiler utvalgene på institusjonsnivået. Likevel har utvalg med likelydende navn ulike ansvar og oppgaver, nedfelt gjennom en rekke skriftlige dokumenter. Likevel oppfatter mange av informantene at det er uklårheter mellom ulike nivå, og også mellom utvalg på samme nivå i organisasjonen. Forholdet mellom studieutvalg på fakultet og institusjon og forholdet mellom studieutvalg og doktorgradsutvalg er relasjoner som ofte problematiseres. Internasjonalt utvalg fremheves som et utvalg som er løst koblet til den operative aktiviteten.

Trekk ved styringslinjer og beslutningsstruktur som kan hemme måloppnåelse

Det er fem områder som på ulike måter kan virke hemmende på HiOAs måloppnåelse.

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

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

Å finne en hensiktsmessig balanse mellom effektivitet og legitimitet ser ut til å være en utfordring ved HiOA. En betydelig del av informantene opplever at de formelle organene, som instituttrådene og fakultetsstyrene har liten innflytelse. På den andre siden oppleves det at fakulteter og institutter har liten evne til å gjennomføre beslutninger som er vedtatt.

En hensiktsmessig og effektiv administrativ organisering er en forutsetning for at en UH-institusjon skal fungere godt og nå sine mål. Det er flere mindre utfordringer som til sammen utgjør et problemfelt: Det etterlyses noe mer administrativ støtte på instituttnivået. Resultater fra en spørreskjemaundersøkelse gjennomført blant fagpersonalet i 2013 indikerer at det er noe mer misnøye med administrativ støtte fra de UF-tilsatte enn på andre høgskoler og universitet. Det er en gjenkjennbar motsetning mellom UF-tilsatte og TA-tilsatte, men den er noe sterkere enn ved andre høgskoler og universitet. De TA-tilsatte har høy faglig bevissthet og ser seg i større grad som medspillere og samarbeidspartnere enn som sekretærer. Det er gnisninger mellom FA og deler av resten av organisasjonen. Balansen mellom å yte støtte til de vitenskapelig tilsatte på en rasjonell måte og kravet til å ha en effektiv organisasjon er en utfordring som må finne sin løsning uten å skape unødvendige konflikter. Dette er med på å skape et godt arbeidsmiljø og gode forutsetninger for å oppnå målsettingene.

Utvalgsstrukturen og forholdet mellom utvalg på sentralt nivå og på fakultetsnivå bør tenkes gjennom på ny. Det er tre forhold ved utvalgsstrukturen som er av betydning for om strukturen støtter opp under institusjonens mål. For det første må utvalgsstrukturen være rasjonell og effektiv for å sikre gode prosesser og avgjørelser. Den må være preget av en klar arbeidsfordeling, og tydelige mandat for de utvalgene som eksisterer. For det andre bør beslutningsprosedyrene bidra til handlekraft og eliminering av «dobbelbehandling» av saker. Samtidig vil vi understreke at utvalg ved universitet og

høgskoler også har en annen funksjon – som virkemiddel for å skape legitimitet og for å forankre beslutninger. Dette hensynet taler for at utvalgsstrukturen bør omfatte kjerneområdene ved HiOA.

Anbefalinger til fase 2 – prioriterte problemstillinger

På grunnlag av de funn vi har gjort i fase 1 forstår vi at fase 2 av evalueringen går videre med følgende problemstillinger.

Løse de strukturelle utfordringene ved HF og undersøke forskjellene mellom fakulteter og institutter

På grunnlag av erfaringene i fase 1 mener vi ikke det er behov for noen omfattende ny utredning om struktur og organisering ved HiOA, men det er viktig å løse de strukturelle utfordringene ved HF. Vi må likevel stille oss spørsmålet om fagene ville bli bedre profilert gjennom andre organisasjonsformer, for eksempel gjennom nye strukturer som «schools». Vi anbefaler at vi ser nærmere på om det er viktige forskjeller mellom fakultet og institutt som kan forklare hvorfor ikke HiOA når sine mål. Dette kan igjen ha konsekvenser for faglig organisering.

Gå gjennom styringslinjer, beslutningsstruktur, mandater, fullmakter og utvalgsstruktur

Fase 1 har avdekket en rekke utfordringer innen styringslinjer og beslutningsstruktur. Vi har identifisert tre områder som bør vurderes nærmere i fase 2:

- Gjennomgang av styringslinjer og beslutningsstruktur: Vi mener det er behov for å undersøke om HiOA har hensiktsmessige styringslinjer og beslutningsstrukturer som ivaretar behov for forankring og deltakelse
- Gjennomgang av mandater og fullmakter: Vi mener det er behov for å gå dypere inn i hvilke erfaringer som er høstet siden fusjonen, og hvilke overlapp som eksisterer mellom ulike arbeids- og fullmakter.
- Gjennomgang av utvalgsstruktur: Vi anbefaler at det gjøres reformer i utvalgsstrukturen som sikrer balansen mellom effektivitet og forankring.

Fra vedtakene i forbindelse med fusjonen går det også fram at det skal foretas en ny vurdering av om HiOA skal ha enhetlig ledelse med ekstern styreleder eller todelt ledelse om i dag. Dette er en beslutning som til slutt må gjøres av høgskolestyret, men vi anbefaler å gå gjennom hvordan de ulike begrunnelsene har endret seg siden fusjonen i 2011. Noen av disse endringene er skissert i denne rapporten. I vurderingen vil vi legge særlig vekt på om tydeliggjøringen av profesjonsprofilen og behovet for å kommunisere profesjonsprofilen utad bør få noen implikasjoner for spørsmålet om enhetlig eller delt ledelse.

Anbefalinger om å realisere universitetsambisjonen

Vår vurdering er at arbeidet med universitetsambisjonen må legges opp i to hovedspor. Det ene handler om å oppfylle de formelle kravene forvaltet av NOKUT. Her er HiOA i full gang, og hvorvidt de lykkes vil være avhengig av endringer og forbedringer som gjøres som resultat av fase 2. Det andre handler om det politiske sporet. Vi anbefaler at det foretas en vurdering av hva HiOA kan lære av sammenlikninger med andre relevante høgskoler og universitet nasjonalt og internasjonalt. Det kan videre være aktuelt å gjøre en vurdering av de politiske rammebetingelsene og den samfunnsmessige konteksten HiOA arbeider innenfor og gi vurderinger av hensiktsmessige tiltak for å nå fram til politiske myndigheter.

Nordisk institutt for studier av
innovasjon, forskning og utdanning

Nordic Institute for Studies in
Innovation, Research and Education

www.nifu.no