

Evaluering av ny organisasjonsmodell ved Høgskulen i Volda

Anne Homme • Ole Andreas Brekke



Uni Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er vurdert av redaksjonsrådet eller en fagfelle oppnevnt av redaksjonsrådet.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-081-9
ISSN 1892-8366

Uni Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
5015 Bergen
Tlf. 55 58 97 10
Fax 55 58 97 11
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

Evaluering av ny organisasjonsmodell ved Høgskulen i Volda

ANNE HOMME OG OLE ANDREAS BREKKE

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH AS, BERGEN

OKTOBER 2012

Rapport 4 – 2012

Innhold

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	4
1. INTRODUKSJON.....	6
1.1 Innledning.....	6
1.2 Data og metode.....	8
1.3 Organisering av rapporten.....	10
2. NY ORGANISASJONSMODELLE VED HØGSKULEN I VOLDA – PROSESS FRAM TIL VEDTAK.....	10
2.1 Historikk.....	10
2.2 Sentrale pålegg og lokale utredninger – om omorganiseringsprosessen ved HVO.....	11
Kjellandutvalgets innstilling.....	11
Ny avdelingsstruktur – Høgskolestyrets behandling og vedtak.....	14
2.3 Om den nye organisasjonsmodellen ved HVO.....	15
2.4 Ansattes synspunkter på bakgrunnen for omorganiseringen.....	17
2.5 Ansattes vurdering av omorganiseringsprosessen.....	18
3. ANSATTES OPPFATNINGER AV OMORGANISERINGEN.....	19
3.1 Omorganiseringen og høgskolens utfordringer.....	19
3.2 Ansattes oppfatninger av ny organisasjonsstruktur.....	22
3.3 Positive erfaringer med ny avdelingsstruktur.....	26
3.4 Negative erfaringer med ny avdelingsstruktur.....	27
3.5 Strukturen som gikk seg til?.....	28
4. ANSATTES ERFARINGER MED NY STYRINGSMODELLE.....	30
4.1 Erfaringer med ny styringsmodell generelt.....	30
4.2 Enhetlig ledelse.....	33
4.3 Avdelingsråd.....	37
4.4 Ansattes innflytelse.....	39
5. ANSATTES ERFARINGER MED BUDSJETTFORDELINGSMODELLEN.....	41
6. EKSTERNE UTFORDRINGER FOR LÆRERUTDANNINGA.....	43
7. AVSLUTNING.....	45
REFERANSER.....	48
Interne dokumenter.....	48
Noter.....	48

Forord

Denne rapporten er utarbeidet i forbindelse med prosjektet «Evaluering av ny organisasjonsmodell ved Høgskulen i Volda». Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Høgskulen i Volda (HVO) og oppdraget er utført i perioden mars til november 2011. Da ny avdelingsstruktur ble vedtatt i juni 2006, vedtok styret ved HVO at avdelingsstrukturen skulle evalueres i løpet av valgperioden 2007–2011. Evalueringsrapporten omfatter en kartlegging av ansattes vurderinger både av den nye avdelingsstrukturen og ny styringsmodell som ble innført fra 2007.

Rapporten baserer seg på en rekke datakilder: kvalitative intervjuer, saksdokumenter fra HVO og kvantitative data fra spørreskjemaundersøkelsen, «Erfaringer med ny organisasjonsmodell ved Høgskulen i Volda», som HVO gjennomførte blant sine ansatte i september 2011.

Prosjektet er gjennomført av Anne Homme og Ole Andreas Brekke. Homme har ledet prosjektet og hatt hovedansvaret for datainnsamlingen og rapportskrivningen. Brekke har bistått i alle faser av prosjektet. Vi har fått stor hjelp fra HVO med tilrettelegging av intervjuundersøkelsen og tilgang til skriftlige dokumenter. En egen referansegruppe ved HVO har bistått prosjektet med nyttige kommentarer og konstruktive innspill underveis i prosessen.

Vi retter en stor takk til alle informanter og andre som har bidratt til prosjektet.

Bergen, 28. november 2011

Anne Homme

Ole Andreas Brekke

Sammendrag

Rapporten presenterer en evaluering av ny organisasjonsmodell ved Høgskulen i Volda (HVO). Høsten 2007 ble det innført både ny avdelingsstruktur og ny styringsmodell ved høgskolen. Problemstillingen for evalueringen er å undersøke hvordan avdelingsstrukturen fungerer i forhold til dagens og framtidens utfordringer, organiseringen av lærerutdanningen og hvordan den nye avdelingen for kulturfag fungerer. Evalueringsoppdraget omfatter også å vurdere funksjonaliteten av den nye styringsmodellen som ble innført samtidig med at avdelingsstrukturen ble endret.

Rapporten er organisert i fire hoveddeler. I del 1 undersøkes selve omorganiseringsprosessen. Her gis en framstilling og analyse av planarbeid og saksgang fram til vedtaket om omorganisering. Del 2 undersøker informantenes vurderinger av omorganiseringsprosessen. Del 3 retter fokus mot den avdelingsstrukturen som ble valgt og analyserer de ansattes vurderinger av sentrale dimensjoner ved den valgte løsningen. Hovedfokus rettes mot synet på lærerutdanningens plassering og ansattes erfaringer med løsningen for denne utdanningen. Del 4 undersøker den nye styringsmodellen ved HVO og de ansattes erfaringer med denne. Del 5 tar for seg utfordringer for HVO, med særlig vekt på utfordringene som lærerutdanningene står overfor. Avslutningsvis oppsummeres hovedfunn i evalueringen, de ansattes erfaringer med omorganiseringen, deres vurderinger av hvordan de opplevde problemene til høgskolen kan møtes, og ikke minst de eksterne utfordringene som særlig lærerutdanningen står overfor.

Evalueringen bygger på et omfattende datamateriale i form av saksdokumenter og kvalitative intervjuer med i alt 30 ansatte i sentrale posisjoner ved alle avdelinger ved høgskolen samt fellesadministrasjonen. I tillegg har HVO gjennomført en egen spørreskjemaundersøkelse til alle ansatte om erfaringer med ny organisasjonsmodell. Dette datamaterialet har også blitt anvendt i evalueringen.

Konklusjonene fra evalueringen omfatter både prosessen forut for vedtaket om ny avdelingsstruktur og erfaringer med omorganiseringen. De ansatte er delt i synet på prosessen som førte frem til vedtaket om ny avdelingsstruktur, og det endelige vedtaket synes å ha liten grad av forankring. Konklusjonen er at vedtaket trolig har liten legitimitet i organisasjonen.

Spørreskjemaundersøkelsen gir inntrykk av til dels stor grad av misnøye med omorganiseringen blant ansatte ved HVO. Dette inntrykket modereres noe i intervjuundersøkelsen og erfaringene fremstår som mer delte. Avdelingene er blitt berørt i ulike grad. To avdelinger blir karakterisert som «lykkelige», det vil si at de har enten vært uberørt av omorganiseringen (Avdeling for mediefag), eller blitt gitt mulighet til profilering og videreutvikling av avdelingen (Avdeling for kulturfag). De to andre avdelingene (Avdeling for samfunnsfag og historie og Avdeling for humanistiske fag og lærerutdanning) preges av større grad av misnøye, både med styringsmodell og med muligheter for medvirkning. Verdier knyttet til lærerutdanningens enhet og det asymmetriske forholdet mellom ansvar og myndighet som avdelingsstrukturen innebærer, står her sentralt.

Et stykke på vei kan det hevdes at endring av avdelingsgrenser synes å ha betydning for de ansattes vurderinger, der noen avdelinger og institutter kommer dårligere ut enn andre. Likevel er det mye som tyder på at de ansatte ikke nødvendigvis ønsker å endre den nye avdelingsstrukturen. Ut fra intervjumaterialet framgår det at de sentrale problemene og utfordringene ikke først og fremst knytter seg til avdelingsorganiseringen per se. Det som løftes fram er budsjettfordelingsmodellen og avdelingens styringslegitimitet. Men også her er det forskjeller mellom avdelingene i vurderingene. Avdelingsstørrelse og homogenitet er faktorer som synes å ha betydning. Det kan synes som om mindre og mer homogene avdelinger fungerer bedre enn større og mer heterogene avdelinger. Samtidig viser evalueringen at identiteten til ansatte synes å være knyttet til institutt og/eller avdeling, ikke til høgsolen som sådan. En desentralisert styringsstruktur, der avdelingsledelsen har betydelig innflytelse, synes videre å gi begrensede handlingsmuligheter for så vel institusjonens ledelse som de ansattes medvirkning. Videre har den nye lærerutdanningsreformen i form av to ulike løp, skapt nye vilkår som institusjonen og avdelingene sliter med å tilpasse seg, og der frykt for nedbygging synes å gjøre seg gjeldende.

Høgsolen og avdelingene står overfor store utfordringer både eksternt og internt. Avdelingsstrukturen synes bare å utgjøre én side ved problemet. Av like stor betydning framstår styringssystemets utforming og transparens, budsjettmodellen samt de ansattes mulighet til medvirkning.

1. Introduksjon

1.1 Innledning

Uni Rokkansenteret fikk i mars 2011 i oppdrag å evaluere organisasjonsmodellen ved Høgskulen i Volda (HVO). Høsten 2007 ble det innført både ny avdelingsstruktur og ny styringsmodell ved høgskolen. Høgskolen valgte å fortsette med fire avdelinger, men endret fagsammensetningen innenfor de nye avdelingene. Styringsmodellen ble endret ved innføring av avdelingsråd som erstatning for avdelingsstyrer og tilsatte dekaner som erstatning for valgte dekaner.

Da ny avdelingsstruktur ble vedtatt av styret ved HVO i 2006, ble det samtidig bestemt at den valgte avdelingsløsningen skulle evalueres ved slutten av valgperioden. Evalueringsoppdraget Uni Rokkansenteret har fått innebærer mer spesifikt hvordan avdelingsstrukturen fungerer i forhold til dagens og framtidens utfordringer, organiseringen av lærerutdanninga og hvordan den nye avdelingen for kulturfag fungerer. Evalueringsoppdraget omfatter også den nye styringsmodellen som ble innført samtidig med at avdelingsstrukturen ble endret. Evalueringen gir også synspunkter på overgangen fra styrer til råd på avdelingsnivå og overgang fra valgte til tilsatte dekaner.

Omorganiseringen berører ikke bare enkelte disipliner/fag, men også profesjonsutdanninger, og da i første rekke lærerutdanningene som er fordelt på tre av de fire avdelingene. Lærerutdanningsreformen fra 2010 innebar en omforming av allmennlærerutdanningen til grunnskolelærerutdanning med to studieløp. Omformingen av lærerutdanningen medfører at den tidligere allmennlæreren som kan undervise i alle fag er på vei ut av grunnskolen. Mens lærerne på trinn 1–7 fortsatt skal ha to obligatoriske fag, norsk og matematikk, vil lærerne på trinn 5–10 kunne bli langt mer spesialiserte på ulike fagområder som realfag, språkfag eller praktisk–estetiske fag. Denne utviklingen mot en mer faglig differensiert lærerutdanning belyses spesielt i denne evalueringen.

Hovedfokuset i evalueringen er rettet mot lærerutdanninga. Da 98 høgskoler ble reorganisert til 26 nye enheter som følge av høgskolereformen i 1994, innebar det for HVO en integrasjon av den tidligere autonome Volda lærarhøgskule med andre fag og profesjonsutdanninger fra Møre og Romsdal Distriktshøgskule i Volda. Ved de 20 høgskolene som fra 1994 tilbød lærerutdanning, ble det valgt ulike løsninger for integrasjon mellom lærerutdanningen og andre utdanninger:

1. Enhetlig modell – en avdeling ivaretar lærerutdanningen
2. Blandingsmodell – en avdeling er tillagt ansvaret for mesteparten av utdanningen, men hvor det er en viss integrasjon mellom lærerutdanningsfag og fag fra andre avdelinger
3. Differensiert modell – hvor lærerutdanningene er spredt på en rekke ulike avdelinger, men hvor koordineringsansvaret er tillagt en enhet som ikke er tilordnet noen avdeling (Michelsen 2002: 42, Michelsen et al. 1999:30).

HVO valgte en blandingsmodell der deler av lærerutdanningen var blitt skilt ut i andre avdelinger, mens en egen hovedavdeling for lærerutdanning var blitt tillagt hovedansvaret for koordinering.

I analysen av lærerutdanningens posisjon i den nye høgskolestrukturen (Michelsen 2002, Michelsen et al. 1999) trekkes det fram ulike dimensjoner, «forståelsesmodeller», tradisjoner eller motsetninger som preger de ulike høgskolene som ble integrert i de nye høgskolene. Den første er knyttet til forholdet mellom fag og profesjonsutdanninger. Den andre er knyttet til forholdet mellom teori og praksis. På samme måte er forståelsen av helhet versus differensiering en viktig motsetning (helhetlig utdanningsløp versus oppbygging av akademisk grad). Også når det gjelder styringsprinsipper har utdanningene ulike tradisjoner. Mens lærerutdanningen har vært preget av uformelle fagseksjoner og et sterkt lederskap med rektor i førersetet, har DH tradisjonelt hatt større grad av selvforvaltning og kollegialt styre gjennom demokratiske organer på instituttnivå. Figur 1.1 under gir et skjematisk bilde av tradisjonelle motsetninger mellom lærerutdanningen og distriktshøgskolene. Kategoriene må betraktes som idealtyper og heller som ytterpunkter langs et kontinuum enn kjennetegn ved de to tidligere høgskoletypene. Distriktshøgskolene har for eksempel også tilbudt profesjonsutdanninger i sosialt arbeid og ulike såkalte DH-kandidatutdanninger. Reformene innenfor høyere utdanning de seinere år har ført til at utdanningene har nærmet seg hverandre, for eksempel når det gjelder utdanningsløp og gradsstruktur. Fortsatt er praksisopplæringen en sentral del av grunnskolelærerutdanningene gjennom hele utdanningsløpet.

Figur 1.1 Lærerutdanning og distriktshøgskoleutdanning.

Lærerhøgskole	↔	DH
Profesjonsutdanning	↔	Fagdisipliner/enkeltfag
Praksisorientering	↔	Teoretisk orientering
Helhet	↔	Differensiering
Lederskap	↔	Selvforvaltning/kollegialt styre

I den seinere tid har også styringen i academia blitt aktualisert gjennom den nye Universitets- og høgskoleloven fra 2005. Loven ga høgskolene og universitetene frihet til å organisere virksomheten innenfor bestemte rammer. Valgfriheten gjelder rekrutteringsprinsipp for faglig ledelse (valgt eller ansatt ledelse), forholdet mellom faglig og administrativ ledelse (enhetlig eller delt ledelse) og ledelsens styringsorganer (besluttende eller rådgivende), se figur 1.2 (Hope et al. 2008). HVO har hatt valgte faglige ledere, delt ledelse og valgte styringsorganer dominert av vitenskapelig ansatte med besluttende myndighet på hvert styringsnivå, dvs. avdelingsnivå og høgskolenivå.

Figur 1.2 Prinsipper for organisering av ledelsesfunksjoner og styringsorganer i universitets- og høyskolesektoren

Organisering av ledelsesfunksjoner og styringsorganer	Valgalternativer	
	Rekrutteringsprinsipp for faglig ledelse	Valgt
Forholdet mellom faglig og administrativ ledelse	Delt	Enhetlig
Styringsorganer	Besluttende	Rådgivende

1.2 Data og metode

I evalueringen har vi benyttet flere ulike kilder: *Dokumentmateriale* som omtaler forarbeidet som ble gjort ved HVO før vedtaket om omorganisering. Dokumentene gir innsyn i argumenter for og målsettinger med endringene, men også informasjon om omstridte elementer i omstillingen. Dokumentmaterialet inneholder nærmere bestemt sakspapirer fra styremøter sentralt, høringsnotater, høringsuttalelser og innstilling om omorganiseringen fra høyskolens prosjektgruppe (Kjellandutvalget).

Kvalitativt intervjumateriale. Dette materialet består av dybdeintervjuer med informanter på sentralt nivå og avdelingsnivå ved høyskolen (15 intervjuer), og to fokusgruppeintervjuer med i alt 16 informanter (administrativt og faglig tilsatte fra de ulike avdelingene og fellesadministrasjonen). Alle avdelingene samt det sentrale nivået ved høyskolen er representert blant informantene. I alt omfatter utvalget 30 informanter, det vil si ca. 10 % av de ansatte. Følgende informanter inngår i den kvalitative intervjuundersøkelsen: rektor, direktør, dekaner (ved 3 avdelinger), rådsmedlemmer, faglig tilsatte (fra 4 avdelinger) og administrativt tilsatte (fra fellesadministrasjonen (FA), avdelingsnivået og lærerutdanninga). Informantene ble valgt ut av oppdragsgiver på bakgrunn av kriterier gitt av forskerne. Fokusgruppeintervjuene ble gjennomført ved HVO av forskerne i samarbeid den 10. mai 2011. Fokusgruppene var sammensatt med representanter fra alle de fire avdelingene. Begge fokusgruppene besto av 8 deltakere og hvert fokusgruppemøte varte ca. 2 timer. Den endelige sammensetningen av gruppene ble foretatt i dialog med oppdragsgiver. Hensikten med fokusgruppeintervjuene var å samtale med ulike informanter fra høyskolen for å kartlegge deres erfaringer. Fordelen med fokusgrupper i dette prosjektet er at vi på den måten fikk tak i flere synspunkter på kort tid og fra flere nivåer og avdelinger i høyskoleorganisasjonen. De øvrige intervjuene ble gjennomført i april og mai. Intervjuene med rektor og direktør ble gjennomført i Bergen og hadde en varighet på ca. en time. Resten av intervjuene ble gjennomført pr telefon og hadde en varighet på mellom 45 minutter og en og en halv time. Intervjuene var delvis strukturerte. Det vil si at vi tok utgangspunkt i en felles intervjuguide, men at det var åpent for informantene å trekke inn erfaringer de mente var relevante for evalueringsprosjektet. Det innebærer at ikke alle har uttalt seg om alle forhold som blir behandlet i rapporten, men som likevel, i etterkant av datainnsamlingen, framstår som viktige. I tillegg er informantene ikke representativt fordelt etter avdelingsstilhorighet. Det gir dermed ikke mening å kvantifisere det kvalitative intervjuet materialet. I rapporten

er intervjuene anonymisert så langt det lar seg gjøre, men vi har valgt å oppgi informantenes avdelingstilhørighet ved sitater.

Kvantitativ spørreundersøkelse. HVO gjennomførte en nettbasert spørreskjemaundersøkelse (QuestBack) til ansatte med spørsmål om synspunkter på organisasjonsmodellen, både styringsmodell og avdelingsstruktur. Uni Rokkansenteret bidro med innspill til utformingen av spørreskjemaet. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden 13.– 26. september 2011. Skjemaet ble sendt ut til 367 ansatte (det vil si personer med aktiv brukerkonto/e-postadresse) ved HVO. 176 har besvart skjemaet. Det gir en svarprosent på 48. Av respondentene er 55 % menn og 45 % kvinner. To tredjedeler er vitenskapelig ansatte, mens den siste tredjedelen er administrativt ansatt. Ni av ti har heltidsstilling, 15 % er leder på avdelings- eller instituttnivå og 5 % er medlem av avdelingsråd eller høgskolestyre. I tillegg har en tredjedel andre lederoppgaver eller verv. Tabell 1.1 viser populasjon og andel respondenter fordelt på avdelinger.

Tabell 1.1 Populasjon og andel respondenter i spørreskjemaundersøkelsen

Avdeling	Andel svar	Antall ansatte
Avdeling for kulturfag	40 %	58
Avdeling for mediefag	53 %	38
Avdeling for samfunnsfag og historie	48 %	67
Avdeling for humanistiske fag og lærerutdanning/Ivar Aasen-instituttet	51 %	122
Fellesadministrasjonen (FA)	44 %	82
Høgskolen samlet	48 %	367

Svarprosenten er ikke jevnt fordelt mellom avdelingene, men varierer fra 53 % (AMF) til 40 % (AKF). Mens AMF er noe overrepresentert i materialet, er AKF og FA noe underrepresentert.

Siden svarprosenten er knapt 50 %, kan vi forvente at de som har svart er mer engasjert i temaet spørreundersøkelsen tar for seg enn den øvrige delen av populasjonen. Det er en større hyppighet av ansatte med lederoppgaver blant respondentene enn i populasjonen, noe som også bygger opp om en slik antakelse. Populasjonen omfatter også deltidsansatte, stipendiater etc. som ikke nødvendigvis har kontor-/arbeidsplass ved HVO. Det kan trolig forklare deler av frafallet. I rapporten presenteres undersøkelsen gjennom enkle, deskriptive tabeller. Det har ikke vært rom for grundigere kvantitative analyser innenfor prosjektrammen. Tallmaterialet gir et bilde av ansattes holdninger og oppfatninger, men sier ingenting om årsakene til disse. For å få tak i begrunnelsene for ansattes holdninger og oppfatninger, er analysen av intervjumaterialet viktig. I rapporten vil undersøkelsen bli referert til som «spørreskjemaundersøkelsen».

1.3 Organisering av rapporten

Vi har organisert rapporten i fire hoveddeler. Kapittel 2 omhandler selve omorganiseringsprosessen ved HVO. Vi gir først en beskrivelse av planarbeid og saksgang fram til vedtak om omorganisering. Deretter gir vi en analyse av informantenes vurderinger av omorganiseringsprosessen. Kapittel 3 retter fokus mot den avdelingsstrukturen som ble valgt og analyserer de ansattes ulike vurderinger av løsningen ut fra de sentrale dimensjonene vi har introdusert innledningsvis. Hovedfokus rettes mot synet på lærerutdanningens plassering i den nye avdelingsstrukturen og ansattes erfaringer med den valgte løsningen. Kapittel 4 omhandler den nye styringsmodellen ved HVO, og ansattes erfaringer med denne. Kapittel 5 tar for seg utfordringer for HVO, med særlig vekt på de utfordringer som lærerutdanningene står overfor. Her diskuterer vi ansattes vurderinger av hva som er sentrale utfordringer for høgsolen generelt og lærerutdanningen spesielt, og deres ulike syn på hvordan man kan møte utfordringene. Avslutningsvis oppsummerer vi evalueringen i kapittel 6. Her kommenterer vi undersøkelsenes hovedfunn: de ansattes erfaringer med omorganiseringen, deres vurderinger av hvilke løsninger som kan møte de problemene de man opplever høgsolen har, og ikke minst de eksterne utfordringene som særlig lærerutdanningen står overfor.

2. Ny organisasjonsmodell ved Høgsolen i Volda – prosess fram til vedtak

2.1 Historikk

HVOs historie er forholdsvis kort. Den går tilbake til 1994 da Volda lærarhøgsolen og Møre og Romsdal distriktshøgsolen, Volda, ble slått sammen. Volda lærarhøgsolen (VLH) har røtter helt tilbake til 1860-tallet, mens Møre og Romsdal distriktshøgsolen, Volda (MRDH), ble etablert i 1970. Høgsolereformen fra 1994 medførte en integrasjon av tidligere autonome høgsoler i nye felles høgsoler etter geografisk beliggenhet. Gjennom fusjoner av ulike fag- og profesjonsutdanninger, ble det etablert en rekke mulige kontaktpunkter mellom ulike kunnskapstradisjoner som representerer ulike dannelsingsprosjekter og profesjonaliseringsprosesser (Michelsen et al. 1999:17–18), og i Volda fusjonerte den tradisjonsrike lærerhøgsolen med distriktshøgsolen. I evalueringen av høgsolereformen (Michelsen et al. 1999), går det fram at høgsolereformen ble vurdert som en viktig hendelse i Volda, og at det ble knyttet store forventninger til den nye høgsolen. Den største utfordringen med fusjonen av VLH og MRDH ble forstått som et kulturelt problem, ved at lærerutdanningen var opptatt av å opprettholde eget særpreg og egen identitet, helst gjennom en avdelingsstruktur som i minst mulig grad førte til avskalling av fag fra utdanningen. Utredningsprosessen startet likevel opp med et løsningsforslag der lærerutdanningene var spredt på en rekke ulike avdelinger og koordineringsansvaret er tillagt en enhet som ikke var tilordnet noen avdeling, altså en differensiert modell (jf. Michelsen 2002). Det endelige resultatet ble en blandingsmodell som ble sett på som et kompromiss. Engelsk, norsk og historie ble

lokalisert til en egen avdeling for humanistiske fag (AHF), mediefagene fikk sin egen avdeling (AMF), og de resterende DH-fagene ble sammen med kristendom fra lærerhøgskolen samlet i en avdeling for samfunnsfag (ASF) (ibid., s. 115). Lærerhøgskolens ønske om å sikre størstedelen av lærerutdanningen innenfor en avdeling, en enhetlig modell, ble ikke godtatt av Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet (KUF), og løsningen ble altså en blandingsmodell. De nye avdelingene var delvis organisert etter hvilke profesjonsutdanninger de tilbød, delvis etter fagdisipliner. Løsningen innebar i praksis at hovedtyngden av det første året i allmennlærerutdanningen ble liggende under andre avdelinger enn Avdeling for lærerutdanning. Dette ble opplevd som irrasjonelt av mange. Samtidig hadde ikke Avdeling for lærerutdanning (ALU) noen formell autoritet i forhold til andre avdelinger når det gjaldt lærerutdanningen (ibid., s. 149). I forbindelse med ny universitets- og høgskolelov, ble avdelingsstrukturen tatt opp til ny vurdering ved HVO, og det er resultatene av den prosessen som omfattes av denne evalueringen.

2.2 Sentrale pålegg og lokale utredninger – om omorganiseringsprosessen ved HVO

Vi hadde vært to høyskoler, og i stedet for å bli en, begynte vi å bli fire, avdelingene ble så selvstendige¹

Med den nye universitets- og høgskoleloven fra 2005, ble utdanningsinstitusjonene fristilt til selv å velge organisasjonsstruktur. Men allerede i 2002 påla departementet institusjonene om å foreta «en reell nullstilling av organisasjonen».² Dette ga HVO anledning til å ta fatt i mulige uavklarte problemstillinger etter sammenslåingen av VLH og MRDH i 1994. Høgskolestyret ved HVO vedtok i Sak 10/2004 prosjektet «Omorganisering ved Høgskulen i Volda». Prosjektet skulle med bakgrunn i departementets pålegg foreta en analyse av dagens organisering og komme med forslag til en organisasjons- og ledelsesstruktur som ville være formålstjenlig. Det innebar å gjøre en vurdering av erfaringene med den organisasjonsmodellen som var blitt innført ved sammenslåingen i 1994 og drøfte hvilke prinsipper og hensyn som skulle ligge til grunn for et framtidig valg av organisasjons- og styringsmodell. Konkret skulle prosjektet utarbeide et forslag til framtidig avdelings-/instituttstruktur og avklare forholdet mellom avdelings- og instituttnivået (eller seksjonsnivået). I tillegg skulle prosjektet drøfte oppgavefordelingen mellom avdeling/institutt og sentraladministrasjonen og foreslå tiltak for å sikre gode vilkår for samhandling på tvers av avdelingene/instituttene. Som et siste punkt skulle prosjektet også foreslå om HVO skulle ha valgt eller ansatt rektor og avdelings-/instituttleder, delt eller enhetlig ledelse på avdelings-/instituttnivå og hvilken styringsstruktur som skulle være på dette nivået (Sak 10/2004, høgskulestyret, HVO).

Kjellandutvalget

Prosjektgruppa ble sammensatt av fire faglig tilsatte og en administrativt tilsatt. Arnfinn Kjelland ledet prosjektgruppa og prosjektet. For å sikre forankring i organisasjonen, ble det opprettet en styringsgruppe for prosjektet, med representanter fra den faglige og

administrative ledelsen ved HVO, de ansattes organisasjoner og studentorganisasjonen STIV.

Som ledd i arbeidet gjennomførte prosjektgruppa en kartlegging av dasisuasjonen ved høgsolen for å undersøke hvilke utfordringer ansatte opplevde at de sto overfor. Formålet med undersøkelsen var å få et grunnlag for strukturendringer ved HVO. Undersøkelsen viste at ansatte ga tydelige signaler om at en strukturendring var ønskelig, men med til dels sprikende oppfatninger om innretningen på endringene. Flesteparten mente at avdelingsorganiseringen fungerte godt eller tilfredsstillende, men det var også mange som mente at avdelingene var for ulike, både med hensyn til størrelse og intern organisering. Et problem som ble trukket fram var at organiseringen ikke la godt nok til rette for samarbeid på tvers av fag og avdelinger. Når det gjaldt spørsmål om styring og ledelse, kom det fram at det var behov for presiseringer i ansvarsforholdene mellom dekan og kontorsjef, men flere tok også til orde for sterkere faglig styring og innføring av enhetlig ledelse. Også tydeligere arbeidsdeling mellom avdelingsadministrasjon og fellesadministrasjonen ble etterlyst (Kjellandutvalget, 2005).

I utvalgets innstilling, som ble lagt fram i august 2005, framgår det at det var vanskelig å finne en opplagt løsning for ny organisasjonsmodell. Utvalget la likevel fram et forslag til ny avdelingsstruktur og ny styringsmodell for videre høringer og drøftinger i høgsolens ansvarlige organer. Forslaget innebar et klart brudd med den eksisterende organisasjonsstrukturen gjennom etablering av en differensiert modell, en matriseorganisasjon. Utvalget foreslo å innføre et organisatorisk *skille mellom drift av de ulike studietilbudene og selve fagmiljøene* (Kjellandutvalget 2005, s. 43). Studietilbudene skulle administreres av studienemnder med overordnet ansvar for studieprogram som hører sammen. Nemndene skulle være sammensatt av personale fra fagmiljøene som leverte obligatoriske og valgfrie studieemner i programmene som var under nemndas ansvar. Nemndene skulle ha delegert myndighet i saker som gjaldt studiekvalitet. *Fagmiljøene skulle omfatte alt faglig personale og deles inn i ca. 8 institutter*. Instituttene skulle få ansvar for FoU-virksomhet, forvaltning av fagpersonale og økonomisk drift. *Avdelingsnivået ble dermed foreslått nedlagt*. Argumentet var at tre av de fire avdelingene var for store til å gjennomføre en forsvarlig personalforvaltning og at enheter på 20–25 ansatte ville være mest gunstig (ibid., s. 44). Utvalget gikk videre inn for å *samle administrasjonen ved HVO og fordele økonomisk–administrative ressurser til institutter etter antall ansatte og til studienemnder etter kompleksitet i og antall studenter på studieprogrammene*. Når det gjaldt styringsstruktur, foreslo utvalget å *fortsette med valgt rektor og at denne fortsatt ledet høgsolestyret*. Utvalget foreslo også at *direktøren skulle beholde et selvstendig overordnet ansvar for de administrative oppgavene ved høgsolen*. Det ble foreslått at *instituttledere i en ny organisasjonsmodell skulle tilsettes*, ikke minst fordi personalansvaret ville ligge på dette nivået. For å motvirke «demokratisk underskot» ble det foreslått å ha *styrer på instituttnivå*, gjerne med eksterne medlemmer (ibid., s. 45). En forutsetning var klare stillingsinstruksjoner og delegasjonsvedtak for å sikre en tydelig ansvarsdeling mellom instituttleder og styre.

Behandlingen av Kjellandutvalgets innstilling

Kjellandutvalgets innstilling ble sendt på høring med frist til 10. oktober 2005. Det kom inn 15 høringssvar. Høringsrunden avdekket flere ulike syn på innstillingen, spesielt når det gjaldt valg av avdelingsstruktur og antallet grunnenheter. I tillegg ble det påpekt at

forholdet mellom institutter og studienemnder virket uavklart (se styresak 45/2005). På bakgrunn av høringsrunden og et styreseminar om omorganiseringsprosjektet, utformet høskoledirektøren en innstilling i 8 punkter til høgskulestyret. I tillegg ble det fremmet flere alternativer til de fleste punktene i innstillingen.

Høgskulestyret gikk ikke inn for Kjellandutvalgets forslag til instituttorganisering, men vedtok å opprettholde avdelingsorganiseringen, med fra tre til fem avdelinger. En viktig årsak til dette var at høgskolen ikke ville ha råd til å ha ledere på full tid med mange små grunnenheter. Større enheter ville gi muligheter for en mer fleksibel utnyttning av ressursene innenfor enheten og gjøre enhetene mer robuste til å tåle svingninger i økonomien og for tilpasning til endringer. I tillegg ville det gi muligheter til å desentralisere flere oppgaver/funksjoner fra toppnivået, samtidig som større enheter med større myndighet ville kunne respondere raskere på lokale forhold og virke motiverende på de ansatte. Større enheter ville også kunne gi mer interessante kollegafelleskap med flere og mer heterogene fagmiljøer (jf. Styresak 45/2005). Forslaget om egne studienemnder ledet av en studieleder, ble videreført. Styret vedtok at studienemnder burde oppnevnes der studieprogram skulle samordnes på tvers av grunnenhetene. Ansvar for å koordinere og sikre helhet og sammenheng i de ulike profesjonsutdanningene, ble lagt til avdelingsledelsen. Styret vedtok også å innføre tilsatte avdelingsledere (dekaner), med helhetlig ansvar for fag, økonomi og personal ved avdelingene. Avdelingsstyrene ble erstattet av avdelingsråd.

Samlet sett fikk ikke Kjellandutvalgets innstilling særlig uttelling etter styrets behandling. Forslaget om nedlegging av avdelingsnivået og opprettelse av mindre enheter som institutter, ble ikke vurdert da saken skulle vedtas. Heller ikke forslaget om styrer på underliggende nivå for å unngå demokratisk underskudd, ble tatt videre. Styrevedtaket om å opprettholde avdelingsnivået innebar at man valgte bort Kjellandutvalgets forslag til løsning av samordningsproblemene for lærerutdanningen. Spørsmålet om hvordan man skulle tilfredsstille kravene til samordning og ledelse av lærerutdanningen innenfor rammene av styrevedtaket, skulle utredes særskilt i den videre prosessen. Også spørsmålet om valgt eller ansatt rektor ble utsatt.

Innstillingen til utvidet ledergruppe ved HVO

Etter styrevedtaket drøftet en utvidet ledergruppe ved høgskolen ulike skisser til avdelingsstruktur samt spørsmålet om samordning og ledelse av lærerutdanningene. Tre alternativer til avdelingsstruktur ble sendt på høring; 1: opprettholde daværende avdelingsstruktur med 4 avdelinger;³ 2: opprettholde 4 avdelinger, men med ny sammensetning i to avdelinger;⁴ og 3: inndeling i 3 jevnstore avdelinger.⁵

Den utvidete ledergruppa presenterte to alternative løsninger for samordnings- og ledelsesoppgaver innenfor lærerutdanningene. Det ene forslaget var et eget kontor for lærerutdanningene med en leder tillagt ansvaret for ledelse, faglig utviklingsarbeid og samordning av lærerutdanningene. Det andre forslaget var å tillegge det overordnede ansvaret for lærerutdanningen til dekanen ved lærerutdanningen, ev. supplert med en egen prodekan for lærerutdanningen og i samarbeid med studienemndsleder (Utvida ledergruppe: Framlegg til avdelingsstruktur for HVO, 2006).

I høringsrunden som fulgte, sprikte uttalelsene så mye at den utvidete ledergruppa ikke klarte å samle seg om ett alternativ. Gruppa sendte derfor ut et nytt notat der

høringsinstansene ble bedt om å ta stilling til ett av de to første alternativene og i tillegg uttale seg om synet på et kontor for lærerutdanning, om instituttnivået og de enkelte fagenes tilknytning i de to alternativene. Også i den andre høringsrunden sprikte uttalelsene slik at ledergruppa valgte å ta saken opp som en drøftingssak i styret 27. april 2006 (styresak 15/2006).

På det samme møtet vedtok styret å fortsette med valgt rektor (styresak 14/2006). Argumentene for denne løsningen var at valgt rektor ville ha stor grad av legitimitet internt ved høgsolen og kjenne høgsolen godt. I tillegg var fordelen med valgt rektor at denne kunne konsentrere seg om de overordnede strategiske og faglige spørsmålene knyttet til utviklingen av høgsolen. Det ble også vedtatt at prorektor skulle velges blant ansatte i undervisnings- og forskerstillinger. Prorektor skulle være rektors stedfortreder og nestleder. Valget av rektor og prorektor skulle skje samtidig, som valg av et faglig topplederteam.

Ny avdelingsstruktur – Høgskolestyrets behandling og vedtak

Etter tre høringsrunder og flere drøftinger i høgskolestyret, kom saken om avdelingsstrukturen til endelig vedtak på styremøte den 6. juni 2006 (sak 22/2006). Innstilling til vedtak omfattet fem punkter:

1. Høgskulen i Volda skal ha to formelle økonomisk-administrative nivå som i dag – institusjonsnivået og avdelingsnivået. Den noverande avdelingsstrukturen blir vidareført.
2. Einingar på eit tredjenivå kan oppretthaldast som viktige fora for drøftingar om undervisning, forskning og utvikling. Dekanen kan delegere oppgåver til eit tredjenivå. Einingane på tredjenivå bør normalt kallast institutt. Leiar på institutta blir utpeika av dekanen etter innstilling frå instituttet.
3. Avdeling for lærerutdanning bør organiserast med om lag halvparten så mange einingar som i dag.
4. Studieleiar vert tilsett på åremål for en periode på fire år.
5. Dekanen for Avdeling for lærerutdanning skal ha hovudansvaret for leiing og samordning av lærerutdanningane. (Styresak 22/2006)

Tross en lang prosess fram til den endelige styrebehandlingen, gikk ikke innstillingen gjennom uten betydelige endringer. Prorektor fremmet et alternativt forslag til innstillingen, der blant annet en ny modell for avdelingsorganiseringen ble lansert.:

Avdeling 1: Drama, forming, musikk, kroppsøving, IKT

Avdeling 2: Mediefaga

Avdeling 3: Sosialfag, planlegging og administrasjon, historie, samfunnsfag

Avdeling 4: Nordisk, framandspråk, realfag, religion, livssyn og kyrkjefag, pedagogikk (ibid.).

Prorektor gikk også inn for at den faglige ledelsen av Avdeling 4 skulle bestå av både dekan og prodekan, der prodekan skulle ha et særlig ansvar for lærerutdanningen. I tillegg gikk hun bl.a. inn for å opprettholde og styrke instituttnivået som faglige fora.

Også flere andre forslag ble lansert, bl.a. et forslag om en egen prodekan for lærerutdanningen. Det endelige vedtaket ble en kompromissløsning mellom de ulike forslagene, men prorektors forslag til ny avdelingsstruktur gikk gjennom:

1. Høgskulen i Volda skal ha to formelle økonomisk-administrative nivå som i dag – institusjonsnivået og avdelingsnivået.
2. Det vert innført ny avdelingsstruktur ved Høgskulen i Volda:
3. Avdeling 1: Drama, forming, musikk, kroppsøving, IKT
4. Avdeling 2: Mediefaga
5. Avdeling 3: Sosialfag, planlegging og administrasjon, historie, samfunnsfag
6. Avdeling 4: Nordisk, framandspråk, realfag, religion, livssyn og kyrkjefag, pedagogikk
7. Einingar på eit tredjenivå kan oppretthaldast som viktige fora for drøftingar om undervisning, forskning og utvikling. Dekanen kan delegere oppgåver til eit tredjenivå. Einingane på tredjenivå bør normalt kallast institutt. Leiar på institutta blir utpeika av dekanen etter innstilling frå instituttet.
8. Studieleiar vert tilsett på åremål for ein periode på minst 2 år med høve til forlenging.
9. Dekanen for Avdeling 4 skal ha hovudansvaret for leiing og samordning av lærerutdanningane.
10. Styret føreset at den nye organisasjonsmodellen vert evaluert ved slutten av neste valperiode. (ibid.)

2.3 Om den nye organisasjonsmodellen ved HVO

Sommeren 2006 var den nye organisasjonsmodellen til Høgskulen i Volda klar. Både styringsmodellen og avdelingsstrukturen var blitt formelt endret. Den nye styringsmodellen omfattet delt høgskoleledelse med rektor som styreleder og direktør som leder av høgskolens administrasjon, tilsatte dekaner og avdelingsråd. Instituttene skulle fortsatt ikke få status som et formelt styringsnivå, men få større autonomi. Instituttleidere skulle utpekes av dekanen etter innstilling fra instituttet. Den nye avdelingsstrukturen innebar at Avdeling for mediefag (AMF) var uendret, samfunnsfagene var samlet i en egen avdeling og nesten uendret, de praktisk estetiske fagene fra Avdeling for lærerutdanning var skilt ut i en egen avdeling for kulturfag, mens språkfagene og RLK utgjorde sammen med pedagogikk og realfagene en fjerde avdeling. Avdelingene fikk etter hvert også navn etter fagretning: Avdeling 1: Avdeling for kulturfag (AKF), Avdeling 2: Avdeling for mediefag, Avdeling 3: Avdeling for samfunnsfag og historie (ASH) og Avdeling 4: Avdeling for humanistiske fag og lærerutdanning (AHL).

Forslaget til Kjellandutvalget om en differensiert modell ble altså forkastet. Løsningen ble dermed en variant av det som var, og høgskolen fortsatte med en ny variant av blandingsmodellen, men en modell som helte mer i retning av en enhetlig modell. Selv om lærerutdanningene fortsatt var spredt på tre avdelinger, ble det argumentert for at AHL omfattet de sentrale fagene i lærerutdanningene: pedagogikk,

realfag, språk og RLE. AHL ble satt sammen av følgende institutter: Institutt for pedagogikk, Institutt for språk og litteratur, Institutt for realfag og Institutt for religion, livssyn og kyrkjefag (RLK). Til gjengjeld var altså de praktisk–estetiske fagene gitt en egen ny avdeling og samfunnsfag i lærerutdanningene flyttet over til ASH.

Prosessen frem til vedtaket om omorganisering var lang og delvis uoversiktlig. Alternative forslag hadde vært oppe til diskusjon, og det endelige resultatet bar også noe preg av dette. Den nye organisasjonsmodellen skulle forene flere motstridende hensyn. Et hovedproblem med den tidligere organiseringen var at avdelingene hadde så ulik størrelse, med ALU som den klart største avdelingen. Dette tilsa en overføring av fag fra ALU til andre avdelinger. Men også i den opprinnelige modellen var lærerutdanningsfagene spredt på flere avdelinger, noe som hadde skapt betydelige samordningsproblemer. Dette tilsa heller en samling av lærerutdanningsfagene, noe som igjen ville forsterke størrelsesproblematikken. Kjellandutvalgets forslag om matriseorganisering var en vei rundt dette dilemmaet, men skapte problemer for andre avdelinger, og høgskolestyret valgte bort dette alternativet allerede tidlig i prosessen. Videre i prosessen kom striden til å stå om antallet avdelinger og instituttnivåets rolle og funksjon. Selv om den nye avdelingsstrukturen ikke løste problemet med ulik størrelse på avdelingene, ble skillet mellom avdelingene noe klarere, ved at de obligatoriske fagene i lærerutdanningen ble samlet i en avdeling, og de praktisk–estetiske fagene ble skilt ut i den nye avdelingen for kulturfag.

Dekanen ved AHL fikk ansvaret for å koordinere og lede lærerutdanningene. Problemet med koordinering av lærerutdanningen skulle løses gjennom studieledere og praksiskoordinator for de ulike lærerutdanningene underlagt AHL. Men også dette løsningsforslaget var et resultat av kompromiss. I den nye AHL ble det opprettet en uformell enhet som ble kalt LU-matrisen. LU-matrisen besto av studielederne og praksiskonsulentene på lærerutdanningene som ikke tilhørte institutter og heller ikke avdelingsledelsen. Hensikten var å samle dem i en egen enhet og de skape en arena der de som hadde ansvaret for administrere undervisningen og praksisen på lærerutdanningene kunne diskutere felles utfordringer, men også ha møter med dekanen for gjensidig informasjonsutveksling. LU-matrisen måtte først forholde seg til dekanen ved AHL, deretter dekanene ved de andre avdelingene. Utfordringene for studielederne og praksiskonsulentene var i utgangspunktet store, ikke minst fordi deler av lærerutdanningene ble lagt utenfor AHL, slik blandingsmodellen tilsa. Det gjaldt for eksempel 60 % av førskolelærerutdanninga. Utfordringene for LU-matrisen var knyttet til plasseringen i en avdeling og mangel på instruksjonsmyndighet, samt uklarheter om hvilken dekan de skulle gå til og hvordan de skulle få studiene til å henge sammen.⁶

Rektor hadde som øverste faglig leder et overordnet ansvar for alle utdanningene ved høgskolen. I tillegg fikk prorektor et spesielt ansvar for lærerutdanninga. Prorektor hadde tidligere erfaring fra lærerutdanningsavdelingen. På institusjonsnivå kunne lærerutdanningsspørsmål tas opp på ledermøtene for dekanene og ledelsen ved høgskolen. HVO valgte å gå videre med delt ledelse på institusjonsnivået. Ordningen med valgt rektor ble videreført. Også høgskolestyret beholdt sin form etter omorganiseringen. På avdelingsnivået ble det imidlertid innført ny styringsmodell med enhetlig ledelse og dekaner tilsatt på åremål. Dekanene ble dermed overordnet

kontorsjefen. Avdelingsstyrene ble avvirket og erstattet av avdelingsråd uten beslutningsmyndighet, med interne og eksterne medlemmer.

Budsjettfordelingsmodellen ble holdt utenfor omorganiseringsprosessen og ikke sett i sammenheng med den. I prinsippet er budsjettet delegert til avdelingsnivået som igjen delegerer budsjettet ned på institutt-/seksjonsnivået, selv om instituttnivået ikke er et formelt styringsnivå. Tildelingene er satt sammen av studiepoengproduksjon, premiering for forskningsmidler, antall førstestillinger, ekstern aktivitet, forsknings- og utviklingsarbeid og vitenskapelig publisering. Budsjettfordelingsmodellen inngår ikke som del av evalueringsoppdraget, men det går klart fram av intervjuundersøkelsen at budsjettfordelingsmodellen reiser utfordringer også for HVOs organisering. Vi vil derfor komme nærmere tilbake til ansattes erfaringer med budsjettfordelingsmodellen som et eget punkt i kapittel 5.

2.4 Ansattes synspunkter på bakgrunnen for omorganiseringen

Organiseringen av lærerutdanninga var den sentrale problemstillingen.⁷

Framstillingen så langt i rapporten har vært konsentrert om å legge grunnlaget for en kartlegging av ansattes vurderinger og erfaringer med ny organisasjonsmodell ved HVO. Gjennomgangen av saksdokumenter og høringsuttalelser indikerer at det var en forholdsvis lang prosess med uenighet om hva som ville bli den beste avdelingsstrukturen. På den ene siden var det et stort problem for lærerutdanningen at den var spredt på flere avdelinger og for fragmentert. På den andre siden var Avdeling for lærerutdanning for stor, og det var behov for en omstrukturering. Disse to utfordringene er motstridene. Løsningen på problemet med spredte lærerutdanninger er samling, men det ville forsterket problemet med størrelsen på avdelingen som har ansvaret for lærerutdanning. Kjellandutvalgets forslag med et nytt, matrisebasert organiseringsprinsipp var en måte å imøtekomme begge hensynene. Men forslaget ble ikke fulgt opp videre i prosessen fordi det ville innebære omfattende endringer for hele høyskolen. Hvilke oppfatninger har så de ansatte av hensikten med omorganiseringen?

De ansatte vi har intervjuet er klare på at bakgrunnen for omorganiseringen først og fremst var utfordringer knyttet til organisering og ledelse av lærerutdanninga. Avdeling for lærerutdanning var for stor samtidig som store deler av lærerutdanningene lå utenfor avdelingen. Ifølge informantene var også finansieringen av lærerutdanningen et sentralt spørsmål. De praktisk estetiske fagene var kostnadskrevene og praksisutgiftene til lærerutdanningene høye. Dette var utgifter som ble belastet ALU uten at avdelingen fikk kompensert for de reelle utgiftene. Konsekvensen ble at de teoretiske fagene, slik som pedagogikk, matematikk, naturfag og samfunnsfag måtte bidra økonomisk til de praktisk estetiske fagene, eller som en informant fra AHL uttrykte det: «fellesfagene ble sulteforet». I tillegg slet ALU med høye utgifter til praksis i lærerutdanningene. Det ble også sett på som en utfordring at flere lærerutdanningsfag var lagt til andre avdelinger, utenfor avdelingsledelsens direkte myndighetsområde. Dette skapte først og fremst utfordringer for koordineringen av undervisning på tvers av avdelingene og for økonomistyringen. De tre andre avdelingene ble berørt av prosessen i den grad de var

berørt av lærerutdanninga. I praksis var det først og fremst Avdeling for humanistiske fag (AHF) som ble trukket inn i prosessen.

Styringsmodellen kom i liten grad opp som en viktig årsak til omorganiseringen i intervjuene. Noen informanter peker likevel på problemene med å få faglig ansatte til å stille til valg som dekan. Delt ledelse er også nevnt som en utfordring HVO hadde på avdelingsnivå, mellom dekanene som hadde det faglige ansvaret og kontorsjefene som hadde det administrative ansvaret:

Det var lite integrasjon mellom dem. Dekanene hadde en tendens til å planlegge uten å tenke på økonomi. (Informant FA)

Heller ikke spørsmålet om styre eller råd på avdelingsnivå blir trukket frem som et motiv for omorganiseringen. Noen har riktignok nevnt at avdelingsstyrene var tungroddede og at beslutninger i praksis måtte fattes i forkant av styremøtene på grunn av tidspress.

2.5 Ansattes vurdering av omorganiseringsprosessen

Det var noe med prosessen som var merkelig. Det var komiteer og innstillinger og styr og stell, og så kom et benkeforslag på styremøte fra en gruppering. Sânt er ikke ok for en demokratisk prosess.⁸

Intervjuundersøkelsen viser at informantene vurderer omorganiseringsprosessen ulikt. Vurderingene kan oppsummeres i tre punkter. For det første pekes det på en mangel på demokratiske og åpne prosesser i forkant av omorganiseringen. Andre informanter er igjen opptatt av at prosessen var omstendelig, med flere høringsrunder underveis. En tredje vurdering er at det var lite engasjement under prosessen og at reaksjonene først kom i ettertid, da ny løsning var valgt. De sprikende vurderingene kan henge sammen med forholdet mellom prosess og resultat. Selv om prosessen strakk seg over lang tid og involverte flere høringsrunder, er det likevel vår vurdering fra intervjuene at den vedtatte avdelingsstrukturen hadde liten forankring i prosessen forut for vedtak. Selv om dette var en løsning som var blitt diskutert tidligere, var den ikke behandlet i formelle styringsorganer eller gjennom høringsrundene forut for styremøtet. Løsningens manglende forankring i prosessen forut, bidro både til å svekke legitimiteten til den valgte organisasjonsmodellen og til selve omorganiseringsprosessen.

Mens det ved sammenslåingen av VLH og MRDH Volda i 1994 ble engasjert en prosjektleder til å drive fram den nye høgskoleorganisasjonen, ble dette nå overlatt til avdelingene, og det var uklart hvem som hadde det formelle ansvaret for å drive gjennom reorganiseringen. Samtidig var omfanget av omorganiseringen langt mindre omfattende enn Kiellandutvalgets opprinnelige forslag. Endringene berørte først og fremst ALU og AHF som ble lagt ned og erstattet av nye avdelinger. Den nye lærerutdanningsavdelingen, Avdeling for Humanistiske fag og Lærerutdanning (AHL), omfattet pedagogikk og realfag fra tidligere ALU og språkfagene fra AHF. I tillegg ble Religion, livssyn og Kyrkjefag fra Avdeling for samfunnsfag innlemmet i AHL. De praktisk-estetiske fagene fra ALU ble skilt ut i en egen Avdeling for Kulturfag (AKF). AKF fikk også tildelt «såkornmidler», ekstra økonomisk støtte, til å bygge opp den nye

avdelingen. Avdeling for samfunnsfag og historie (ASH) fikk historie fra Avdeling for humanistiske fag (AHF) og samfunnsfag i lærerutdanningene fra Avdeling for lærerutdanning (ALU), mens RLK altså ble flyttet ut. Avdeling for mediefag (AMF) forble uendret.

De endringene som ble foretatt var altså langt mer begrenset enn hva som lå i Kjellandutvalgets opprinnelige forslag. Det ble ingen overgang til matriseorganisering, prinsippet om avdelingsvis organisering ble opprettholdt: «*Selv om organisasjonsstrukturen ble justert, ble hovedprinsippene ført videre*» (Informant AHL). Selv om Kjellandutvalgets forslag til matriseorganisering først og fremst var rettet inn mot problemer knyttet til utdanninger som gikk på tvers av avdelingene, ble dette forslaget ikke videreført i prosessen. I det endelige vedtaket synes formålet heller å ha vært å få til en mer helhetlig arbeidsdeling mellom avdelingene.

3. Ansattes oppfatninger av omorganiseringen

I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på ansattes oppfatninger av dagens organisasjonsmodell ved HVO. Selv om modellen kom inn fra siden da den ble innført i 2007, har den nå fått virke i 4 år, og dermed fått tid til å bli innpasset i organisasjonen. I hvilken grad oppfatter ansatte at organisasjonsmodellen er tjenlig for HVO ut fra dagens situasjon? Datagrunnlaget i kapitlet er intervjuer og fokusgruppesamtaler med rundt 30 medarbeidere ved HVO og spørreundersøkelsen som ble gjennomført av HVO blant ansatte i september 2011. Mens det statistiske materialet kan gi en god oversikt over de ansattes oppfatninger av organisasjonsmodellen, gir intervjumaterialet i større grad tilgang til begrunnelsene for oppfatningene. En sammenstilling av disse to kildene vil derfor samlet kunne gi et dekkende bilde, både i bredde og dybde.

3.1 Omorganiseringen og høgskolens utfordringer

Mykje er slik det var før – berre med andre ord⁹

I spørreundersøkelsen HVO sendte ut til ansatte i september 2011, stilles en rekke spørsmål om oppfatninger av ny organisasjonsmodell. I gjennomgangen av funn fra undersøkelsen er det viktig å være oppmerksom på to forhold. For det første er at det er sannsynlig at de ansatte som er mest engasjert i temaet, som har svart. For det andre er det viktig å ha i mente at rammebetingelsene for lærerutdanningene er endret etter omorganiseringen. Det får direkte betydning for Institutt for religion, livssyn og kyrkjefag som ble flyttet over fra tidligere Avdeling for samfunnsfag til AHL, ut fra en begrunnelse om at det var ansvarlig for et av de obligatoriske fagene i allmennlærerutdanningen.

I spørreundersøkelsen var det rettet et generelt spørsmål om i hvilken grad omorganiseringen har bidratt til å løse sentrale utfordringer til organisasjonen, se tabell 3.1.

Tabell 3.1: I hvilken grad har omorganiseringen bidratt til å løse sentrale utfordringer for organisasjonen? Prosentfordeling etter avdelingstilhørighet

Avdeling	I stor grad	Til en viss grad	I mindre grad	I liten grad	Total
Hele HVO	0	30,6	33,8	35,6	100 (N=160)
Avdeling for kulturfag	0	56,5	26,1	17,4	100 (N=23)
Avdeling for mediefag	0	10,0	30,0	55,0	100 (N=19)
Avdeling for samfunnsfag og historie	0	25,0	28,1	34,4	100 (N=28)
Avdeling for humanistiske fag og lærerutdanning/Ivar Aasen	0	19,3	29,0	40,3	100 (N=55)
Fellesadministrasjonen	0	38,9	41,7	16,7	100 (N=35)

Nærmere 70 % har svart at omorganiseringen i liten eller mindre grad har bidratt til å løse sentrale utfordringer. AMF er minst fornøyd. Mediefag har imidlertid ikke måttet endre avdelingsstrukturen, og antallet svar er også lavt fra denne avdelingen. Når respondenter fra AMF prosentvis er de som i minst grad mener at organiseringen har bidratt til å løse sentrale utfordringer, er det viktig å ha i mente at denne avdelingen er minst berørt av den nye avdelingsstrukturen. Deres svar kan være et uttrykk for at de baserer seg på formidling fra andre mer enn på egne erfaringer. Totalt viser tabellen at bare vel 30 % mener at omorganiseringen har bidratt til å løse sentrale utfordringer til en viss grad, mens ingen har svart at omorganiseringen i stor grad har bidratt til dette. På bakgrunn av intervjuene kan vi anta at respondentene delvis forstår utfordringer for organisasjonen som utfordringer for lærerutdanningen. Samtidig må vi være åpen for at den enkelte respondenten også kan vurdere organisasjonens utfordringer ut fra egen avdeling og egen arbeidssituasjon. Ansatte ved AKF er mest fornøyd. Der mener 56,5 % at organiseringen til en viss grad har bidratt til å løse utfordringer. Når ansatte ved AKF er mest fornøyd, kan det være fordi denne avdelingen er ny og med fag som har blitt skilt fra ALU, der de ble sett på som kostnadmessig dyre fag. Ser vi svarene under ett, er likevel inntrykket at HVO i liten grad har lyktes i å løse sentrale utfordringer med ny organisasjonsmodell.

Men hva vurderer så de ansatte som sentrale utfordringer for høyskolen? 41 respondenter i spørreundersøkelsen (dvs. 23 %) har utdypet sine svar på spørsmålet om omorganiseringen har bidratt til å løse sentrale utfordringer for organisasjonen i et eget kommentarfelt. Kommentarene inkluderer både respondenter som har svart at omorganiseringen til en viss grad har bidratt til å løse utfordringer og respondenter som vurderer at omorganiseringen har lyktes i mindre eller liten grad. Den siste gruppen utgjør hovedtyngden av kommentarene. Når det gjelder kommentarene til dem som har svart at omorganiseringen i mindre eller liten grad har bidratt til å løse sentrale utfordringer, er det fire forhold som trekkes fram. For det første organisering og ledelse av lærerutdanningene, for det andre økonomiske spørsmål, for det tredje forholdet mellom de ulike avdelingene og for det fjerde, forholdet mellom avdeling og

sentralledelse ved HVO. I tillegg trekker noen av respondentene inn ulike momenter knyttet til endringer for fagmiljøene.

Vel en tredjedel av kommentarene peker på at utfordringer knyttet til lærerutdanningene ikke er løst, og at dette var et sentralt utgangspunkt for omorganiseringen.¹⁰ Kommentarene peker på ledelse av lærerutdanningene, avdelingsstruktur og ressursproblemer. Følgende sitater illustrerer dette:

Omorganiseringen skulle hovedsakelig løse både faglige, styringsmessige og økonomiske problem for lærerutdanningene, men dette har omorganiseringen ikke bidratt til, snarere tvert imot.¹¹

(...) At dei estetiske faga, som eigentleg har hatt ein sterk profil i lærerutdanningane her i Volda, no ikkje lenger identifiserer seg med utdanningane på same måten som tidlegare, er synd. Noko har gått tapt ved omorganiseringa.

Lærerutdanningane er kanskje (litt) meir samla i det nye systemet enn i det gamle. Men dette tener fyst og fremst til å avdekke endå meir dei finansieringsproblema som ligg i desse utdanningane, som då blir samla på ein stad. Utan finansielle ressursar finst det lite eller inkje handlingsrom.

Kommentarene som er knyttet til økonomiske utfordringer er også i hovedsak relatert til lærerutdanninga. Her er det ressursituasjonen generelt, men særlig praksiskostnadene og det økonomiske ansvaret for disse, som kommenteres:

Lærerutdanningene er sentrale i nesten (...) alle avdelingene ved høyskolen, men kostnaden blir i hovedsak belastet en avdeling, AHL.

Praksiskostnader ved lærerutdanningane utgjør ein stor belastning for AHL. (...)

På den andre siden nevnes budsjettfordelingsmodellen som en viktig økonomisk utfordring ved at studiepoeng ligger til grunn for finansiering på avdelings- og instituttnivå. Det gjør det vanskelig å forsere skillet mellom institutter og avdelinger:

Skiljet mellom institutt er vanskeleg å forsere, mellom avdelingar nesten umogleg. Det er økonomiske interesser (les: finansiering ved studiepoeng) som er hindringa.

Når det gjelder forholdet mellom avdelingene ved høyskolen, viser kommentarene særlig til avdelingenes selvstendighet som bidrag til å skape barrierer mellom avdelingene:

Den sentrale utfordringa ved HVO er etter mitt syn den utstrakte delegeringspraksisen, som langt på veg førte til fire forskjellige høyskoler før omorganiseringa. Den prosessen går vidare nå.

... einskapleg leiing på avdelingsnivå (...) har dessverre svekt faglig leiing: dekanane opptrer som kontorsjefar som kjempar utelukkande for eigne avdelingar sine interesser.

Forholdet mellom avdelingene og høyskolens sentrale ledelse er også trukket fram som en mulig årsak til at sentrale utfordringer ikke er løst ved omorganiseringen:

Avstanden til leiinga er så stor, at vi har vanskar med å vite kva som er sentrale utfordringar.

Avstanden til den sentrale ledelsen er stor. Rektor og de andre dekanene er nokså usynlige, og de viser seg i sjelden grad ved avdelingene.

Rutiner og styringsmetoder fylt ofte personar. I omorganiseringa vart gamle sjefar/fagpersonar i stor grad nytta i omorganiserte stillingar. Dette har ført til at vi i stor grad opplever at sjølv om det er ein ny struktur vert ting gjort på same måte som før. I tillegg har leiar/mellomleiarstillet i administrasjonen svært stor makt gjennom saksutgreiing, dette legg store føringar. I mange tilfeller er saker og rutinar låste gjennom desse personane.(..)

De positive vurderingene er i mindretall også blant kommentarene i spørreskjemaet. Av positive vurderinger trekkes fram at omorganiseringen har gitt klarere ansvarsforhold og styrkede muligheter til å svare på de studieadministrative, økonomiske og tekniske utfordringene.

Det er også kommentert at omorganiseringen har ført til nye konstellasjoner av fagmiljøer, og at det har fungert positivt og bidratt til å skape en ny giv. Blant annet fremheves det at kulturfagene har blitt styrket:

Kulturfagene har (...)blitt positivt styrket ved sin sterke vekst i hele 4-årsperioden (...)

Vi kan forstå kommentarene i spørreundersøkelsen dit hen at respondentene opplever organisering, styring og finansiering av lærerutdanningene som en viktig utfordring for HVO. Intervjuene bekrefter i stor grad dette mønsteret. I tillegg er fordeling av ressurser mellom avdelingene (og institutter/seksjoner internt på avdelingene) og forholdet mellom avdelingsnivået og HVOs sentrale ledelse pekt på som sentrale utfordringer.

I de følgende avsnittene vil vi gå nærmere inn på ansattes oppfatninger av den nye organisasjonsmodellen til HVO, basert på henholdsvis spørreskjemaundersøkelsen gjennomført av HVO og våre kvalitative intervjuer. Vi vil først konsentrere oss om avdelingsstrukturen, deretter se nærmere på styringsmodellen.

3.2 Ansattes oppfatninger av ny organisasjonsstruktur

I kapittel 3.1 viser vi at et klart flertall av de ansatte vurderer at omorganiseringen i mindre eller liten grad har bidratt til å løse sentrale utfordringer for HVO. I dette avsnittet går vi nærmere inn på hvordan ansatte vurderer enkelte aspekter ved omorganiseringen, slik som avdelingsstruktur og samarbeid internt og mellom enheter både på institutt-/seksjonsnivå og på avdelingsnivå, også basert på spørsmål i spørreskjemaundersøkelsen. Hvordan oppfatter ansatte at ny avdelingsstruktur har påvirket dem? Har den nye organisasjonsstrukturen ført til endringer i samarbeidet mellom institutter/seksjoner på ulike avdelinger og i samarbeidet internt i avdelingene? Tabell 3.2 gir en oversikt over vurdering av endring som følge av ny avdelingsstruktur etter respondentenes avdelingstilhørighet.

Tabell 3.2 Endringer i tilknytning til omorganisering. I hvilken grad opplever du en forbedring eller forverring når det gjelder ny avdelingsstruktur? Prosentfordeling etter avdelingstilhørighet

Avdelingstilhørighet		Forbedring	Ingen endring	Forverring	Vet ikke	Total
Avdeling for kulturfag	N					23
	%	56,5	13,0	17,4	13,0	100
Avdeling for mediefag	N					20
	%	10,0	45,0	35,0	10,0	100
Avdeling for samfunnsfag og historie	N					31
	%	9,7	41,9	25,8	22,6	100
Avdeling for humanistiske fag og lærerutdanning / Ivar Aasen	N					59
	%	8,5	20,3	54,2	16,9	100
Fellesadministrasjonen	N					36
	%	13,9	36,1	27,8	22,2	100
Hele HVO	N					169
	%	16,6	29,6	36,1	17,8	100

Tabellen viser at vel en tredjedel, 36,1 % har svart at ny avdelingsstruktur har ført til forverring. Mest misfornøyd er ansatte ved AHL, der 54,2 % har krysset av for at de opplever forverring. Andelen totalt som opplever ny avdelingsstruktur som en forbedring er liten, kun ca. 17 %. Men AKF skiller seg ut ved at godt over halvparten (56,5 %) har krysset av for at ny avdelingsstruktur har ført til forbedring. Nærmere 30 % har svart at ny avdelingsstruktur ikke har ført til verken forbedring eller forverring. Her er det relativt flest ved ASH og AMF som opplever status quo, henholdsvis 41,9 % ved ASH og 45,0 % ved AMF. Andelen som har svart «vet ikke» er forholdsvis stor. Det kan skyldes at de ikke klarer å ta stilling til spørsmålet eller at de ikke var ansatt før reorganiseringen, men det kan også skyldes at endringen oppleves som uklar. Andelen som har svart «vet ikke» er størst blant ansatte ved ASH som gjennomgikk små endringer i avdelingsstrukturen.

De ansatte har også blitt bedt om å svare på om samarbeidet mellom institutter på ulike avdelinger er større eller mindre etter omorganiseringen, se tabell 3.3.

Tabell 3.3 Endring i grad av samarbeid mellom institutter på ulike avdelinger sammenlignet med før omorganiseringen. Prosentfordeling etter avdelingstilhørighet

Avdelingstilhørighet		Klart større enn tidligere	Omtrent som tidligere	Klart mindre enn tidligere	Total
Avdeling for kulturfag	N				22
	%	9,1	72,7	18,2	100
Avdeling for mediefag	N				18
	%	0	72,2	27,8	100
Avdeling for samfunnsfag og historie	N				28
	%	3,6	71,4	25,0	100
Avdeling for humanistiske fag og lærerutdanning / Ivar Aasen	N				55
	%	1,8	61,8	36,4	100
Fellesadministrasjonen	N				31
	%	6,5	77,4	16,1	100
Total (hele HVO)	N				154
	%	3,9	69,5	26,6	100

Tabell 3.3 viser at over 60 % mener at graden av samarbeid mellom institutter på ulike avdelinger er omtrent som tidligere. Ved AHL er det imidlertid en større andel enn ved de andre avdelingene som mener at graden av samarbeid på tvers er klart mindre enn tidligere. Det kan forklares med at de sentrale fagene i lærerutdanningene nå er samlet i en avdeling. Samtidig er det overraskende all den tid lærerutdanningene fortsatt er spredt på tre avdelinger og lærerutdanningene er mest avhengig av samarbeid på tvers. Det er en noe større andel ved AKF som mener at samarbeid mellom institutter på ulike avdelinger er klart større enn tidligere, men også her er det en klar overvekt av respondentene som opplever at grad av samarbeid på tvers enten ikke har økt eller har blitt svekket som følge av omorganiseringen.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte også bedt om å svare på hvordan de vurderer graden av samarbeid internt på avdelingsnivå sammenlignet med før omorganiseringen, se tabell 3.4

Tabell 3.4 Grad av samarbeid internt på avdelingsnivå sammenlignet med før omorganiseringen. Prosentfordeling etter avdelingstilhørighet

Avdelingstilhørighet		Klart større enn tidligere	Omtrent som tidligere	Klart mindre enn tidligere	Total
Avdeling for kulturfag	N				22
	%	59,1	40,9	0	100
Avdeling for mediefag	N				19
	%	10,5	63,2	26,3	100
Avdeling for samfunnsfag og historie	N				28
	%	0	82,1	17,9	100
Avdeling for humanistiske fag og lærerutdanning / Ivar Aasen	N				55
	%	9,1	67,3	23,6	100
Fellesadministrasjonen	N				31
	%	3,2	96,8	0	100
Hele HVO	N				155
	%	13,5	71,6	14,8	100

Hovedtrenden er at det interne samarbeidet på avdelingen er omtrent som tidligere. I tabellen peker det seg likevel ut noen interessante skiller mellom avdelingene. Samarbeidet internt i den nye avdelingen for kulturfag oppleves som klart større enn tidligere. Det er et interessant funn fordi fagene var i samme avdeling (ALU) før reorganiseringen. Forklaringen kan være at oppbyggingen av en ny avdeling forutsatte internt samarbeid mellom de ulike fagmiljøene for å finne en felles profil og utvikle studietilbudet ved avdelingen. Ved de øvrige avdelingene svarer overvekten at graden av samarbeid internt på avdelingen er omtrent som tidligere, fra vel 67 % ved AHL til 97 % ved Fellesadministrasjonen som har rene administrative oppgaver og skal serve avdelingene. Det er også verdt å bemerke at vel en fjerdedel fra AMF og nærmere en fjerdedel ved AHL mener at det er mindre internt samarbeid på avdelingsnivå etter omorganiseringen.

Tabellene over gir et bilde av ansattes vurderinger av den nye avdelingsstrukturen og samarbeid internt i og på tvers av delinger. Når det gjelder samarbeid, viser hovedtyngden av svarene at det er flest som mener at omorganiseringen ikke har ført til så store endringer. Ser vi på tabellene som viser ansattes vurderinger av endring som forbedring eller forverring, heller vektskålen i større grad mot forverring enn forbedring, bortsett fra når det gjelder AKF, der ansatte i større grad opplever en forbedring etter omorganiseringen. Funnene fra spørreundersøkelsene sier noe om de ansattes vurderinger, men ikke noe om begrunnelsene for vurderingene deres. I det neste

avsnittet vil vi gå nærmere inn på grunnlaget for de ansattes synspunkter. I den kvalitative intervjuundersøkelsen var nettopp synspunkter på omorganiseringen og begrunnelsene tema for intervjuene.

3.3 Positive erfaringer med ny avdelingsstruktur

Vi har to lykkelige avdelinger¹²

Avdeling for kulturfag er den største nyskapingen i den nye høgskoleorganisasjonen. Avdelingen framstår som homogen, enhetlig, lett å bygge opp, som en suksesshistorie. Fagseksjoner ved avdelingen vokser, avdelingen oppfyller måltallet og kostnadene per student har gått ned. Samtidig er avdelingen blitt til mer ved tilfeldigheter enn den var planlagt. «Av og til er lykka bedre enn forstanden», som en av informantene fra AKF uttrykte det. Suksesshistorien skyldes trolig flere forhold. I spørreundersøkelsen utdyper en av respondentene at det faglig sett var et stort løft for avdelingen, og at etableringen av avdelingen har løst mange av de praktisk estetiske fagenes utfordringer. Avdelingen hadde i utgangspunktet dårlig økonomi, og ble tildelt midler fra institusjonsnivå som en støtte i oppstartfasen. Suksesshistorien har likevel nyanser, og ansatte ved fag som har vært del av lærerutdanningene peker på at selv om noe er vunnet, er nærheten til lærerutdanningene tapt. Dette skyldes ikke bare endringer i avdelingsstrukturen, men også endringer i lærerutdanningene nasjonalt. Informantene forteller om en kreativ og utfordrende avdeling å arbeide i, der ansatte ofrer FoU-tid for å få gjennomført undervisningen. Avdelingen synes imidlertid å ha klart å skape et fellesskap som står sammen mot en ytre trussel, som først og fremst er den tapte posisjonen i lærerutdanningene. Fortsatt bidrar avdelingen med fem av ti fag i førskolelærerutdanningen og kunst- og håndverksfaget i grunnskolelærerutdanningen for 1.-7. trinn (GLU 1–7).

Den andre «lykkelige» avdelingen er AMF. Avdelinga valgte selv å stå utenfor omorganiseringen av avdelingsstrukturen og fikk støtte for det. AMF framstår som HVOs trumfkort, en avdeling som nyter stor respekt og status i samfunnet. Utdanningene avdelingen tilbyr har stor søkermasse. I tillegg er avdelingen den minste med i underkant av 40 ansatte. Avdelinga tilbyr blant annet bachelorutdanninger i *journalistikk, PR og kommunikasjon* og i *animasjon*. I tillegg tilbyr AMF en ettårig utdanning i *fjernsynsreportasje og dokumentar*.

Samlingen av basisfagene i lærerutdanninga er også et viktig positivt aspekt ved den nye avdelingsstrukturen. Spesielt blir det av informanter fra AHL vurdert som positivt for pedagogikk og språkfagene at de er tilknyttet samme avdeling. Ved å samle alle fagene som var obligatoriske i den daværende allmennlærerutdanningen, var grunnlaget til stede for en styrkende og sammenhengene effekt for lærerutdanningene. Ved å samle basisfagene i lærerutdanninga, ble det lettere å koordinere og lede lærerutdanningene, er argumentet.

3.4 Negative erfaringer med ny avdelingsstruktur

Noen er ulykkelige også¹³

Selv om de sentrale fagene i lærerutdanninga ble samlet, er lærerutdanningsfagene fortsatt spredt på tre avdelinger, AHL, AKF og ASH. Fem av ti fag i førskolelærerutdanningen ligger ved AKF. Det innebærer at lærerutdanningen fortsatt er spredt. Informanter fra AKF poengterer betydningen av nærhet til lærerutdanninga og møteplasser for kolleger som bidrar til samme utdanning. Informanter fra flere avdelinger trekker fram at avdelingsgrensene svekker samarbeid mellom institutter fra ulike avdelinger. Ifølge informantene er det ulike årsaker til svekket samarbeid på tvers av avdelinger. For det første bidrar avdelingsvis lokalisering til at det ikke er så mange naturlige møtepunkter for ansatte fra ulike avdelinger. For det andre er budsjettfordelingsmodellen orientert mot avdelingsnivå. Modellen tar ikke høyde for utdanninger som går på tvers av avdelinger. Det lønner seg derfor ikke å samarbeide med andre avdelinger. Dersom samarbeid får negative økonomiske konsekvenser for egen avdeling, er det vanskelig å motivere til samarbeid på tvers av avdelinger.

Et annet forhold som er fremhevet som negativt ved avdelingsstrukturen, er at det er lite samarbeid mellom fag også innenfor avdelingene og at instituttene er svært selvstendige:

Samarbeidet mellom fagene kunne ha vært bedre. Jeg lurer på om det har betydning for samarbeidet at en er i samme avdeling. Det virker mer som det er personbestemt. (Informant AHL)

Det blir dessuten trukket fram at det kan være skarpe skiller mellom seksjoner internt på instituttene. Disse organisatoriske inndelingene har stor betydning, selv om det formelt kun er ett beslutningsnivå på avdelingene.

Av fagene som ble lagt til AHL, er det Religion, livssyn og kyrkjefag som synes å ha kommet minst gunstig ut av den nye modellen. Dette skyldes, ifølge informantene våre, i hovedsak to forhold. Inntrykket fra intervjuene er at RLK fungerte svært godt i Avdeling for samfunnsfag. Instituttet hadde god økonomi, god inntjening og hadde også bygd seg opp et fond, slik det er mulig innenfor budsjettfordelingsmodellen. Informantene viser til flere utfordringer for RLK etter omorganiseringen. Faget er ikke lenger obligatorisk i GLU og studenttallet ved instituttet har hatt en nedadgående tendens. Det vises også til som et problem for instituttet at det må bidra på linje med de andre instituttene ved AHL til å finansiere praksiskostnader på lærerutdanninga, som det selv ikke lenger har del i. Endrede rammebetingelser har gjort at argumentet om at RLE er ett av basisfagene i lærerutdanningene ikke lenger er aktuelt som begrunnelse for at instituttet skal være i AHL. Problemet med at noen fag subsidierer andre, er altså på nytt aktualisert i lærerutdanningsavdelingen. Denne gangen skyldes problemet eksterne rammebetingelser som treffer avdelingen, og først og fremst RLK, på en ugunstig måte.

Avdeling for samfunnsfag var den av de tre berørte avdelingene som gjennomgikk færrest endringer. Avdelingen mistet RLK til AHL, men fikk historie fra tidligere AHF og samfunnsfag fra ALU. Historie gikk inn som eget institutt, mens samfunnsfag gikk inn i det nye institutt for planlegging, administrasjon og skoleretta samfunnsfag (IPAS).

Det tredje instituttet ved avdelingen er Institutt for sosialfag som har profesjonsutdanninger innenfor sosialt arbeid og barnevernspedagogikk. Informanter fra ASH forteller at de er lite berørt av endringene eller at endringene har fått få konsekvenser. Samtidig viser spørreskjemaundersøkelsen at en fjerdedel av de ansatte ved avdelingen synes den nye avdelingsstrukturen har ført til forverring (se tabell 3.2). Det kan være en indikator på at svarene fra spørreskjemaundersøkelsen i større grad har tatt utgangspunkt i helheten ved HVO enn i forholdene ved egen avdeling.

3.5 Strukturen som gikk seg til?

Avdelingsstrukturen er et problem, men jeg er ikke sikker på om problemet kan løses med reorganisering. Det er kanskje like bra å prøve å justere på en eller annen måte, uten å kaste alle kort opp i luften igjen. (...) Da går det mange år før ting går seg til igjen. Da er det kanskje bedre med en sakte evolusjon.¹⁴

Spørreskjemaundersøkelsen viser at et flertall av respondentene uttrykker misnøye med den nye avdelingsstrukturen. Men undersøkelsen spør ikke om i hvilken grad man ønsker å gjennomføre en ny omorganisering. Dette er tatt opp i intervjuene. Selv om en rekke informanter er kritiske til omorganiseringen – og spesielt ansatte ved AHL, viser intervjuene at de ikke nødvendigvis mener at løsningen er en ny omorganisering. Gjennomgangen av intervjuene gir et mer nyansert bilde og forklarer noe av misnøyen og hvorfor ansatte ved noen avdelinger også ønsker å beholde den valgte avdelingsstrukturen. Det er viktig å bemerke at en metodesvakhet ved surveyundersøkelser generelt er at man først og fremst fanger dem som er engasjerte, og engasjement trigges gjerne lettere av misnøye enn av tilfredshet. Intervjumaterialet kan derfor også være et viktig korrektiv til resultatene fra spørreundersøkelsen. I intervjuene kommer det klart frem at det ikke bare er avdelingsstrukturen, men også andre forhold som forårsaker misnøye, noe de følgende sitater fra tre ansatte ved AHL illustrerer:

Omorganisering vil kunne løse noe, skape andre problemer. Jeg tenker heller hvorfor må strukturen være enhetlig? (...)

Jeg (vil ikke) ha stor omstrukturering av organisasjonen her. Det er ikke fordi jeg ikke ser svakheter i organiseringen, men mer fordi jeg er redd for at dette vil kreve så pass mye av organisasjonen at vi ikke vil være i stand til å arbeide med alle de andre utfordringene vi har.

Omorganisering har sine kostnader. Du bør være rimelig sikker på at det nye vil være mye bedre enn det andre for at det skal lønne seg. De problemene vi har kan kanskje løses på andre måter.

Sitatene er uttrykk for et syn som ble delt av de fleste informantene som ikke var fornøyde med organisasjonsmodellen; nye endringsforsøk ville kunne bli krevende uten at de nødvendigvis ville møte høgskolens utfordringer. Hovedinntrykket fra intervjuene med ansatte som er negative til omorganiseringen, er altså at en ny omorganisering av avdelingsstrukturen ikke er ønskelig. Reorganisering koster på flere måter. Det er kostnadskrevende rent praktisk med flytting av ansatte for å få til samlokalisering etc., men det koster også å etablere legitimitet for en ny struktur.

Selv om ingen direkte uttrykker ønske om en ny avdelingsstruktur, går det frem av intervjuene at Kjellandutvalgets forslag til matriseorganisering hadde støtte i avdelingene i sin tid. Flere viser også til at ansvaret for lærerutdanningen/praksisorganiseringen i lærerutdanningene bør trekkes ut av avdelingsnivået. Dette er hovedsakelig, men ikke bare, informanter fra AHL.

Tallene fra surveyen indikerer at legitimiteten til dagens struktur er lavere enn ønskelig. Likevel mener et flertall av intervjuinformantene at en ny reorganisering ikke er formålstjenlig. Den tilsynelatende motstridende holdningen kan knyttes til flere forhold. Det er et velkjent funn fra organisasjonsforskningen at ansatte i liten grad er endringsvillige. På tross av misnøye foretrekker man ofte å opprettholde status quo heller enn å begi seg inn på endringer som ofte kan innebære stor usikkerhet om egen framtidig posisjon. Generelt er inntrykket fra intervjuene at ansattes identitet først og fremst er knyttet til instituttnivået heller enn avdelingsnivået eller høgsolen generelt. Men ved enkelte institutter er det, ifølge informanter, skiller/konflikter som ikke nødvendigvis kan løses gjennom en ny avdelingsstruktur. Samtidig er ansattes identifikasjon med instituttnivået en indikator på at ambisjonen om å gjøre fire høgsoler til én i mindre grad har lyktes, og at organisasjonen fremstår som noe fragmentert. Utover problematikk relatert til instituttnivået, er det særlig tre forhold som trekkes frem som avgjørende:

Styringsmodell:

Det er ikke skriftliggjøring av noen ting. Det er ingen klare vedtak og ingen drøfting av viktige saker. (Informant AHL)

Ansvaret er nå samlet på en plass, men mange kan utøve reell makt uten å sitte med ansvar. Det er ødeleggende for dekanen. (Informant AHL)

Budsjettfordelingsmodell:

Budsjettfordelingsmodellen, jeg mener den er urettferdig. Det er én avdeling som blir pålagt ekstrautgifter fordi lærerutdanninga er underfinansiert, (...) mens andre avdelinger nyter godt av det fordi mange av deres studenter tar PPU etter endt utdanning. (Informant AHL)

Problemet er budsjettmodellen. Den tar ikke høyde for utdanninger som går på tvers av avdelinger, og det må de gjøre for at utdanningene skal bli attraktive. Det er hovedproblemet. (Informant ASH)

Og endrete rammebetingelser:

Økonomien er mer presset enn noensinne (...) og det henger sammen med de valgene som tatt for lærerutdanningen. (Informant AHL)

På tross av funnene fra spørreundersøkelsen, er det dermed vårt inntrykk at informantene ikke ser den nye avdelingsstrukturen som roten til problemene. Manglende legitimitet til den nye organisasjonsmodellen, slik spørreskjemaundersøkelsen avdekker, kan kanskje mer knyttes til mangler ved den organisatoriske forankringen av prosessen frem til vedtaket, heller enn til den nye avdelingsstrukturen i seg selv. Både fokusgruppe- og informantintervjuene gir inntrykk av at avdelingsstrukturen har gått seg til over tid. I det neste kapitlet vil vi utforske ansattes oppfatninger av den nye styringsmodellen.

4. Ansattes erfaringer med ny styringsmodell

Den nye Universitets- og høyskoleloven fra 2005 ga høyskolene og universitetene frihet til å organisere virksomheten innenfor bestemte rammer når det gjelder rekrutteringsprinsipp for faglig ledelse, forholdet mellom faglig og administrativ ledelse og ledelsens styringsorganer. HVO valgte å gå videre med delt ledelse på institusjonsnivået – valgt rektor og (ansatt) direktør. Det var på avdelingsnivået endringene skjedde. Ny styringsmodell på avdelingsnivå innebar, for det første, en overgang fra delt ledelse med valgt dekan og tilsatt kontorsjef til dekan tilsatt på åremål. For det andre omfattet den nye styringsmodellen en overgang fra avdelingsstyre med beslutningsmyndighet til avdelingsråd uten beslutningsmyndighet. I dette kapittelet vil vi først se på ansattes erfaringer med ny styringsmodell generelt, deretter på erfaringer med overgangen til enhetlig ledelse og avdelingsråd. Som tidligere bygger vi både på spørreskjemaundersøkelsen og resultatene fra våre intervjuer.

4.1 Erfaringer med ny styringsmodell generelt

I spørreundersøkelsen ved HVO, er ansatte blitt bedt om å ta stilling til noen påstander vedrørende ny styringsmodell.

Tabell 4.1 Endring i handlingsrom/ autonomi på avdelingen i forhold til overordnede beslutningsnivå sammenlignet med før omorganiseringen. Prosentfordeling etter avdelingstilhørighet.

Avdelingstilhørighet		Klart større enn tidligere	Omtrent som tidligere	Klart mindre enn tidligere	Total
Avdeling for kulturfag	N				22
	%	40,9	59,1	0	100
Avdeling for mediefag	N				19
	%	31,6	42,1	26,3	100
Avdeling for samfunnsfag og historie	N				28
	%	3,6	71,4	25,0	100
Avdeling for humanistiske fag og lærerutdanning / Ivar Aasen	N				55
	%	9,1	52,7	38,2	100
Fellesadministrasjonen	N				32
	%	12,5	84,4	3,1	100
Hele HVO	N	25	97	34	156
	%	16,0	62,2	21,8	100

Tabell 4.1 viser ansattes vurdering av endring i handlingsrommet på avdelingen i forhold til overordnede beslutningsnivå, det vil si institusjonsnivået. Vel 60 % opplever at handlingsrommet er omtrent som tidligere, men oppfatningene varierer fra avdeling til avdeling. Ingen av respondentene fra AKF opplever at handlingsrommet er klart mindre enn tidligere, og både ved AKF og AMF opplever 1/3 eller flere at handlingsrommet har økt. Om lag en fjerdedel av respondentene fra AMF og ASH rapporterer likevel at handlingsrommet er klart mindre enn tidligere. Ved AHL er denne andelen 38,2 %. Utfordringene AHL sliter med, kan være årsaken til at så mange ved denne avdelingen opplever at autonomien er svekket. Selv om den sentrale tendensen er at det er liten endring, er det likevel store avvik mellom avdelingene, og særlig respondentene fra AMF er splittet i sine vurderinger.

Det framgår av intervjuene at en del ønsker en høgskoleledelse som er mer styringsvillig og har klarere definerte ansvarsområder. Det hevdes av enkelte informanter at rollefordelingen både internt mellom rektor og direktør og mellom høgskoleledelsen og avdelingsledelsen er uklart definert. Dette sitatet fra en ansatt ved AKF oppsummerer inntrykk fra informantene som tar opp denne problematikken:

(L)ederskap ved høgskolen er utfordrende. Det er både åpne prosesser, men også uformelle organer og korridorpolitikk som avgjør. Det er et problem. Store avgjørelser er blitt kullkastet i etterkant. Det er et problem med manglende strukturer. (...)Strukturene på høgskolen er uklare. Det er vanskelig å tolke strukturene over avdelingsnivået. Posisjonene er utydelig definert. Hva er rett tjenestevei? (...) (Informant AKF)

Opplevelsen av en uklar rollefordeling synes å skape usikkerhet nedover i institusjonen. Samtidig er det særlig ved AHL et klart ønske om at problemene knyttet til praksiskostnadene i lærerutdanninga og utformingen av de nye grunnskolelærerutdanningene, GLU 1-7 og GLU 5-10, trekkes opp på institusjonsnivå, blant annet fordi disse problemene angår større deler av høgskolen enn bare AHL.

I spørreskjemaundersøkelsen er ansatte blitt bedt om å vurdere en rekke påstander om styringsmodellen. Tabell 4.2 og 4.3 viser hvordan ansatte forholder seg til påstander om faglig og administrativ styringsfunksjoner ved HVO.

Tabell 4.2 Gjennom omorganiseringene ved HVO er den faglige styringsfunksjonen styrket. Vurdering av påstand etter avdelingstilhørighet. Prosentfordeling

Avdelingstilhørighet		Svært enig	Nokså enig	Nokså uenig	Svært uenig	
Avdeling for kulturfag	N					23
	%	8,7	60,9	30,4	0	100
Avdeling for mediefag	N					19
	%	5,3	21,1	42,1	31,6	100
Avdeling for samfunnsfag og historie	N					30
	%	0	30,0	43,3	26,7	100
Avdeling for humanistiske fag og lærerutdanning / Ivar Aasen	N					55
	%	1,8	27,3	49,1	21,8	100
Fellesadministrasjonen	N					34
	%	0	61,8	32,4	5,9	100
Total	N					161
	%	2,5	39,1	41,0	17,4	100

Ansatte har blitt bedt om å ta stilling til påstanden: «Gjennom omorganiseringene ved HVO er den faglige styringsfunksjonen styrket.» Et flertall av respondentene (58 %) er svært eller nokså uenig i påstanden, mens vel 41 % er svært eller nokså enig i denne påstanden. Svarene varierer igjen sterkt mellom avdelingene. Ansatte ved Fellesadministrasjonen (61 %) og særlig ved AKF (70 %) er mest enig i påstanden, mens oppfatningen ved de andre avdelingene er motsatt (henholdsvis er det 74 % ved AMF, 70 % ved ASH og 71 % ved AHL som er uenige i påstanden).

Tabell 4.3 viser svarfordelingen for påstanden «Gjennom omorganiseringene ved HVO er den administrative styringsfunksjonen styrket». Her svarer i alt 60 % at de er svært eller nokså enig i påstanden. AHL har relativt sett flest ansatte som er enig i påstanden. Hele 71 % har krysset av for kategoriene svært eller nokså enig på påstanden om at den administrative styringsfunksjonen er styrket. Også når det gjelder denne påstanden, skiller svarene fra de ansatte ved AKF seg ut ved at godt over halvparten (59 %) er nokså eller svært uenig i påstanden. Her er det relativt sett flest ansatte som ikke mener at den administrative styringsfunksjonen er styrket. En sannsynlig forklaring er at ansatte opplever at de har en sterk faglig ledelse ved avdelingen, jf. tabell 4.3.

Tabell 4.3 Gjennom omorganiseringene ved HVO er den administrative styringsfunksjonen styrket. Vurdering av påstand etter avdelingstilhørighet. Prosentfordeling

Avdelingstilhørighet		Svært enig	Nokså enig	Nokså uenig	Svært uenig	
Avdeling for kulturfag	N					22
	%	0	40,9	54,5	4,5	100
Avdeling for mediefag	N					19
	%	36,8	15,8	31,6	15,8	100
Avdeling for samfunnsfag og historie	N					29
	%	13,8	44,8	34,5	6,9	100,0
Avdeling for humanistiske fag og lærerutdanning / Ivar Aasen	N					56
	%	25,0	46,4	21,4	7,1	100
Fellesadministrasjonen	N					34
	%	2,9	55,9	38,2	2,9	100
Total	N					160
	%	16,3	43,8	33,1	6,9	100

Oppsummerer vi tabellene 4.2 og 4.3 over, kan vi si at det er en generell tendens til at ansatte opplever at den faglige styringsfunksjon er svekket, mens den administrative er styrket gjennom omorganiseringen. Går vi ned på avdelingsnivå, finner vi en klarere sammenheng mellom svarene: For ansatte ved AKF oppleves den faglige styringsfunksjonen som styrket, mens den administrative oppleves svekket. Ved de andre avdelingene er oppfatningen at den administrative styringsfunksjonen er styrket på bekostning av den faglige. Det er interessant med tanke på at den administrative lederstillingen ved avdelingene, kontorsjefstillingen, ble underlagt dekanen ved innføringen av enhetlig ledelse. Vi skal derfor se litt nærmere på ansattes vurdering av ordningen med enhetlig ledelse.

4.2 Enhetlig ledelse

En viktig ambisjon med innføring av enhetlig ledelse på avdelingsnivå, var å styrke styrings- og beslutningsdyktigheten og sikre en mer helhetlig vurdering av forholdet mellom fag og økonomi i beslutningssituasjoner (jf. styresak 45/2005). Endringen innebar også en overgang fra valgt til tilsatt dekan. Kontorsjefstillingene, som tidligere hadde vært avdelingenes administrative lederstilling, ble underlagt dekanens myndighet.

I spørreundersøkelsen ble de ansatte bedt om å ta stilling til en rekke påstander om enhetlig ledelse, se tabell 4.4.

Tabell 4.4 Vurdering av enhetlig ledelse på avdelingsnivå. Prosentfordeling

	Enig	Uenig	Vet ikke/ ikke aktuelt	Totalt
Enhetlig ledelse styrker de faglige oppgavene	38,9	32,7	28,4	100 (N = 162)
Enhetlig ledelse har ført til klarere ansvarsforhold ved avdelingen	42,9	35,4	21,7	100 (N = 161)
Enhetlig ledelse har ført til et klarere ansvarsforhold ved HVO	33,5	40,9	25,5	100 (N = 161)
Enhetlig ledelse forbedrer beslutningsdyktigheten ved avdelingen	37,3	39,8	23,0	100 (N = 161)
Enhetlig ledelse forbedrer beslutningsdyktigheten ved HVO	32,7	36,4	30,9	100 (N = 162)
Enhetlig ledelse forbedrer informasjonsflyten ved avdelingen	36,4	42,6	21,0	100 (N = 162)
Enhetlig ledelse forbedrer informasjonsflyten ved HVO	25,6	47,7	26,9	100 (N = 160)

I tabell 4.4 har vi slått sammen kategorier for å få tydeligere bilde av svarene. Kategorien enig omfatter svarkategoriene svært enig og nokså enig, Uenig omfatter svarkategoriene Svært uenig og Nokså uenig. Tabellen viser en overraskende tredeling i mange av svarene. Det innebærer at det er stor spredning i synet på enhetlig ledelse, men den store vet ikke/ikke aktuelt kategorien tyder også på at dette er spørsmål mange synes det er vanskelig å svare på. Størst skille er det i svarene på påstanden om at enhetlig ledelse forbedrer informasjonsflyten ved HVO. Her er ca en fjerdedel enig i påstanden, mens nærmere halvparten er uenig. Det framgår også av denne tabellen at 41 % – eller 55 % av dem som har gjort seg opp en mening -, er uenig i påstanden om at enhetlig ledelse har ført til klarere ansvarsforhold.

Også i intervjuundersøkelsen er informantene delt i synet på enhetlig ledelse. Skeptikerne peker først og fremst på at de ønsker valgt dekan:

Jeg synes det kollegiale prinsipp er å foretrekke i vår sektor, men da må det fungere. (Informant AHL)

Det er viktig at dekanen føler tilhørighet til og identitet med det faglige miljøet dekanen leder. Faglighet er nedprioritert i forhold til administrasjon. Min logikk er at lærerne og forskerne er nøkkelpersonene i institusjonene, men som trenger assistanse fra administrasjon. Nå får en inntrykk av at det er organisasjonen som er det sentrale og så leies det inn fagperson til å drive virksomheten. En tilsatt dekan kan fort bli administrasjonens forlengede arm inn i avdelingene. (Informant ASH)

Det var ikke alltid så lett å få fagtilsatte til å stille til valg, men intensjonen var faglig leder med mandat fra fagpersonalet. Tilsatt dekanen trenger ikke søke så stor dekning i fagpersonalet. (Informant AHL)

Et klart flertall av informantene uttrykker altså prinsipiell støtte til et kollegialt prinsipp med valgt dekan, samtidig som de viser til at dette er vanskelig å gjennomføre fordi få stiller til valg. Andre støtter mer og mindre helhjertet ordningen med enhetlig ledelse:

(D)ekanene kan ha hatt for lite makt og myndighet. Den valgte dekanen kan ha større legitimitet, men kan også bli overkjørt av enkelte fagmiljø. Dette er veldig sammensatt. (Informant AHL)

Valgt dekan, slik det var før, for tre eller fire år, det var ikke en helt god modell. Det er bra at eksterne folk kan søke utenfra, friskt blod. (Informant AKF)

Når det gjelder ordningen med delt ledelse på institusjonsnivå, uttrykker enkelte informanter i lederposisjoner på fagavdelingene at de erfarer ansvarsdelingen mellom rektor og direktør som uklar, og at det er behov for en grenseoppgang mellom de to lederposisjonene. Ansatte ved fellesadministrasjonen synes derimot ikke å dele denne oppfatningen. Tvert imot uttrykker informantene herfra tilfredshet med ansvarsdelingen:

På sentralnivået fungerer samarbeidet mellom direktør og rektor svært godt. De samarbeider godt og har klart definerte arbeidsoppgaver. (Informant Fellesadministrasjonen)

Dette kan indikere at fagavdelingene og administrasjon har ulikt syn på arbeidsdelingen mellom rektor og direktør.

Et mindretall av informantene og blant respondentene i spørreskjemaundersøkelsens kommentarfelt har uttalt seg om forholdet mellom enhetlig ledelse på avdelingsnivå og delt ledelse på institusjonsnivå. De uttrykker skepsis til denne ledelsesmodellen. Dette synet går fram av sitatene under:

Modellen med enhetlig ledelse på avdelingen og delt ledelse på institusjonsnivået er en hybrid med svakheter. Den faglige innflytelsen på administrativ organisering på fellesnivået og fellesadministrasjonens forhold til avdelingen er svak og tilfeldig siden det ikke eksisterer formell kontroll med dette eller fora som styrer og koordinerer denne relasjonen. (Respondent spørreskjemaundersøkelsen)

Valgt rektor kan ses på som inkonsekvent når det er tilsatt direktør og tilsatte dekaner. En kan lure på logikken. (Informant AKF)

Spørreskjemaundersøkelsen viser variasjon mellom avdelingene i synet på avdelingenes handlingsrom etter omorganiseringen. Hva sier så informantene i intervjuundersøkelsen om dette? Vi så i tabell 4.1 at ansatte ved AKF og AMF opplever at handlingsrommet ikke er mindre etter omorganiseringen, men omtrent som før eller større. Hele 40,9 % ved AKF og 31,6 % ved AMF svarte i spørreundersøkelsen av handlingsrommet er klart større enn tidligere. Ved ASH og AHL har imidlertid hovedtyngden av respondentene svart at handlingsrommet er omtrent som tidligere eller klart mindre enn tidligere. I intervjuundersøkelsen synes det å være mer konsensus blant informantene om at avdelingene er blitt sterkere og mer autonome. Når det gjelder innføring av enhetlig ledelse sier de fleste informantene at dekanene har større myndighet, ikke minst

gjennom ny arbeidsdeling mellom kontorsjef og dekan, der dekanen er blitt overordnet kontorsjefen. Budsjettfordelingsmodellen underbygger avdelingenes autonomi ved at økonomiansvaret er lagt til avdelingsnivået. Informantene påpeker likevel at dette kan ha uheldige konsekvenser, fordi modellen ikke gir incitament til faglig samarbeid på tvers av avdelinger. Et betydelig antall informanter påpeker også at selv om innføringen av enhetlig ledelse har ført til at ansvaret er samlet på en plass, medfører det ikke nødvendigvis reell makt. Selv om avdelingene har et klart ansvar, kan innflytelseskanalene være uformelle og de som utøver reell makt sitter uten ansvar. Det er informanter fra ASH og AHL, de to største avdelingene, som viser til dette. ASH er den avdelingen som har flest institutter fra tidligere DH, der det har vært en sterk tradisjon for kollegial styring, mens AHL har hovedtyngden av lærerutdanningsfagene som har hatt tradisjon for lederstyring gjennom rektor. Det er mulig at erfaringene med andre styringstradisjoner preger informantenes vurdering av enhetlig ledelse ved de to avdelingene. Ut fra informantene kan det se ut som om det er et ønske om større grad av kollegial styring ved ASH og motsatt, et ønske om større myndighet til ledelsen, ved AHL, særlig når det gjelder koordinering av lærerutdanningen (jf. under). Vi har likevel ikke grunnlag for å si noe om i hvilken grad ulike ledelsestradisjoner spiller inn her. Situasjonsbestemte og konkrete omstendigheter ved de enkelte avdelingene spiller også inn og preger vurderingene. På bakgrunn av datamaterialet er det ikke mulig å konkludere entydig om ansattes vurdering av avdelingenes handlingsrom.

Intervjuene med ansatte fra AHL gir klare indikasjoner på at en av de sentrale utfordringene den nye organisasjonsmodellen skulle løse, nemlig ledelsen av lærerutdanninga, ikke er løst. Ifølge informantene skyldes det ikke bare avdelingsstrukturen. Rektor har det overordnede ansvaret for lærerutdanningene, men ved omorganiseringen fikk prorektor et spesielt ansvar for profesjonsutdanningene ved høgskolen. Tre av informantene ved AHL tar spesielt opp ansvarsdelingen mellom prorektor og dekanen og alle tre viser til at ansvarsdelingen mellom prorektor og dekanen på AHL er uklar:

(J)eg vet ikke om ansvarsavdelingen mellom prorektor og dekanen for AHL ble så klar. Det var dekanen på AHL som hadde det formelle ansvaret, men også prorektor. (Informant AHL)

Dekanen for det gamle ALU ble prorektor. (...) Hun hadde unik kompetanse på lærerutdanningsfeltet. Samtidig opprettes AHL som har ansvaret for lærerutdanninga. Men ansvarsavklaring mellom disse to ble aldri foretatt. (...) (Prorektor) har nok hatt mye å gjøre med lærerutdanninga, men det har vært uavklart i forhold til dekanen. (Informant AHL)

Prorektor skulle ha ansvar for profesjonsutdanningene og dekanen ved AHL skulle ha et overordnet ansvar for lærerutdanningene. Det ble tilsatt studieledere uten makt. De tilhører AHL, men skal fronte alle fagmiljø som inngår i lærerutdanninga. Toppledelsen er utydelig, det er ingen god løsning. (Informant AHL)

I intervjuene går det fram at det er utfordrende for dekanen på AHL å koordinere lærerutdanningene med fag fra tre avdelinger. Det pekes på at noe av kjernen ligger i mangel på instruksjonsrett eller myndighet for lærerutdanningsdekanen overfor dekaner på andre avdelinger i saker som gjelder lærerutdanningene. Det ville imidlertid være

problematisk å gi en dekan eller avdeling myndighet over andre avdelinger. Skulle en dekan ha instruksjonsrett over andre dekaner, ville det svekke disse avdelingenes autonomi og høyskolens fagavdelinger ville ikke være likestilt. Kjellandutvalgets forslag til løsning av dette dilemmaet var å etablere et eget kontor for lærerutdanning på tvers av avdelingsstrukturen, men forslaget ble ikke fulgt opp. Innenfor den valgte organisasjonsmodellen vil det også være problematisk å tildele et slikt ansvar til dekanen ved én avdeling, da det vil innebære at ledelsen ved en avdeling i noen saker vil ha myndighet over ledelsen ved andre avdelinger. Et alternativ til den valgte løsningen vil kunne være å trekke rektoratet sterkere inn i den løpende koordineringen som en overordnet instans.

4.3 Avdelingsråd

I spørreundersøkelsen ble de ansatte også bedt om å ta stilling til en påstand knyttet til overgangen fra avdelingsstyrer til råd. Her var påstanden at «Beslutninger er svakere forankret siden de ikke lenger blir fattet i kollegiale beslutningsorgan». Svarfordelingen fremgår av tabell 4.5.

Tabell 4.5 Vurdering av påstanden «Beslutninger er svakere forankret siden de ikke lenger blir fattet i kollegiale beslutningsorgan». Prosentfordeling etter avdelingstilhørighet.

Avdelingstilhørighet		Svært enig	Nokså enig	Nokså uenig	Svært uenig	
Avdeling for kulturfag	N					23
	%	13,0	52,2	34,8	0	100
Avdeling for mediefag	N					19
	%	63,2	26,3	5,3	5,3	100
Avdeling for samfunnsfag og historie	N					29
	%	41,4	41,4	13,8	3,4	100
Avdeling for humanistiske fag og lærerutdanning / Ivar Aasen	N					56
	%	41,1	46,4	10,7	1,8	100
Fellesadministrasjonen	N					34
	%	14,7	44,1	35,3	5,9	100
Total	N					161
	%	34,2	43,5	19,3	3,1	100

Ser vi svarene under ett har hele 78 % svart at de er nokså eller svært enig i at beslutninger er svakere forankret og at dette skyldes at beslutningene ikke lenger blir fattet i kollegiale beslutningsorganer. Mest uenig i påstanden er ansatte i

fellesadministrasjonen, der 41 % har svart nokså eller svært uenig, og ansatte ved AKF, der 35 % er nokså eller svært uenig. Ingen ved AKF er svært uenig i påstanden. På bakgrunn av tabellen kan vi konkludere at åtte av ti synes å mene at innføring av råd har ført til svekket forankring av beslutninger i organisasjonen.

Når det gjelder overgangen fra avdelingsstyrer til avdelingsråd, bekrefter informasjonen fra intervjuene i stor grad resultatene fra spørreundersøkelsen. Men det ensidig negative inntrykket modereres noe dersom vi trekker inn informantenes avdelingstilhørighet. I intervjuene er det særlig informanter fra ASH og AHL som rapporterer utilfredshet med hvordan rådene fungerer:

(Avdelingsrådet) fungerer som et drøftingsorgan helt på siden av alt annet. (...) Jeg synes rådet har en svært uklar funksjon. Det har vel ikke vært noen leder. Dekanen har fungert som leder. Det har vel ikke fungert i det hele tatt, slik jeg forstår det. (Informant AHL)

(Avdelingsrådet) har bare rådgivende funksjon. Viktige saker som det haster med, blir ikke behandlet der fordi det er tungrodd å samle rådet. Det blir mest bare orienteringssaker. (Informant AHL)

Når det gjelder avdelingsrådet, det jeg kjenner til (...) er at det er et ikkeeksisterende organ hos oss. (...) Det svekker folk på avdelings engasjement. (Informant ASH)

Her har avdelingsrådet dødd helt ut, mens styret i sin tid hadde god påvirkning. (Informant ASH)

Ved AHL og ASH er informantenes inntrykk at rådet sjelden eller aldri har møter. I den grad det er møter, diskuteres mer strategier for avdelingene enn konkrete saker.

Informantene fra AKF rapporterer om langt mer positive erfaringer med sitt avdelingsråd. Ifølge informanter fra AKF, synes avdelingsrådet å fungere godt her. De to eksterne medlemmene kan ikke alltid være til stede, men informantene gir uttrykk for at de eksterne medlemmene er viktige ressurser for rådet og avdelingen. Studentene er også aktive i rådet, og man opplever at dekanen tar hensyn til rådets anbefalinger. Ved AMF er det, ifølge informanter fra avdelingen, ikke avdelingsråd, men et utvidet ledermøte. Det er ingen eksterne medlemmer og ikke studentrepresentanter. Ledermøtet gir anbefalinger til dekanen. Vi har ikke grunnlag i intervjumaterialet for å si noe om hvordan ansatte vurderer at ledermøtet ved AMF fungerer. Tallene fra spørreundersøkelsen viser imidlertid at et stort flertall ved respondentene ved avdelingen (89,5 %) er svært eller nokså enig i at beslutninger er svakere forankret, siden de ikke lenger blir tatt i kollegiale beslutningsorgan (se tabell 4.5).

Generelt er inntrykket at erfaringene med eksterne representanter er delt. På den ene siden er de eksterne representantene interessert i virksomheten ved avdelingen, på den andre siden har de sjelden anledning til å møte. Ikke alle eksterne rådsmedlemmer får fri med lønn for å delta på møter, og ikke alle kjenner høyskolesystemet og utdanningene, slik at det er krevende for dem å sette seg inn i rådssakene. Det blir også nevnt at det er vanskelig å få rådsmedlemmer til å stille som leder av rådet, og at dette i praksis blir dekanens oppgave.

Avdelingsrådene synes å bli tillagt liten grad av legitimitet, særlig ved AHL og ASH. Ansatte viser til at styringen av avdelingene i praksis delvis skjer gjennom uformelle kanaler, slik som instituttlederemøter/seksjonslederemøter og personalmøter, som dekanen kan rådføre seg med. Disse organene har ingen formell funksjon, og det varierer i hvilken grad det føres referater fra møtene. En rekke informanter betrakter dette som at ansattes medbestemmelse er svekket, noe som delvis understøttes av funn i spørreundersøkelsen (se tabellene 4.5 og, først og fremst, 4.6 under). En konsekvens av denne formen for styring, er at det kan være vanskelig for ansatte å se grunnlaget for de beslutningene dekanen fatter. Avviklingen av avdelingsstyret til fordel for avdelingsråd, har også medført at beslutningsprosesser i mindre grad er «skriftliggjort» enn tidligere:

Dette med manglende skriftliggjøring er spesielt et problem i forhold til budsjettprosessen. Avdelingen har en omsetning på vel 50 millioner, men ingen skriftliggjøring. Dekanen har ukentlige møter med instituttlederne og informerer undervisningsledere og seksjonsledere. All saksforberedelse og skriftliggjøring er borte. Det har blitt en muntlig kultur. (Informant AHL)

Manglende skriftliggjøring av saksbehandling og mangel på formelle vedtaksfora, kan bidra til å svekke legitimiteten til avdelingsledelsen. Samtidig kan rådsorganiseringen også bidra til å styrke avdelingsledelsens beslutningsevne og gjøre beslutningsprosessene mer smidige enn hva tilfellet kan være innenfor en organisering med et avdelingsstyre. De ulike vurderingene mellom ansatte fra forskjellige avdelinger tyder også på at størrelsen på avdelingene har betydning for hvordan avdelingsrådet fungerer. Det kan tenkes at rådsorganiseringen fungerer bedre i AKF som er en mindre og mer enhetlig avdeling enn i ASH og AHL som er større og mer sammensatte avdelinger. Der vil konfliktnivået gjerne være høyere, og styrets skriftlighet kan da fungere synliggjørende. På tross av variasjonen mellom avdelingene, avdekker intervjuundersøkelsen et ønske om mer synlige maktstrukturer og strammere ledelse, samtidig som man etterlyser en større grad av skriftlighet og dokumentasjon av vedtak.

4.4 Ansattes innflytelse

Vi skal gå litt nærmere inn på hvordan de ansatte ser på muligheten til innflytelse med den nye styringsmodellen. De er blitt spurt i hvilken grad de opplever en forbedring eller forverring når det gjelder deres egen innflytelse i organisasjonen og ansattes muligheter for medbestemmelse. Svarfordelingene fremgår av tabell 4.6.

Tabell 4.6 Endring i innflytelse og medbestemmelse som følge av omorganisering. Prosentfordeling

	Forbedring	Ingen endring	Forverring	Vet ikke	Ikke svart	Totalt N=176
Min innflytelse i organisasjonen	10,8	43,8	27,3	14,8	3,4	100
Ansattes muligheter for medbestemmelse	8,5	32,4	39,8	15,3	4,0	100

Tabellen viser at den største andelen av respondentene opplever at det ikke har skjedd noen endring av egen innflytelse i organisasjonen som følge av omorganiseringen. I

underkant av 1/3 opplever likevel at det har skjedd en forverring. Når det gjelder ansattes medbestemmelse generelt, rapporterer nær 40 % at deres muligheter for medbestemmelse er blitt forverret, mens 1/3 mener de er uforandret. At respondentene vurderer det slik at mulighetene for innflytelse/medbestemmelse er mer forverret for ansatte generelt enn for den enkelte ansatte, synes litt paradoksalt. Ser vi på svarene etter om ansatte har vitenskapelig eller administrativ stilling, finner vi at andelen er mer enn dobbelt så stor blant vitenskapelig ansatte enn administrativt ansatte av dem som mener deres egen innflytelse i organisasjonen er forverret. Tendensen forsterkes når vi ser på hva respondentene har svart om ansattes muligheter for medbestemmelse generelt. Her svarer nærmere 52 % av de vitenskapelig ansatte at disse er forverret, mens i underkant av 16 % av de administrativt ansatte svarer at mulighetene for medbestemmelse generelt er forverret. Et klart mindretall av alle ansatte opplever forbedring av egen innflytelse og i ansattes muligheter for medbestemmelse generelt.

Sjekker vi svarene opp mot om respondentene har lederverv eller lederstilling ved HVO, finner vi at denne gruppen i større grad har krysset av for ingen endring både når det gjelder egen innflytelse og ansatte generelt, og blant gruppen instituttledere/dekaner har ca. 27 % svart at deres innflytelse er forbedret. Dette er imidlertid overraskende lavt, siden de innehar lederstillinger. Vi har ikke anledning til å skille instituttledere fra dekaner i datamaterialet.

Ser vi på ansattes vurdering av handlingsrommet på seksjons- eller instituttnivå, opplever den største andelen at denne er omtrent som tidligere, det vil si før omorganiseringen, se tabell 4.7.

Tabell 4.7 Endring i handlingsrom/autonomi på seksjonen/instituttet i forhold til overordnede beslutningsnivå sammenlignet med før omorganiseringen. Prosentfordeling etter avdelingstilhørighet.

Avdelingstilhørighet:		Klart større enn tidligere	Omtrent som tidligere	Klart mindre enn tidligere	Total
Avdeling for kulturfag	N				22
	%	27,3	68,2	4,5	100
Avdeling for mediefag	N				19
	%	10,5	78,9	10,5	100
Avdeling for samfunnsfag og historie	N				28
	%	7,1	46,4	46,4	100
Avdeling for humanistiske fag og lærerutdanning / Ivar Aasen	N				55
	%	9,1	58,2	32,7	100
Fellesadministrasjonen	N				31
	%	19,4	77,4	3,2	100
Hele HVO	N	21	99	35	155
	%	13,5	63,9	22,6	100

Mellom 60 og 80 % ved AKF, AMF, AHL og FA har svart at handlingsrommet på seksjons-/instituttnivå er omtrent som tidligere. Ved ASH er andelen markant mindre (46 %). Et stort mindretall ved både AHL (30 %) og særlig ASH (46 %) opplever at handlingsrommet er klart mindre enn tidligere. På den andre siden peker AKF seg ut som den avdelingen der størst andel erfarer at de klart større handlingsrom enn tidligere (27 %). Det samsvarer med øvrige funn fra spørreundersøkelsen og fra intervjuundersøkelsen. Vi har lite grunnlag for å forklare tallene fra ASH. En av informantene våre fra ASH uttrykte tvert imot at instituttet i stor grad var selvstyrt og hadde liten nytte av avdelingen.

5. Ansattes erfaringer med budsjettfordelingsmodellen

Budsjettfordelingsmodellen har ikke vært et eget tema for evalueringsprosjektet og oppdraget. Intervjuundersøkelsen viser imidlertid at informantene erfarer denne som en sentral ramme for den faglige aktiviteten på høgsolen. Over halvparten av informantene har vært opptatt av budsjettfordelingsmodellens betydning. Budsjettfordelingsmodellen blir sett på som sentral for å forklare noen av problemene

lærerutdanninga sliter med. Dette fremheves særlig av informanter ved AHL, men også av informanter ved andre avdelinger.

Budsjettfordelingsmodellen er utarbeidet ved høgskolen, men er basert på den nasjonale finansieringsmodellen i universitets- og høgskolesektoren. Tildelingene er satt sammen av studiepoengproduksjon, premiering for forskningsmidler, antall førstestillinger, ekstern aktivitet, forsknings- og utviklingsarbeid og vitenskapelig publisering. Studiepoengproduksjonen, studenter som har avlagt eksamen, utgjør ca 50 % av tildelingen. I tillegg er det basisbevilgning på ca 40 %. I prinsippet er budsjettet delegert til avdelingsnivået. De fleste avdelingene delegerer så igjen budsjettet ned på instituttnivå, etter at avdelingen har trukket fra fellesutgifter. Det praktiseres litt ulikt, men instituttene budsjetterer selv, også de faste stillingene ved instituttet. Gjennom budsjettfordelingsmodellen har instituttene muligheter til å bygge opp fond og dermed takle eventuelle svingninger i studenttall. Budsjettet behøver derfor ikke helt å speile rammen, og instituttene får ikke bruke hele rammen hvis de har svært høye tildelinger et år.

AHL får ekstra utfordringer med budsjettfordelingsmodellen fordi avdelingen har ansvaret for praksisopplæringen i lærerutdanningene. Denne praksisopplæringen er dyr, den er stor og er fordelt på flere avdelinger. HVO får bevilgninger fra Kunnskapsdepartementet per student. Bevilgningene skal reflektere ekstrakostnader til praksis i lærerutdanninga, men det er allment akseptert at dette ikke dekker utgiftene. Problemet med finansieringen av praksisopplæringen har fulgt lærerutdanninga siden sammenslåinga med DH i 1994:

Det er spesielt (et problem) med lærerutdanninga fordi den er så stor og tilhører flere avdelinger. Det var et problem før og er et problem nå. Praksisopplæringa er så dyr. Det er et problem for alle avdelingene som er involvert i lærerutdanningene. (Informant Fellesadministrasjonen)

Praksisutgifter til lærerutdanninga belastes (AHL), og så må avdelingene seg imellom prøve å lage seg et internregnskap, som de ikke får til. (Informant ASH)

Det som ble vanskelig for (AHL) var at avdelingen måtte håndtere den betente saken med praksiskostnadene fordi det angår tre avdelinger. (Informant AHL)

En uønsket konsekvens av de høye praksisutgiftene på lærerutdanningene, er ifølge informanter fra AHL, at den faglige aktiviteten på avdelingen blir begrenset. For et disiplinlag kan budsjettmodellen ha store fordeler med incitament til opptjening. Dette blir vanskelig for lærerutdanningene. Informantene fra AHL synes å være enstemmig i synet på at alle eller deler av utgiftene til praksisopplæringen bør legges utenfor avdelingene. De tre andre avdelingene og fag som ikke inngår i lærerutdanningene, ønsker derimot ikke at praksiskostnadene skal belastes dem.

Endringer i budsjettfordelingsmodellen og utgifter til praksis i lærerutdanningene har vært utredet, og den siste revisjonen av budsjettmodellen ble enstemmig vedtatt i høgskolestyret. Dermed er det mye som tyder på at de problemer som praksiskostnadene reiser for AHL, eventuelt må finne sin løsning uten at budsjettfordelingsmodellen endres.

6. Eksterne utfordringer for lærerutdanninga

Strukturene rundt angriper soliditeten i institusjonen ¹⁵

Det ble innført en ny lærerutdanningsreform høsten 2010. Allmennlærerutdanningen ble erstattet av to grunnskolelærerutdanninger tilpasset ulike årstrinn, GLU 1–7 og GLU 5–10. Det innebærer en spesialisering av lærerne, rettet mot henholdsvis små- og mellomtrinnet og mot mellom- og ungdomstrinnet. Lærerutdanningsinstitusjonene fikk selv vurdere hvilket eller hvilke løp de ville tilby. Ved HVO har man valgt å tilby begge de nye lærerutdanningene fra den nye reformen. Det innebærer at HVO i en overgangsperiode tilbyr følgende lærerutdanninger: førskolelærerutdanning, allmennlærerutdanning, GLU 1–7, GLU 5–10 og PPU i tillegg til ulike videre- og etterutdanningsstilbud for lærere. Det argumenteres for at det er viktig distriktpolitikk å tilby lærerutdanning på alle nivå i Volda og å beholde et bredt valgtilbud for studentene. Det endelige omfanget av valgtilbud på GLU er, så vidt vi har fått vite, ikke endelig avklart.

Lærerutdanningsreformen fra 2010 innebærer at den gamle allmennlæreren som kan undervise i alle fag, er på vei ut av grunnskolen. Grunnskolelærerutdanningene skal være spesialiserte mot årstrinn i skolen, og kvalifisere for undervisning på henholdsvis 1.–7. trinn (GLU 1–7) og 5.–10. trinn (GLU 4–10). Utdanningene skal organiseres som to klart definerte og differensierte grunnskolelærerutdanninger. Det betyr at undervisningen skal tilpasses det nivået lærerstudentene skal undervise på, og at de to studentgruppene ikke kan undervises samtidig. Grunnskolelærerutdanning for 1.–7. trinn skal normalt omfatte minimum fire undervisningsfag, der minst ett av fagene skal være på 60 studiepoeng og de andre fagene må være på minimum 30 studiepoeng. Pedagogikk og elevkunnskap, 60 studiepoeng, matematikk, 30 studiepoeng, og norsk, 30 studiepoeng, er obligatorisk. Et undervisningsfag i 4. studieår kan erstattes av ett skolerelevant fag på 30 studiepoeng. Ved overgang til masterutdanning etter 3. studieår vil det første året i masterutdanningen erstatte fag i det 4. studieåret i grunnskolelærerutdanningen. Grunnskolelærerutdanning for 5.–10. trinn skal normalt omfatte tre undervisningsfag, hvert på 60 studiepoeng. Her er kun pedagogikk og elevkunnskap, 60 studiepoeng, obligatorisk fag. Et undervisningsfag i 4. studieår kan erstattes av ett undervisningsfag og ett skolerelevant fag hver på 30 studiepoeng, eventuelt to undervisningsfag hver på 30 studiepoeng. Ved overgang til masterutdanning etter 3. studieår vil det første året i masterutdanningen erstatte fag i 4. studieåret i grunnskolelærerutdanningen. Mens matematikk og norsk er obligatorisk de to første årene i GLU 1–7, er ingen undervisningsfag obligatoriske i GLU 5–10 (se Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.–7. trinn og 5.–10. trinn, Kunnskapsdepartementet, 2010). I praksis betyr dette at betingelsene for å drive lærerutdanning ved HVO er kraftig endret.

Å undervise i ett fag på to studieløp krever ekstra planlegging og ulik oppfølging, noe som innebærer økt ressursbruk. På grunn av et begrenset tilfang av studenter til lærerutdanningene (antall studieplasser har ikke vært fylt opp) risikerer høgszkolen at det kan være få studenter på hvert fag, dersom fagtilbudet i undervisningsfag er stort. Med stor spredning i fagvalg og få studenter, vil fagene gå med underskudd. Hvilke valg skal

studentene få og hvilke studieår skal de få de ulike valgene? Høgskolen må også forholde seg til usikkerheten knyttet til om og når lærerutdanningen blir femårig og om studentene tar deler av utdanningen ved et annet lærested, fordi studentene i de nye retningslinjene oppfordres til å ta deler av utdanningen ved andre læresteder. Ved HVO utsatte man valget av fagene som skulle tilbys studentene. Informantene er delt i synet på hvordan HVO skal håndtere denne utfordringen. Ansatte ved fag som ikke lenger er obligatoriske i lærerutdanninga, er opptatt av at lærerutdanninga må tilby et bredt fagtilbud og ivareta Voldas tradisjoner som viktig lærerutdanningssted. Andre mener høgskolen må våge å skjære gjennom, selv om den risikerer at gode fagmiljø ikke får studenter og mister livets rett. Dette er store dilemma for en tradisjonsrik lærerutdanningsinstitusjon som har bygd seg opp over mange år.

I AHL er det spesielt institutt for RLK som har fått merke effekten av den nye lærerutdanningsreformen, ved at RLE-faget ikke lenger er en obligatorisk del av lærerutdanninga. Våren 2011 var det usikkert om faget ville komme med blant valgfrie delen. Slik det så ut da intervjuene ble foretatt, ville RLE bli et valgtilbud til fjerde året i GLU:

Konsekvensen av den modellen som er valgt her er at det er de sentrale fagene, norsk, matematikk og engelsk som er prioritert og at alle andre viktige skolefag blir skadelidende. Det betyr en betydelig nedbygging av fagmiljø over noen år. Da sitter en mellomstor høgskole som Volda med en svært redusert lærerutdanning. Det er ei dødslinje å holde på en slik modell. (Informant RLK)

RLK vil i tillegg, som del av AHL, være med å dele utgiftene til praksisopplæringa i lærerutdanningen. Det kan være tungt å svelge for instituttet, som hadde god økonomi som del av Avdeling for samfunnsfag før omorganiseringen.

Også andre fag merker at lærerutdanningsreformen kan få stor betydning. Av de praktisk estetiske fagene er det bare kunst og håndverk som er inkludert i den nye lærerutdanningen, mens musikk og kroppsøving er ute, i likhet med RLE. Ved Seksjon for musikk og Seksjon for idrett og friluftsliv ved AKF er ansatte opptatt av å bygge opp studier utenfor lærerutdanningene, og det er disse som er hovedfokus for seksjonenes utdanningstilbud, selv om de anser det som problematisk at fagene er ute av HVOs lærerutdanningstilbud. Flere ansatte påpeker at bachelor med PPU er et godt lærerutdanningstilbud som også gis ved HVO. Nå står lærerutdanningen overfor nye endringer ved at bachelor-/mastergrad med PPU vil kvalifisere kun for ungdomstrinnet og videregående skole. Denne utdanningen har tidligere gitt tilgang til stillinger ned til og med 5. trinn.

Det synes å være et dilemma for HVO at økte valgmuligheter tiltrekker flere studenter. Den nye lærerutdanninga legger opp til differensiert undervisning, slik at studentene på hvert fag må deles opp i grupper etter utdanningsløp. En informant fortalte at det har vært vanlig at 50–60 lærerstudenter gikk sammen på matematikkundervisningen. Når studentene er delt i 1–7 og 5–10, er det ikke sikkert at alle som tar 5–10 vil velge matematikk. Når i tillegg studentene på de ulike løpene skal ha ulik undervisning, blir det straks to og vesentlig mindre studentgrupper på faget. Ifølge denne informanten, har HVO klart å opprettholde mange valgfag fordi ulike studentgrupper har blitt undervist samlet. Den muligheten er tapt med den nye grunnskolelærerutdanninga. Alle fag studentene tar skal være lærerutdanningstilbud. Før

var det vanlig at studenter tok et fag første studieår mens de tenkte seg om og planla videre studier og arbeid. Da gikk de gjerne sammen med tredje- eller fjerdeårsstudentene på allmennlærerutdanninga. Men det er det ikke anledning til å gjøre i henhold til den nye lærerutdanningsreformen.

Innføringen av dobbelt studieløp på grunnskolelærerutdanninga innebærer i praksis at HVO må organisere dobbelt studietilbud med samme antall studenter som tidligere. Det utgjør en betydelig økning i utgifter for AHL. Færre obligatoriske fag i lærerutdanninga bidrar sammen med en presset økonomisk situasjon til at ikke-obligatoriske undervisningsfag kan skyves ut av lærerutdanningstilbudet ved høgsolen. Det svekker tilbudet til studenter og kan svekke fagmiljø ved høgsolen. Høgsolen har mange hensyn å ta: den har en viktig rolle som regional aktør og leverandør av lærere til regionen, den skal gi et godt faglig studietilbud og ivareta høgsolens interesser på en god måte, både gjennom å videreføre et tradisjonelt bredt tilbud av alternative valg i undervisningsfag for lærerstudentene og å sikre at høgsolen drives innenfor gitte budsjetttrammer. Dette kan innebære vanskelige prioriteringer for høgsolens ledelse.

7. Avslutning

Oppdraget for denne evalueringen har vært å kartlegge erfaringer med ny organisasjonsmodell ved Høgsolen i Volda. Høgsolen innførte ny avdelingsstruktur og ny styringsmodell i 2007. Oppmerksomheten er først og fremst rettet mot den nye avdelingen for kulturfag og mot utfordringer for lærerutdanningen. Datagrunnlaget for evalueringen er relevante saksdokumenter og kvalitative intervjuer med i alt 30 ansatte i sentrale posisjoner ved alle avdelinger ved høgsolen samt fellesadministrasjonen. Høgsolen har gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til alle ansatte om erfaringer med ny organisasjonsmodell. Dette datamaterialet har vi fått tilgang til og brukt i evalueringen.

Undersøkelsene viser at ansatte er delt i synet på prosessen som førte frem til vedtaket om ny avdelingsstruktur. Mens noen vurderer prosessen som omstendelig og omfattende, anfører andre at prosessen var lite åpen og lite demokratisk. Det er større grad av enighet blant informantene om at det endelige vedtaket framstod som lite forankret i den forutgående prosessen. Slik sett hadde selve vedtaket liten legitimitet i organisasjonen.

Når det gjelder erfaringene med omorganiseringen, gir spørreskjemaundersøkelsen inntrykk av til dels stor grad av misnøye. Men i intervjuundersøkelsen modereres dette inntrykket noe, og erfaringene fremstår som mer delte. AMF kom uendret og i stor grad uberørt ut av omorganiseringen, mens AKF ble etablert som en ny avdeling som fikk muligheter til å profilere de praktisk estetiske fagene ved høgsolen, ved hjelp av såkornmidler fra høgsolen. Disse avdelingene er referert til som de to lykkelige avdelingene. Ved ASH og ALH er det større grad av misnøye. Ved ASH er kritikken først og fremst rettet mot den nye styringsmodellen med avdelingsråd og enhetlig ledelse. Det savnes mer synlighet og demokrati i beslutningsprosessene. Ved ALH retter kritikken seg mot lærerutdanningens plassering i høgscoleorganisasjonen og finansiering av praksis og undervisning i lærerutdanningene. Det oppfattes som et problem at AHL

har ansvaret for lærerutdanningene ved høgskolen uten å ha myndighet over de øvrige avdelingene som bidrar i lærerutdanningene. Budsjettfordelingsmodellen, som innebærer at avdelingen er pålagt hovedtyngden av utgifter til praksisopplæringen, og lærerutdanningsreformen med to grunnskolelærerutdanningsløp, skaper dessuten store økonomiske utfordringer for avdelingen.

Organisasjonsstrukturen ved HVO gir altså visse utslag, slik at noen avdelinger og institutter faller dårligere ut enn andre. Likevel ønsker ikke de ansatte nødvendigvis å endre avdelingsstrukturen. Spørreskjemaundersøkelsen har ikke berørt spørsmålet om ansatte ønsker en ny omorganisering, men intervjuundersøkelsen viser at de ansatte stort sett ønsker å beholde dagens avdelingsstruktur. Årsakene til at ansatte ikke ønsker ny avdelingsstruktur er trolig flere, men et klart inntrykk fra intervjuene er at de sentrale problemene og utfordringene ikke først og fremst knytter seg til avdelingsorganiseringen. Det som løftes fram som problemer i intervjuene er først og fremst budsjettfordelingsmodellen og avdelingenes styringslegitimitet, ikke avdelingsstrukturen i seg selv. Budsjettfordelingsmodellen oppleves å være til hinder for samarbeid mellom avdelinger og – særlig av informantene ved AHL – som urettferdig fordi den ikke kompenserer for ekstra utgifter til praksis i lærerutdanningene, som i hovedsak belastes AHL. Styringsmodellen gir stor formell makt til dekanen, mens grunnlaget for beslutningene oppleves som svekket når avdelingsrådene ikke har beslutningsmyndighet og saksbehandlingen i liten grad er skriftlig og dokumentert.

Misnøyen med så vel budsjettfordelingsmodell som styringsmodell er på ingen måte likelig fordelt mellom avdelingene. Størst misnøye er det ved Avdeling for samfunnsfag og historie og Avdeling for humanistiske fag og lærerutdanning. Ved ASH er kritikken først og fremst rettet mot den nye styringsmodellen og mulighetene for medbestemmelse, mens ved AHL er kritikken mer mangesidig. Både styringsmodellen og budsjetttmodellen blir kritisert, men også eksterne utfordringer, og spesielt den nasjonale lærerutdanningsreformen, som presser avdelingen økonomisk og endrer premissene for fagtilbudet i grunnskolelærerutdanningen. Ansatte ved Avdeling for mediefag og Avdeling for kulturfag er mest fornøyd. Dette er de to mest enhetlige avdelingene, men også de minste avdelingene. Det indikerer at avdelingsstørrelse har betydning, og at mindre avdelinger fungerer bedre enn større avdelingsenheter. Evalueringen har vist at identiteten til ansatte synes å være knyttet til institutt og/eller avdeling, ikke til høgskolen som sådan. Dette kan kanskje også være en forklaring på at de ansatte ved høgskolen ikke ønsker seg en ny avdelingsstruktur. En ny avdelingsstruktur kan berøre enheten de identifiserer seg med. Det aktualiserer også spørsmålet om HVO i større grad framstår som fire høgskoler enn én. Når avdelingene er delegert stort formelt ansvar og framstår som autonome enheter, forsterker det et bilde av en lite samlet høgskole.

Høgskolens sentrale ledelse, men også avdelingsledelsen ved enkelte avdelinger, betegnes av flere informanter som utydelig og lite beslutningsdyktig. Kritikken av toppledelsen kan delvis relateres til den utstrakte delegasjonen til avdelingsnivået, som innebærer at toppledelsen mangler legitimitet til å gripe inn i saker fordi de er delegert til avdelingene. På avdelingsnivået er det kun dekanen som har beslutningsmyndighet etter innføring av enhetlig ledelse og overgang fra avdelingsstyrer til avdelingsråd. Instituttene og seksjonene er fortsatt uformelle enheter. Dekanene har dermed ingen formelle

beslutningsorganer å forholde seg til, men kan hente råd fra avdelingsrådet, instituttlederforum på avdelingen og personalmøter. Det varierer fra avdeling til avdeling i hvilken grad avdelingsrådet er i funksjon, hvor ofte de ulike uformelle fora møtes og i hvilken grad dekanene bruker disse til å rådføre seg med. Det kan føre til usikkerhet blant ansatte at beslutningsprosessene er diffuse og uklare og oppfattes som preget av uformelle maktkanaler. Et problem med avviklingen av avdelingsstyret, er manglende dokumentasjon av saksbehandlingen som fører til endelige beslutninger på avdelingsnivået.

Studielederne tilhører avdelingsnivået. De har ansvar for å koordinere de ulike profesjonsutdanningene ved HVO.¹⁶ Studielederposisjonen er først og fremst en administrativ posisjon. På lærerutdanningene har studielederne et koordinerende ansvar på tvers av avdelinger, men uten at de har noen formell myndighet. Det understreker den uklare ledelsesstrukturen som preger høghskolen.

Budsjettfordelingsmodellen oppfordrer i liten grad avdelingene til samarbeid på tvers. Derimot legger incitamentene i modellen opp til konkurranse mellom institutter/seksjoner internt i avdelingene og mellom avdelinger. AHL er belastet for utgiftene til praksis i lærerutdanningene. Dette er ikke tilstrekkelig kompensert for i tilskuddet, og gjør at denne avdelingen erfarer større belastninger utenom undervisningen sammenlignet med de tre andre avdelingene.

Situasjonen ved HVO er ikke unik. Alle lærerutdanningsinstitusjoner må forholde seg til den nye lærerutdanningsreformen som deler grunnskolelærerutdanningen inn i to ulike løp uten felles undervisning. Ansatte ved Religion, livssyn og kyrkjefag ved HVO opplever at det er problematisk å være i AHL når faget er utelatt som obligatorisk fag i lærerutdanningene. Tilknytningen til avdelingen er dermed mindre relevant. Også andre tradisjonelle lærerutdanningsfag i Volda risikerer å miste studenter eller havne utenfor lærerutdanningstilbudet. Den nye lærerutdanningsreformen er utfordrende for høghskolen. Å satse på begge lærerutdanningsløpene, GLU 1–7 og GLU 5–10, og et bredt utvalg valgbar undervisningsfag, kan være en risikofylt strategi dersom ikke lærerutdanningene får en økning i antallet søkere. Få studenter og stort utdannings- og fagtilbud er kostbart for høghskolen. En situasjon med få søkere til både GLU 1–7 og GLU 5–10, kan innebære at lærerutdanninga i Volda mister sin posisjon som en sentral lærerutdanningsinstitusjon og bidra til gradvis nedbygging. Det vil få konsekvenser for høghskolen som helhet. Dette er en utfordring som kan innebære store endringer for HVO.

Kartleggingen av ansattes vurderinger av omorganiseringen ved HVO har vist at høghskolen står overfor en rekke utfordringer, både internt og eksternt. Internt synes det å være et problem at de fire avdelingene holder hverandre i sjakk gjennom et styrket avdelingsnivå. Omorganiseringen synes dermed ikke å ha virket samlende på høghskolen. En forutsetning for å få gjennomført større endringer ved HVO kan derfor være å etablere større forpliktelser på tvers av avdelingsnivå, for å fremme ansattes identitet med høghskolen. Budsjettfordelingsmodellen legger mye ansvar og makt til avdelingsnivået. Det blir problematisk dersom avdelingsledelsen på den ene siden ikke har legitimitet til å ta beslutninger som har konsekvenser utover avdelingsnivået, og på den andre siden, for lærerutdanninga og AHL, et problem at de andre avdelingene overlater problemet med praksisutgiftene i lærerutdanningene til AHL. Når

lærerutdanninga er utsatt for ytre trusler ved endrete rammebetingelser, bør dette kanskje i større grad ses på som høgskolens problem, og målet blir dermed at HVO skal overleve. Da vil oppbygging og styrking av HVO stå i fokus i stedet for konkurranse mellom avdelingene. Avdelingene står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre. Med knappe ressurser er det viktig at avdelingene forstår at de trenger hverandre for å ivareta HVO. Da er det også behov for en høgskoleledelse som kan gjennomføre upopulære vedtak.

Referanser

- Hope, Kristin Lofthus, Hans-Erik Ringkjøb og Lise Hellebø Rykkja (2008) Evaluering av styring og ledelse ved NTNU. Bergen: Rokkansenteret Rapport 4, 2008.
- Kunnskapsdepartementet (2010) Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.–7. trinn og 5.–10. trinn. Rundskriv F-05-10
- Michelsen, Svein (2002) Når styringsambisjoner møter en profesjonsutdanning. I Halvorsen, Tor og Svein Michelsen (red.) Faglige forbindelser. Profesjonsutdanning og kunnskapspolitikk etter høgskolereformen. Bergen: Fagbokforlaget.
- Michelsen, Svein, Jorunn Dahl og Anne Homme (1999) Lærerutdanningen under høgskolereformen. Evaluering av høgskolereformen, delrapport nr. 7. Oslo: Norges forskningsråd..

Interne dokumenter

- Kjellandutvalget (2005) Innstilling frå prosjektgruppa, omorganiseringsprosjektet ved HVO.
- Sak 45/2005. Omorganisering ved HVO. Høgskulestyret, HVO.
- Sak 14/2006. Faglig leiing ved HVO – rektor og prorektor. Høgskulestyret, HVO.
- Sak 15/2006. Avdelingsstruktur ved Høgskulen i Volda – drøfting. Høgskulestyret, HVO.
- Sak 22/2006. Avdelingsstrukturen ved Høgskulen i Volda. Høgskulestyret, HVO.
- Sak 10/2004. Omorganisering ved Høgskulen i Volda – prosjektskisse. Høgskulestyret, HVO:
- Utvida ledergruppe (2006) Framlegg til avdelingsstruktur for HVO.

Noter

¹ Informant AHL.

² Styresak 45/2005, Høgskolen i Volda.

³ *Avdeling for humanistiske fag (AHF)* med nordisk, engelsk og historie; *avdeling for mediefag (AMF)* med journalistikk, informasjon, dokumentarfilm og animasjon; *avdeling for samfunnsfag (ASF)* med sosialfag (barnevern, sosionom, master i meistring og myndiggjering), planlegging og administrasjon med master og religion, livssyn og kyrkjefag (RLK); *avdeling for lærerutdanning (ALU)* med pedagogikk, matematikk, naturfag, heimkunnskap, drama, forming, musikk, kroppsøving, samfunnsfag og IKT.

⁴ Avdeling 1: drama, kunst og håndverk, musikk, kroppsøving, heimkunnskap, MID/IT; Avdeling 2: mediefag (uendret); Avdeling 3: samfunnsfag (uendret); Avdeling 4: nordisk, fremmedspråk, historie, matematikk, naturfag, pedagogikk

⁵ Avdeling 1: pedagogikk, matematikk, naturfag, drama, kunst- og håndverk, musikk, heimkunnskap, kroppsøving, samfunnsfag; Avdeling 2: mediefagene, nordisk, fremmedspråk, MID/mediekunnskap; Avdeling 3: sosialfag, kommunalfag/planlegging og administrasjon, RLK, historie.

⁶ Mot slutten av perioden har det blitt innført en type ledermøter for lærerutdanninga med prorektor, dekanen på AHL og studielederne, men det er ingen formelle arena for studieledere og fagansatte på lærerutdanningene.

⁷ Informant AKF.

⁸ Informant ASH.

⁹ Utdyping av svar til spørsmål 5 i spørreskjemaundersøkelsen «I hvilken grad har omorganiseringen bidratt til å løse sentrale utfordringer for organisasjonen?» Sitat fra respondent.

¹⁰ Hovedtyngden av disse kommentarene er gitt av respondenter ansatt ved AHL, men det er også respondenter fra andre avdelinger som trekker fram utfordringer ved lærerutdanningen som uløste.

¹¹ Dette og de øvrige sitatene i delkapitlet er utdyping av svar til spørsmål 5 i spørreskjemaundersøkelsen «I hvilken grad har omorganiseringen bidratt til å løse sentrale utfordringer for organisasjonen?»

¹² Informant AKF.

¹³ Informant AHL.

¹⁴ Informant AHL.

¹⁵ Informant AKF.

¹⁶ Ved ASH har studiekoordinatorer ansvar for koordinering av undervisning og praksis på sosionom- og barnevernspedagogutdanningene.