



## **Riksrevisjonen**

### **Dokument nr. 3:3** (2004–2005)

Riksrevisjonens undersøkelse  
av virksomhetsstyringen  
ved universitetene

# **Dokument nr. 3:3**

(2004–2005)

## **Riksrevisjonens undersøkelse av virksomhetsstyringen ved universitetene**



## **Til Stortinget**

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:3 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av virksomhetsstyringen ved universitetene.

Riksrevisjonen, 4. november 2004.

For riksrevisorkollegiet

*Bjarne Mørk-Eidem*  
riksrevisor



## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	1
<b>2</b>	<b>Oppsummering av undersøkelsen</b> .....	1
2.1	Ansvars- og myndighetsforhold .....	1
2.2	Styringsdokumenter ved universitetene .....	2
2.3	Kontroll og oppfølging .....	2
2.4	Universitetenes helhetlige interne styring .....	3
<b>3</b>	<b>Utdannings- og forskningsdepartementets kommentarer</b> .....	3
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b> .....	5
<b>5</b>	<b>Utdannings- og forskningsdepartementets svar</b> .....	5
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b> .....	6
	<b>Vedlegg: Rapport</b> .....	7



# Utdannings- og forskningsdepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av virksomhetsstyringen ved universitetene

### 1 INNLEDNING

Hovedmålene for universitets- og høyskolesektoren er å styrke universiteter og høyskoler som selvstendige læresteder og forskningsinstitusjoner og å utvikle deres evne til å møte nye behov i samfunnet, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003). Universitetene er tildelt økt faglig, økonomisk og organisatorisk frihet de siste årene. Dette skal gi institusjonene økt handlingsrom til å møte endrede behov for utdanning og forskning og utfordringer i samfunnet for øvrig. Fristilling av institusjoner øker kravene til god intern styring. Riksrevisjonen har tidligere, jf. Dokument nr. 1 (1999–2000) og Dokument nr. 1 (2003–2004), påpekt svakheter i universitetenes interne styring og i framstillingen av regnskapene.

Ifølge St.prp. nr. 52 (1984–85), jf. Innst. S. nr. 135 (1984–85), skal det være den enkelte virksomhets ansvar å utvikle styringssystemer basert på virksomhetens egenart. Det framgår av stortingsproposisjonen at virksomhetene selv må utvikle systemer for måling av resultater. Krav til rapportering av resultater og beskrivelse av hvilke oppgaver og mål virksomheten skal nå gjennom de ulike bevilgningene, er nedfelt i bevilgningsreglementets §§ 2 og 13. Bestemmelsene om mål og resultatbeskrivelse er videreført i økonomireglementet for staten med funksjonelle krav, og instruksfestet som forutsatt for universitet- og høyskolesektoren av Utdannings- og forskningsdepartementet.

Riksrevisjonens undersøkelse omhandler den interne virksomhetsstyringen ved universitetene. Formålet har vært å vurdere om universitetsledelsen har etablert tilstrekkelige verktøy og prosedyrer for å styre og følge opp virksomheten.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Utkast til rapport ble i brev av 21. juni 2004 forelagt Utdannings- og forskningsdepartementet. Revisjonskriteriene er tidligere lagt fram for Utdannings- og forskningsdepartementet og universitetene. Departementet har i brev av 1. september 2004 avgitt uttalelse til de forholdene som ble tatt opp. Kommentarene fra departementet er vurdert og delvis innarbeidet i den endelige rapporten. Departementets merknader til Riksrevisjonens vurderinger er gjengitt i kapittel 3.

### 2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført i perioden 2003–2004. Undersøkelsen omfatter foruten sentralt nivå de medisinske og historisk-filosofiske fakultetene og instituttene for samfunnsmedisinske fag og nordisk litteraturvitenskap ved alle de fire universitetene.

Det er foretatt en gjennomgang og vurdering av ulike styringsdokumenter for kalenderåret 2003. Analysen av styringsdokumentene har hatt som formål å belyse om universitetene har de formelle dokumentene som kreves for å imøtekomme Stortingets forutsetninger om mål- og resultatstyring. Det er også vurdert om innholdet samsvarer med kravene som stilles i økonomireglementet for staten og Utdannings- og forskningsdepartementets instruks. Følgende sentrale dokumenter for 2003 knyttet til alle de tre nivåene er gjennomgått: instruks, stillings- og arbeidsbeskrivelser, reglementsamlinger, strategiplaner, årsplaner, budsjett dokumenter, skriftlige fullmakter, årsrapporter, vedtak fra styremøter og referater fra styringsdialogmøter.

I tillegg er det i 2004 gjennomført totalt 42 intervjuer med ledelsen sentralt ved universitetene og på de utvalgte fakulteter og institutter. Tema for intervjuene har vært ansvars- og myndighetsforhold, bruk av ulike styringsdokumenter, kontrollfunksjoner og -rutiner og dessuten dialog og møtevirksomhet som grunnlag for styring.

#### 2.1 Ansvars- og myndighetsforhold

Utdannings- og forskningsdepartementet har i St.prp. nr. 1 (2002–2003), jf. Innst. S. nr. 12 (2002–2003), stilt krav til at universitetene skal formulere mål, krav og forventninger til alle lederne ved institusjonene og identifisere hvilke virkemidler hver enkelt disponerer.

Undersøkelsen viser at de interne styringsdokumentene sentralt og ved de fakulteter og institutter undersøkelsen omfatter, ikke i tilstrekkelig grad beskriver mål, krav og forventninger til lederne. Det er store variasjoner i hvordan ansvars- og myndighetsforhold for lederne er tydeliggjort i stillingsbeskrivelser, instruks eller andre typer formaliserte dokumenter, både mellom universitetene og internt ved de enkelte institusjonene. Undersøkelsen viser også



at det i liten grad er spesifisert i dokumentene hvilke virkemidler lederne disponerer for å utøve sine lederoppgaver. I intervjuundersøkelsen framkom det at begrepet «virkemiddel» er gjenstand for svært ulik forståelse og tolkning. Mangelen på skriftlige dokumenter som avklarer ansvars- og myndighetsforhold, er størst i den faglige styringslinjen.

Selv om det i liten grad finnes skriftlige dokumenter som beskriver ansvars- og myndighetsforhold ved universitetene, beskriver 2/3 av lederne som ble intervjuet, at de opplever ansvar og myndighet som klart definert. Lederne som har hatt kortest tid i lederposisjon, beskriver størst uklarehet i ansvars- og myndighetsforhold. Lederne beskriver selv at den reelle styringen i stor grad skjer gjennom dialog, samhandling og uformelle møter, og at kultur, praksis og tradisjon påvirker hvordan lederrollen utøves, og hvordan ansvar og myndighet mellom lederne på ulike nivåer avklares. Det kan synes som om denne typen uformell styring er mer avgjørende for hvordan ledere på universitetene oppfatter sitt ansvar og sin myndighet enn det formelt skriftlige.

Ved universitetene som har innført enhetlig ledelse, synes dette i noen grad å ha bidratt til klargjøring av ansvars- og myndighetforhold. Funnene som er knyttet til manglende identifisering av virkemidler og graden av uformell styring, viser imidlertid at endring i ledelsesstruktur ikke alene er tilstrekkelig for å bedre mål- og resultatstyringen ved universitetene.

## 2.2 Styringsdokumenter ved universitetene

Universitetene er, i overensstemmelse med økonomireglementets krav, pålagt å ha styringsdokumenter som strategiplaner, årsplaner og årsrapporter. Disse dokumentene utgjør grunnlaget for den statlige mål- og resultatstyringen.

Alle universitetene har utarbeidet strategiplaner som hovedsakelig tilfredsstillende kravene til styringsdokumenter på strategisk nivå. Disse dokumentene brukes av flere ledere sentralt og på fakulteter og institutter. Strategidokumentene er imidlertid overordnede dokumenter som mangler konkrete prioriteringer, og dermed gir de ikke i tilstrekkelig grad grunnlag for operativ styring.

Dokumentstrukturen som benyttes til årsplanlegging ved universitetene, er svært ulik, og det er også variasjoner internt ved institusjonene mellom nivåene. Noen har årsplaner for disponering av tildelt bevilgning for hele virksomheten. Andre har planer for deler av virksomheten, noen har handlingsplaner av forskjellig form og innhold, mens andre baserer seg på en kombinasjon av budsjettdokumenter og styrevedtak. En gjennomgang av de ulike dokumentene for årsplanlegging på sentralt nivå og på utvalgte fakulteter og institutter viser at dokumentene ikke på noe nivå tilfredsstillende alle kravene til innhold, slik departementet har forutsatt. De årlige plandokumen-

tene spesifiserer i liten grad mål og resultatkrav som skal oppnås i løpet av året. Det finnes unntak ved enkeltfakulteter, men disse dokumentene synes å være et resultat av det enkelte fakultets initiativ og ikke et resultat av at det enkelte universitet har etablert felles rutiner og retningslinjer sentralt.

Formulering av mål- og resultatkrav i plandokumenter er utgangspunktet for mål- og resultatstyring i virksomheten. Når målformuleringene mangler, blir konsekvensene at det i liten grad fastsettes virkemidler og ansvar for gjennomføring i planene. Ved universitetene finnes det ingen årlige plandokumenter på noe nivå som angir hvordan resultater skal følges opp, rapporteres og kontrolleres. På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål ved om universitetene tilfredsstillende fastsatte krav til statlig mål- og resultatstyring når det gjelder dokumentstruktur.

## 2.3 Kontroll og oppfølging

Universitetene er pålagt å ha kontrollfunksjoner som dekker områdene forvaltnings-, økonomi- og resultatkontroll.

Undersøkelsen viser at det ved alle universitetene finnes formaliserte rutiner for resultatkontroll i forbindelse med budsjettprosessen en gang i året. Dette foregår i form av årsrapportering fra institutter og fakulteter og rapportering av kvantitative måltall på registrerte studenter, avlagte eksamener og studiepoeng, uteksaminerte kandidater og på publisering til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (Database for høyere utdanning, DBH)<sup>1</sup>. Disse måltallene utgjør fra og med 2002 basis for tildeling av midler etter departementets nye resultatbaserte finansieringsmodell.

Som ledd i regnskapsrevisjonen gjennomførte Riksrevisjonen i 2003 en undersøkelse av systemer og rutiner tilknyttet rapportering av data til den nye finansieringsmodellen. Denne undersøkelsen viste at tre av fire universiteter manglet en overordnet strategi for å sikre kvaliteten på innrapporterte data til DBH. De samme tre universitetene har i liten grad formalisert sine rutiner knyttet til virksomhetens bruk av studieadministrative systemer. For disse universitetene mangler det også dokumentasjon på gjennomførte kontrolltiltak som sikrer valide data.

Undersøkelsen viser at det utover den årlige rapporteringen av måltall i liten grad er utarbeidet formelle rutiner eller systematikk for hvordan mål og resultater skal følges opp. Lederne oppgir imidlertid at de følger opp mål og resultater kontinuerlig i møter og gjennom dialog. Sett i sammenheng med manglende formulering av mål og resultatkrav kan

<sup>1</sup> Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) er et oppdragsprosjekt Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) utfører på vegne av Universitets- og høyskoleavdelingen i Utdannings- og forskningsdepartementet.

det være risiko for at oppfølgingen blir tilfeldig og avhengig av personlig initiativ.

Det er gjennomgående etablert faste rutiner for økonomikontroll ved alle universitetene. Selv om rutinene er etablert, oppgir en fjerdedel av lederne at økonomirapportene er vanskelige å forstå, eller at de gir for liten oversikt. Det er ikke avdekket om dette skyldes systemene i seg selv eller manglende opplæring og kompetanse blant de ansatte. Forståelse for og oversikt over økonomisystemene er viktige forutsetninger for god styring av økonomien.

Universitetet i Oslo har en egen internrevisjonsenhet, mens Universitetet i Bergen kjøper slike tjenester eksternt på regelmessig basis. De to øvrige universitetene har ingen slik funksjon. Ansvar for internkontrollen, herunder at gjeldende lover og regelverk blir fulgt, ligger i den administrative linjen. Det er imidlertid ikke etablert systemer og rutiner for systematisk oppfølging av forvaltningskontrollen ved noen av universitetene. Dette kan føre til at kravet til god forvaltningskontroll ikke blir oppfylt.

#### 2.4 Universitetenes helhetlige interne styring

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om universitetsledelsen har tilstrekkelige verktøy og prosedyrer til å styre og følge opp virksomheten. I vurderingen er det tatt utgangspunkt i at god intern styring er en prosess innenfor og mellom organisasjonsheter. Denne prosessen styres ved hjelp av grunnleggende ledelsesverktøy som planlegging, gjennomføring og kontroll.

Undersøkelsen viser at universitetenes interne styringssystemer i liten grad utgjør en helhetlig prosess av planlegging, gjennomføring og kontroll. I planleggingen av virksomheten er den største svakheten fravær av konkrete målsettinger og resultatmål for hva som skal oppnås på kort sikt, noe som er en forutsetning for målrettet og effektiv drift. Når mål unntaksvis fastsettes, er de i liten grad knyttet til gjennomføringsansvar. Undersøkelsen viser samtidig at ledere generelt er usikre på hvilke virkemidler de har til rådighet. God gjennomføring forutsetter nær sammenheng mellom fastsatte mål, de ansattes arbeidsoppgaver og måten arbeidsoppgavene blir utført på. Fravær av mål og virkemidler innebærer grunnleggende svakheter i systemene for gjennomføring av mål- og resultatstyring.

Rapportering av resultater knyttet i den grad mål er utformet, sjelden til målene for virksomheten. Måloppnåelsen blir dermed vanskelig å vurdere. Svakheter i styringssystemene varierer i liten grad mellom universiteter og fakulteter. Uformell styring gjennom kultur, tradisjon og dialog er framtrødende. Uformell styring vil imidlertid være personavhengig og lite egnet til langsiktig, helhetlig styring. Det stilles spørsmål ved om svakheter i universitetenes interne styringssystemer bidrar til å svekke en effektiv overordnet styring. De pågående reformene synes

foreløpig ikke å ha hatt vesentlig innvirkning på problemstillingene denne undersøkelsen berører.

Eksternfinansiering utgjør en stadig større andel av universitetenes inntekter. Flere ledere påpeker styringsutfordringer knyttet til den eksternfinansierte virksomheten. Styringen av denne virksomheten synes i liten grad å være knyttet til en etablert styringskjede. Det kan derfor stilles spørsmål ved om universitetsledelsen har tilstrekkelig styring med denne økende andelen av institusjonens inntektsgrunnlag.

Mange ledere ved universitetene har påpekt at universitetets egenart gjør at virksomheten ikke kan styres ved hjelp av enkle kvantitative måleparametere, slik de er definert av Utdannings- og forskningsdepartementet. Likevel er måltallene i planleggings- og kontrollsystemene ved universitetene de samme kvantitative måltall som departementet har satt for hele universitets- og høyskolesektoren. Det kan blant annet på bakgrunn av dette stilles spørsmål ved om universitetene i tilstrekkelig grad har tilpasset mål- og resultatstyringen til virksomhetenes egenart.

I forslag til ny lov om universiteter og høyskoler, jf. Ot.prp. nr. 79 (2003–2004), er det foreslått at universitetene fortsatt skal organiseres som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Dette innebærer at universitetene også for framtiden vil være underlagt statens regelverk for mål- og resultatstyring. Finansdepartementets nye reglement for økonomistyring i staten, som gjelder fra 1. januar 2004, fastsetter at virksomhetens interne styringssystemer skal sikre at fastsatte mål- og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende regelverk og god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd. I tillegg skal styringssystemene sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Ovennevnte problemstillinger knyttet til ny lov om universiteter og høyskoler og nytt reglement for økonomistyring i staten vil, sammenholdt med de mangler og svakheter undersøkelsen har avdekket, stille større krav til et mer helhetlig system for mål- og resultatstyring ved universitetene.

### 3 UTDANNINGS- OG FORSKNINGS-DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Utdannings- og forskningsdepartementet har i brev av 1. september 2004 avgitt uttalelse til Riksrevisjonens rapport. Departementet viser til at universitetene de senere årene har vært gjennom store omstillinger i forbindelse med implementeringen av Kvalitetsreformen i høyere utdanning, overgang til nettobudsjettering, ny finansieringsmodell og økt fokus på og gjennomgang av institusjonens ledelses- og styringsmodeller. Gjennom endringer i universitets- og høyskoleloven sommeren 2002, jf. Ot.prp. nr. 40 (2001–2002), fikk institusjonene økt frihet til

å fastsette sin interne organisering. Dette har resultert i at universitetene har gjennomgått sine respektive organisasjoner og har implementert eller er i ferd med å implementere nye organisatoriske løsninger.

Departementet viser til at rapporten peker på at universitetene står overfor utfordringer i forbindelse med formalisering av strategier og rutiner for kontroll og kvalitetssikring av sine systemer for styring og ledelse og for oppfølging av resultatoppnåelse. Det vises i den forbindelse til forslagene i Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) som også setter i fokus styring og ledelse av institusjoner i høyere utdanning, herunder universitetene. Lovforslaget er ment å skulle styrke styrets overordnede og strategiske rolle og legge til rette for tydeligere ansvarsforhold og styringslinjer i institusjonens faglige og administrative ledelse.

Departementet mener for øvrig at det ville være hensiktsmessig at det i rapporten ble gitt en mer helhetlig gjennomgang av hva som legges i begrepene mål- og resultatstyring, med henblikk på universitetenes egenart som forsknings- og undervisningsinstitusjoner. Herunder savner departementet en vurdering av styrets rolle og betydningen av styrets enkelte vedtak som del av institusjonens mål- og resultatstyring.

Når det gjelder ledelses- og organisasjonsstrukturene ved universitetene og endringer i lovgivningen de senere årene, viser departementet til at endringene i rammevilkår har resultert i endringer og omstillingsprosesser som det tar tid å gjennomføre. Departementet mener også at det helhetlige bildet av institusjonenes ledelses- og organisasjonsstruktur og institusjonens fokusering på dette vil kunne være mer dynamisk enn det som kommer direkte fram av rapporten.

Departementet bemerker at det bør vurderes å utvide omtalen av innholdet i de interne dokumentene som skal formulere mål, krav og forventninger til lederne og identifisere virkemidler som hver leder disponerer. På bakgrunn av det som er gjengitt i rapporten, mener departementet det er vanskelig å se hvilke mangler dokumentene har i forhold til revisjonskriteriene. I faktadelen blir det hevdet at virkemidlene i liten grad er formalisert eller identifisert utover økonomiske fullmakter eller anvisningsmyndighet og fullmakt til å treffe beslutninger på vegne av styret for rektor, dekan og instituttbestyrer. Departementet mener dermed funnene på dette punktet ser ut til å være i samsvar med definisjonen av virkemidlene. Slik departementet leser rapporten, ser det ut til at de formelle ansvars- og myndighetsforholdene er i samsvar med kravene, men at dokumentene er mangelfulle når det gjelder å identifisere virkemidlene som lederne har tilgjengelig. Departementet mener dette bør komme tydeligere fram i analysen. Universitetene peker på at dialog, samhandling og uformelle møter utfyller den formelle strukturen, men understreker samtidig at det arbeides med å videreutvikle lederne virkemidler.

Departementet peker på at faktadelen ikke gir noen beskrivelse eller vurdering av strategidokumentene i forhold til fastsatte krav til innhold, men drøfter i hvilken grad lederne opplever disse dokumentene som gode styringsredskaper. Det konkluderes i vurderingsdelen med at disse dokumentene i hovedsak tilfredsstiller kravene fra departementet på strategisk nivå, men at de likevel ikke i tilstrekkelig grad gir grunnlag for operativ styring. Departementet har ingen vesentlige merknader til Riksrevisjonens vurderinger, men viser til at institusjonene i stor grad oppfylder sentralt fastsatte mål, og mener at rapportens konklusjon på dette punktet bør nyanseres.

Departementet bemerker at hovedimplementeringen av Kvalitetsreformen ble gjennomført i revisjonsperioden. Dette har medført en betydelig omlegging av de fleste kontrollsystemene ved institusjonene. Departementet savner derfor en omtale av hvilken betydning implementeringen av Kvalitetsreformen har hatt for universitetenes arbeid med rapporterings-, kontroll- og kvalitetssikringssystemene. Videre peker departementet på at nasjonale og internasjonale fagevalueringer utgjør en betydelig del av kvalitetssikringen av forskningsmiljøene. Tiltak for hvordan evalueringene skal følges opp, er ifølge rapporten ikke synliggjort i rutinebeskrivelsene. Med bakgrunn i hvilken betydning oppfølging av fagevalueringene har for kvalitetssikring av forskningsmiljøene, savner departementet en gjennomgang av hvordan evalueringene følges opp ved universitetene. Departementet viser også til at oppfølging av disse evalueringene var et av resultatmålene i revisjonsperioden.

Departementet viser til at rapporten peker på utfordringer når det gjelder mål- og resultatstyringen ved universitetene. Dette gjelder definering av konkrete mål, virkemidler for å nå målene og systemer for oppfølging av målene. Det konkluderes i rapporten med at de interne styringssystemene i liten grad utgjør en helhetlig prosess av planlegging, gjennomføring og kontroll. Departementet har ingen spesielle merknader til dette, men mener at det i rapporten bør gis en beskrivelse av hvordan den interne styringen faktisk skjer. Det antydes i rapporten at oppfølging og kontroll i stor grad er dialogbasert og tuftet på kultur, praksis og tradisjoner. Departementet mener rapporten slik kan etterlate et inntrykk av at universitetene i liten grad styres fra institusjonens øverste ledelse. Departementet mener dette ikke gir et fullstendig og korrekt bilde. Implementeringen av Kvalitetsreformen har eksempelvis krevd stor grad av koordinering og kontroll fra øverste ledd i organisasjonen, og det har vært fokusert sterkt på styrets rolle som institusjonens øverste organ. Departementet viser for øvrig til at universitetene i stor grad oppfylder de målkravene som departementet stiller i tildelingsbrevene.

I tilknytning til at Riksrevisjonens rapport peker

på en rekke utfordringer for virksomhetsstyringen ved universitetene, understreker departementet at institusjonene i universitets- og høyskolesektoren er inne i en omstillingsprosess, og at både departementet og institusjonene har fokusert mye på disse problemstillingene i denne prosessen. Departementet vil fokusere sterkt på forholdene som er avdekket i rapporten, gjennom den videre oppfølgingen av Kvalitetsreformen og gjennom de tiltakene som er foreslått i Ot.prp. nr. 79 (2003–2004). Videre vil problemstillingene bli tatt opp i den formelle styringsdialogen med institusjonene.

#### 4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

I forslag til ny lov om universiteter og høyskoler, jf. Ot.prp. nr. 79 (2003–2004), er det foreslått at universitetene fortsatt skal organiseres som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Dette innebærer at universitetene også for fremtiden vil være underlagt økonomireglementet og statens regelverk for mål- og resultatstyring. Innføringen av mål- og resultatstyring har sin bakgrunn i budsjettreformen som ble vedtatt i 1985, jf. St.prp. nr. 52 (1984–85) og Innst. S. nr. 135 (1984–85). Kravene er ytterligere regulert gjennom økonomireglementet for staten. Virksomhetene har derfor hatt lang tid til å tilpasse sine styringssystemer til mål- og resultatstyring.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet etterlyser en mer helhetlig gjennomgang av hva som legges i begrepene mål- og resultatstyring, særlig med henblikk på universitetenes egenart som forsknings- og undervisningsinstitusjoner. En intensjon med å innføre mål- og resultatstyring i forvaltningen var å fokusere mer på resultater. Virksomhetene skulle gis større frihet med hensyn til ressursmessige prioriteringer og hvordan oppgavene skulle løses. Det er den enkelte virksomhets ansvar å utvikle styringssystemer basert på virksomhetens egenart. Riksrevisjonen vil peke på at rapporten gjennomgående presenterer premisser for god styring, relatert til begrepene planlegging, gjennomføring og kontroll.

Riksrevisjonen har forståelse for at mange sider av universitetenes virksomhet er vanskelige å måle. Formulering av mål og konkretisering av disse er imidlertid en forutsetning for å kunne følge opp virksomheten og for å vurdere hvorvidt virksomheten har oppfylt planlagte målsettinger. Undersøkelsen viser også at det i liten grad er utarbeidet formelle rutiner eller systematikk for hvordan mål og resultater skal følges opp. Sett i sammenheng med manglende resultatkrav kan det være en risiko for at oppfølgingen blir tilfeldig og avhengig av personlig initiativ. Riksrevisjonen vil presisere at rapporten ikke gir noen vurdering av hvorvidt universitetene når oppsatte mål, men gir en vurdering av hvorvidt universitetene har etablert systemer og rutiner som gir

god sikkerhet for at planlagte mål og resultater nås.

Riksrevisjonens undersøkelse peker på at ansvars- og myndighetsforhold i liten grad er formalisert, og at tilgjengelige virkemidler ikke i tilstrekkelig grad er identifisert i formelle dokumenter. Mangelen på skriftlighet kan innebære uklarheter for den enkelte leder og kan svekke sammenhengen mellom ledernes ansvarsoppgaver, måten de blir utført på, og virksomhetens målsettinger. Riksrevisjonen understreker at rapporten kun tar utgangspunkt i eksempler på mulige virkemidler og hvorvidt disse kommer til uttrykk i formelle dokumenter. Det er departementets og virksomhetenes ansvar å definere hvilke virkemidler lederne har til rådighet.

Departementet savner i rapporten en vurdering av styrets rolle og betydningen av styrets enkelte vedtak som del av institusjonens mål- og resultatstyring. Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om universitetsledelsen har etablert tilstrekkelige verktøy og prosedyrer for å styre og følge opp virksomheten. Riksrevisjonen anser styret som universitetets øverste ledelse og ansvarlig for institusjonens mål- og resultatstyring. Styrets ansvar knyttet til disse problemstillingene inngår således som en del av undersøkelsen.

Departementet viser til at Kvalitetsreformen ble gjennomført i revisjonsperioden, og savner en omtale av hvilken betydning implementeringen av denne reformen har hatt for universitetenes arbeid med rapporterings-, kontroll- og kvalitetssikringssystemene. Riksrevisjonen er av den oppfatning at de delene av Kvalitetsreformen som ble innført mens undersøkelsen pågikk i 2003, i liten grad berørte problemstillingene undersøkelsen omfattet. Riksrevisjonen ser imidlertid at kvalitetssikringssystemene som er implementert i 2004, vil kunne bidra positivt til virksomhetsstyringen ved universitetene.

#### 5 UTDANNINGS- OG FORSKNINGS-DEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt departementet, og statsråden har i brev av 8. oktober 2004 svart:

*«Jeg viser til brev 28. september 2004 med oversendelse av dokument til Stortinget om Riksrevisjonens undersøkelse om virksomhetsstyring ved universitetene. Riksrevisjonen ber om departementets uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger.*

*Jeg viser videre til at departementet i brev til Riksrevisjonen 1. september 2004 har inngitt merknader til de vurderingene som legges frem i Riksrevisjonens rapport. Disse merknadene er gjengitt i Riksrevisjonens dokument til Stortinget.*

#### **Riksrevisjonens bemerkninger**

*Departementet registrerer at Riksrevisjonen legger til grunn at institusjonenes kvalitetssikringssystem*

som er implementert som ledd i Kvalitetsreformen i høyere utdanning, vil kunne bidra positivt til virksomhetsstyringen ved universitetene. Departementet viser også til at Riksrevisjonen presiserer at rapporten ikke gir noen vurdering av hvorvidt universitetene når oppsatte mål, men gir en vurdering av hvorvidt universitetene har etablert systemer og rutiner som gir god sikkerhet for at planlagte mål og resultater nås. Departementet har for øvrig ingen spesielle merknader til Riksrevisjonens bemerkninger.

### **Departementets oppfølging av rapporten**

Departementet viser til det store omstillingsarbeidet som er gjennomført i forbindelse med Kvalitetsreformen i høyere utdanning. Samtlige universiteter har gjennomgått sine organisasjoner og har implementert eller er i ferd med å implementere nye organisatoriske løsninger, med et sterkere fokus på styring og ledelse. Departementet viser til at dette er endringer som ikke vil vise resultater før etter noe tid. Forslaget i Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) som nå ligger til behandling i Stortinget, er også ment å skulle styrke styrets overordnede og strategiske rolle og legge til rette for tydeligere ansvarsforhold og styringslinjer i institusjonens faglige og administrative ledelse. Departementet mener dette vil kunne skape et bedre grunnlag for institusjonenes mål- og resultatstyring.

Departementet mener også at innføring av nettobudsjettering og en delvis resultatbasert finansieringsmodell, over tid vil kunne få positiv innvirkning på institusjonenes mål- og resultatstyring. Dette er nye virkemidler i finansieringen av høyere utdanning og det vil ta tid før en kan se den samlede effekten av en slik omlegging.

Departementet er opptatt av at institusjonene har gode og velfungerende interne kontrollsystem som sikrer at institusjonenes mål og resultatkrav blir dokumentert og fulgt opp. Departementet vil vurdere særskilte bestemmelser om dette i forbindelse med utarbeidelse av ny hovedinstruks for sektoren.

Departementet har lagt ned et betydelig arbeid i å tilrettelegge for enhetlige prinsipper for regnskapsføring i sektoren. I lys av erfaringene arbeider departementet nå med revisjon av disse retningslinjene med sikte på å gjøre regnskapene til et bedre egnet redskap for økonomistyring ved universiteter og høyskoler og et velegnet hjelpemiddel for institusjonenes styrende organer.

Som departementet tidligere har påpekt, peker Riksrevisjonens rapport på en rekke utfordringer for virksomhetsstyringen ved universitetene. Departementet vil ha et sterkt fokus på forholdene som er avdekket i rapporten gjennom den videre oppfølgingen av Kvalitetsreformen i høyere utdanning. Videre vil problemstillingene bli tatt opp i den formelle styringsdialogen med institusjonene.»

### **6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE**

Riksrevisjonens undersøkelse viser at universitetenes interne styringssystemer ikke i tilstrekkelig grad sikrer vurdering av resultat- og måloppnåelse slik Stortinget forutsatte ved behandlingen av St. prp. nr. 52 (1984–85) jf. Innst. S. nr. 135 (1984–85), og at departementet og universitetene ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp Stortingets forutsetninger på dette området. Riksrevisjonen vil peke på at det er den enkelte virksomhets ansvar å utvikle styringssystemer basert på virksomhetens egenart.

Undersøkelsen viser også at det i liten grad er utviklet tilfredsstillende systemer for god intern kontroll ved universitetene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere særskilte bestemmelser i forbindelse med utarbeidelsen av ny hovedinstruks for sektoren, for å sikre at institusjonenes mål og resultatkrav blir dokumentert og fulgt opp.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg departementets arbeid med å tilrettelegge for enhetlige prinsipper for regnskapsføring i sektoren, slik at regnskapene blir et bedre redskap for økonomistyringen og et mer egnet hjelpemiddel for institusjonenes styrende organer.

Riksrevisjonen vil understreke at reformene i statens budsjettssystem med endringer i bevilgningsreglementet ble vedtatt av Stortinget i 1985. Kravene til mål- og resultatstyring er siden regulert i økonomireglementet for staten. Riksrevisjonen ser det derfor som positivt at departementet vil fokusere sterkt på forholdene som er avdekket i rapporten, gjennom den videre oppfølgingen av Kvalitetsreformen i høyere utdanning og i den formelle styringsdialogen med institusjonene.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 26. oktober 2004

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Jan L. Stub**

**Annelse Høegh**

**Helga Haugen**

**Wenche Lyngholm**

---

Eirik Larsen Kvakkestad

Vedlegg

# Rapport

**Riksrevisjonens undersøkelse av  
virksomhetsstyringen ved universitetene**

## Innhold

	Side
<b>1 Innledning</b> .....	9
1.1 Bakgrunn .....	9
1.2 Formål og problemstillinger .....	9
<b>2 Metodisk tilnærming og gjennomføring</b> .....	10
2.1 Utvalg .....	10
2.2 Dokumentanalyse .....	10
2.3 Intervjuundersøkelsen .....	11
<b>3 Revisjonskriterier</b> .....	12
3.1 Helhetlig intern styring .....	12
3.2 Ansvars- og myndighetsforhold .....	13
3.3 Styringsdokumenter og styringsdialog .....	13
3.4 Kontrollfunksjoner og rutiner .....	14
<b>4 Faktadel</b> .....	15
4.1 Universitetenes nye rammevilkår .....	15
4.1.1 Universitetet i Oslo .....	16
4.1.2 Universitetet i Bergen .....	16
4.1.3 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet .....	17
4.1.4 Universitetet i Tromsø .....	17
4.2 Ansvars- og myndighetsforhold for ledere ved universitetene .....	17
4.2.1 Mål, krav og forventninger til ledere .....	17
4.2.2 Virkemidler .....	18
4.2.3 Kultur, praksis og tradisjon .....	19
4.3 Styringsdokumenter ved universitetene .....	19
4.3.1 Strategidokumenter .....	19
4.3.2 Årsplaner .....	19
Universitetet i Oslo .....	20
Universitetet i Bergen .....	20
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet .....	20
Universitetet i Tromsø .....	21
Sammenlikning mellom universitetene .....	21
4.3.3 Årsrapporter .....	22
Universitetet i Oslo .....	22
Universitetet i Bergen .....	22
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet .....	22
Universitetet i Tromsø .....	22
4.3.4 Oppsummering .....	22
4.4 Kontroll og oppfølging .....	23
4.4.1 Forvaltningskontroll .....	23
4.4.2 Resultatkontroll .....	24
4.4.3 Økonomikontroll .....	25
4.4.4 Oppfølging gjennom dialog .....	25
4.5 Universitetenes helhetlige interne styring .....	26
4.6 Variasjon i datamaterialet .....	26
<b>5 Vurderinger</b> .....	27
5.1 Ansvars- og myndighetsforhold for ledere ved universitetene .....	27
5.2 Styringsdokumenter ved universitetene .....	27
5.3 Kontroll og oppfølging .....	27
5.4 Universitetenes helhetlige interne styring .....	28
5.4.1 Nye rammebetingelser .....	28
Vedlegg 1 Gjennomgående styringsdokumenter ved universitetene for 2003 .....	30
Vedlegg 2 «Virksomhetsstyring ved universitetene» – Tema i intervjuguiden .....	32

# 1 Innledning

## 1.1 BAKGRUNN

Et hovedmål for universitets- og høyskolesektoren (St.prp. nr. 1 2002–2003) er å styrke universiteter og høyskoler som selvstendige læresteder og forskningsinstitusjoner og utvikle deres evne til å møte nye behov i samfunnet. Universitetene er tildelt økt faglig, økonomisk og organisatorisk frihet de siste årene. Dette skal gi institusjonene økt handlingsrom til å møte endrede behov for utdanning og forskning og utfordringene i samfunnet for øvrig. Fristilling av institusjoner øker kravene til god intern styring.

Riksrevisjonen har tidligere påpekt svakheter i universitetenes interne styring. I 2002 ble regnskapet til et av universitetene ikke godkjent på bakgrunn av at regnskapet ikke var presentert og klassifisert på tilfredsstillende måte med hensyn til sammenliknbarhet og konsistens. I 1998 ble regnskapene ved to universiteter ikke godkjent på grunn av vesentlige svakheter i regnskapsdokumentasjonen. Det knyttet seg stor usikkerhet til om regnskapene var fullstendige, nøyaktige og pålitelige.

Undersøkelsen omhandler den interne virksomhetsstyringen ved universitetene. Tilnærmingen er valgt fordi universitetene er store og komplekse organisasjoner med enkelte særtrekk som medfører særlige utfordringer når det gjelder styring. I lys av

dette er det påkrevd at universitetene har et godt utformet og helhetlig styringssystem der ulike styringsverktøy ses i sammenheng, samtidig som det tas hensyn til universitetenes egenart.

## 1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

### Formål

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om universitetsledelsen har etablert tilstrekkelige verktøy og prosedyrer for å styre og følge opp virksomheten ved universitetene.

### Problemstillinger

- 1 I hvilken grad er det klare ansvars- og myndighetsforhold for ledere på ulike nivåer ved universitetene?
- 2 I hvilken grad har universitetene de pålagte styringsdokumentene, og hvordan brukes disse i den interne styringen?
- 3 I hvilken grad har ledelsen formaliserte kontrollfunksjoner og rutiner, og hvordan fungerer styringsdialogen og andre sentrale styringsprosesser ved universitetet for å sikre god intern styring?



## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene er blitt belyst gjennom dokumentanalyse og intervjuer. Alle landets fire universiteter inngår i undersøkelsen og er vurdert i forhold til problemstillingene. Undersøkelsen er basert på en kvalitativ metodikk med fokus på universitetenes kjernevirksomhet: utdanning og forskning.

Det er foretatt en omfattende gjennomgang av ulike typer styringsdokumenter på sentralt nivå, fakultetsnivå og instituttnivå ved de fire universitetene. Det er gjennomført intervjuer med ledelsen på sentralt nivå og ledelsen på de utvalgte fakultetene og instituttene<sup>1</sup>. Til sammen er det foretatt 42 intervjuer. Intervjuene ble foretatt våren 2004. Undersøkellesåret er 2003.

For å sikre en god dialog med mulighet for korrigeringer underveis i prosessen ble det etablert en kontaktgruppe bestående av representanter fra sentralledelsen ved hvert enkelt universitet, samt representanter fra departementet. Det er avholdt to kontaktgruppemøter. I tillegg har kontaktpersoner fra det enkelte universitet bistått undersøkelsen med innhenting av dokumenter og med oppklaringer i forbindelse med dokumentanalysen.

### 2.1 UTVALG

I undersøkelsen inngår åtte fakulteter og åtte institutter i tillegg til sentralt nivå ved alle de fire universitetene. De medisinske fakultetene og de historisk-filosofiske fakultetene<sup>2</sup>, samt instituttene for samfunnsmedisinske fag<sup>3</sup> og instituttene for nordisk og litteraturvitenskap<sup>4</sup> er utvalgte enheter ved alle fire universitetene.

Som utgangspunkt for valg av fakulteter ble det lagt til grunn et skille mellom fakulteter som har ansvaret for profesjonsutdanninger (profesjonsfakul-

tet), og fakulteter som har ansvar for allmennutdanninger (allmennfakultet). Begrunnelsen for utvalget var antakelsen om at ulike kjennetegn ved disse to fakultetstypene gir ulike styringsutfordringer. Det var dermed grunn til å anta at ulike kjennetegn ved profesjons- og allmennfakultetene ville gjenspeile seg i styringsdokumenter og i intervju med ledelsen. Utvalget av fakulteter og institutter ble presentert for kontaktgruppen før intervjuundersøkelsen startet.

Profesjonsfakultetene utdanner kandidater og forskere til en bestemt profesjon og har sterke koblinger til andre samfunnsinstitusjoner og praksisfelt. Allmennfakultetene har en mer allmenndannende karakter hvor det undervises i en rekke ulike fagfelt, og har ikke samme tilknytning til konkret yrkesutøvelse som profesjonsfakultetene. Fellestrekk ved fakultetene er imidlertid at begge representerer lange fagtradisjoner i universitetssektoren.

Instituttene er valgt på bakgrunn av at de finnes på alle de fire universitetene og er omtrent like store når det gjelder andel ansatte av totalt antall ansatte på fakultetet.<sup>5</sup>

### 2.2 DOKUMENTANALYSE

I økonomireglementet for staten med funksjonelle krav er det stilt krav til virksomhetene om hvilke styringsdokumenter som skal foreligge, og hva disse skal inneholde. Dokumentgjennomgangen har belyst hvorvidt universitetene har de formelle dokumentene som kreves og hvorvidt innholdet samsvarer med kravene som stilles.

Det er foretatt gjennomgang av følgende sentrale dokumenter for 2003 knyttet til alle de tre nivåene: instruks, stillings- og arbeidsbeskrivelser, reglementsamlinger, strategiplaner, årsplaner, budsjett-dokumenter, skriftlige fullmakter, årsrapporter, vedtak fra styremøter og referater fra styringsdialogmøter.

For at en skulle kunne håndtere et stort og komplekst dokumentmateriale på en tilfredsstillende måte, ble det utarbeidet et skjema der samtlige universiteter ble analysert etter felles mal. Det ble foretatt vurderinger i forhold til forskjeller og likhetstrekk internt og mellom universitetene. Vurderingene ble gjort med utgangspunkt i dimensjonene: profesjonsfakultet–allmennfakultet, ledelsesnivå og administrativ–faglig linje. Disse dimensjonene er gjennomgående i analysen av dokumenter og intervjuer. I an-

<sup>1</sup> Rektor, universitetsdirektør, studiedirektør, fakultetsdirektør, dekan, kontorsjef, instituttbestyrer.

<sup>2</sup> Ved Universitetet i Tromsø heter fakultetet Humanistisk fakultet, men i undersøkelsen benyttes det historisk-filosofisk fakultet (HF) som en samlebetegnelse for alle fire universitetene.

<sup>3</sup> Ved UiB og NTNU er betegnelsen Institutt for samfunnsmedisinske fag brukt. Ved UiTø heter det Institutt for samfunnsmedisin, og ved UiO benyttes begrepet Institutt for allmenn og samfunnsmedisin.

<sup>4</sup> Ved NTNU er betegnelsen Institutt for nordisk og litteraturvitenskap brukt. Ved UiO heter det Institutt for nordistikk og litteraturvitenskap. Ved UiTø heter det Institutt for nordisk språk og litteratur, mens det ved UiB er brukt betegnelsen Institutt for nordisk.

<sup>5</sup> Tall fra NSDs database over høyere utdanning DBH.

alysen av intervjuene er det også tatt hensyn til hvor lenge lederne har vært i stillingen.

### 2.3 INTERVJUUNDERSØKELSEN

Det ble gjennomført intervjuer med lederne på sentralt nivå og på de utvalgte fakultetene og instituttene. På grunn av det store antallet informanter ble det benyttet båndopptaker<sup>6</sup>. Referatene fra intervjuene ble transkribert av en ekstern konsulent og verifisert av informantene. For lettere å kunne strukturere og analysere et stort intervjumateriale ble det benyttet et dataverktøy<sup>7</sup> for kvalitativ tekstanalyse.

Intervjuguiden var strukturert slik at de samme spørsmålene ble stilt til alle informantene. Det ble i

tillegg åpnet opp for temaer som informantene selv var opptatt av å snakke om. På slutten av intervjuene ble også alle informantene bedt om å oppsummere styringspraksisen ved universitetet på fritt grunnlag.

Fokuset i intervjuguiden var rettet mot ansvars- og myndighetsforhold, bruk av ulike styringsdokumenter, kontrollfunksjoner og rutiner, samt dialog og møtevirksomhet som grunnlag for styring.

Intervjuopplegget ble kvalitetssikret gjennom konsulentbistand fra Statistisk sentralbyrå (SSB). SSB bidrog med utarbeidelse og uttesting av guide, samt rådgivning knyttet til selve gjennomføringen av intervjuene.<sup>8</sup> Det ble gjennomført pilotintervju med utvalgte ledere på Universitetet i Oslo. Dette var ledere ved fakulteter og institutter som ikke inngår i selve undersøkelsen.

<sup>6</sup> En informant ønsket ikke å benytte båndopptaker, der ble det skrevet referat på bakgrunn av notater fra intervjuet.

<sup>7</sup> NVIVO.

<sup>8</sup> Det ble benyttet video som gav grunnlag for tilbakemelding på selve gjennomføringen av pilotintervjuene.

### 3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet av loven om universiteter og høyskoler med forarbeider og Utdannings- og forskningsdepartementets budsjettproposisjoner for budsjettårene 2002 og 2003. Kriterier er videre hentet fra økonomireglement for staten av 26. januar 1996 med funksjonelle krav av 23. august 2001, samt hovedinstruks fra Utdannings- og forskningsdepartementet om økonomiforvaltningen ved institusjonene i universitets- og høyskolesektoren. Når det gjelder krav til intern styring ved universitetene, er hovedfokuset lagt på helhetlig styring som prosess, slik det er definert i COSO-rapporten.<sup>9</sup> Denne rapporten er et rammeverk for intern kontroll i offentlig og privat virksomhet og ligger blant annet til grunn for Finansdepartementets nye reglement for økonomistyring i staten, som ble fastsatt 12. desember 2003 og trådte i kraft 1. januar 2004. Det nye økonomireglementet er lagt til grunn for vurderingen av framtidige utfordringer som universitetene møter med de nye kravene til intern styring.

#### 3.1 HELHETLIG INTERN STYRING

Et av Utdannings- og forskningsdepartementets mål for alle universitetene slik det er uttrykt i St.prp. nr 1 både for 2002 og 2003, jf. Budsjett.inst. S. nr. 12 (2001–2002) og (2002–2003), er: «*Universitetet må gjere seg nytte av dei fullmaktene som er delegerte til å møte krav til fagleg kvalitet, fleksibilitet og omstilling i ei tid da konkurransen på utdannings- og forskningsområdet blir stadig sterkare, både nasjonalt og internasjonalt.*»

God intern styring er en forutsetning for at universitetsledelsen skal kunne benytte sine delegerte fullmakter og styre institusjonen i tråd med dette kravet. COSO-rapportens definisjon av intern kontroll gir en beskrivelse av de grunnleggende elementene i god intern styring.

COSO-rapporten definerer intern kontroll i videste forstand som en prosess, iscenesatt og gjennomført av foretakets styre, ledelse og ansatte. Den utformes for å gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse innen følgende områder:

- målrettet og effektiv drift
- pålitelig regnskapsrapportering
- overholdelse av lover og regler

Med denne definisjonen er ikke intern kontroll en enkelt begivenhet eller hendelse, men en rekke handlinger som gjennomsyrer aktivitetene i en virksomhet. Disse handlingene berører hele organisasjonen og ligger implisitt i måten ledelsen driver virksomheten på. Prosesser som utføres innen eller mellom organisasjonsenheter og organisasjonsfunksjoner, styres ved hjelp av grunnleggende ledelsesverktøy, som planlegging, gjennomføring og kontroll. Definisjonen av intern kontroll som prosess innebærer også vektlegging av at kontrollen utføres av menneskene i en organisasjon. Det er en viktig forutsetning for intern kontroll at man er klar over at ikke alle alltid forstår, formidler og utfører oppgaver på samme måte. Alle medarbeidere må kjenne sine ansvarsområder og myndighetsbegrensninger. I samsvar med dette må det også være en nær sammenheng mellom de ansattes ansvarsoppgaver, måten de blir utført på, og virksomhetens målsettinger.

COSO-rapportens definisjon av god intern styring er i norsk statsforvaltning nedfelt gjennom kravet om mål- og resultatstyring. I St.prp. nr. 52 (1984–85) og Innst. S. nr. 135 (1984–85) framkommer de prinsipielle krav om målformulering og rapportering om oppnådde resultater, som reguleres av bevilgningsreglement for staten §§ 2 og 13. Stortinget sluttet seg til prinsippet om mål- og resultatstyring i statlig virksomhet ved behandling av St.meld. nr. 35 (1991–92), jf. Innst. S. nr. 63 (1992–93). Følgende prinsipper ligger til grunn for resultatstyringen:

- Mulighet for politisk og administrativ overordnet og strategisk styring
- Desentralisering og bruk av rammestyring
- Økt vekt på formulering av etterprøvbare mål

Mål- og resultatstyringen reguleres gjennom økonomireglement for staten § 3.1.

Det grunnleggende styringsprinsippet i Finansdepartementets nye reglement for økonomistyring i staten § 4 fastsetter at virksomhetenes interne styringssystemer skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende regelverk og kravene til god forvaltningsskikk, habilitet og

<sup>9</sup> COSO-rapporten fra 1992, utarbeidet av COSO (the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, USA), er resultatet av et prosjekt mellom sentrale amerikanske regnskaps-, revisjons- og ledelsesorganisasjoner for å skape et felles grunnlag for anbefalinger når det gjelder intern kontroll i bedrifter. COSO-rapporten bygger på internasjonale revisjonsstandarder fra The Institute of Internal Auditors.

etisk atferd. I tillegg skal styringssystemene sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Styrets ansvar er regulert i loven om universiteter og høyskoler. Styret er det øverste organ ved institusjonen. Det har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet, og for at institusjonen drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder, samt rammer og mål som gis av overordnet myndighet. Styret skal trekke opp strategien for virksomheten og fastsette virksomhetens interne organisering. Styret har også ansvar for å disponere universitetets økonomiske ressurser og eiendom, avgi årsregnskap og redegjøre for resultatene av virksomheten. Rektor er styrets leder og har på styrets vegne det overordnede ansvar for og ledelse av institusjonens virksomhet og fører tilsyn med denne. Når det gjelder økonomi, har styret det overordnede ansvaret og direktøren det operative ansvaret. For alle andre beslutninger ved universitetet som foretas av andre enn styret, fastsetter loven om universiteter og høyskoler at disse treffes etter delegasjon fra styret, på dettes vegne og på dettes ansvar.

### 3.2 ANSVARS- OG MYNDIGHETS-FORHOLD

Gjennom ordningen med valgt rektor og tilsatt administrerende direktør foreligger det to styringslinjer ved universitetene – en faglig og en administrativ. Ot.prp. nr. 40 (2001–2002) presiserer dette ytterligere: «Valgte ledere for avdeling og grunnenhet utøver sin myndighet etter delegasjon fra institusjonens styre, rektor og avdelings- eller grunnenhetsstyre, og er ikke underlagt administrerende direktørs styringslinje.» Styret delegerer således myndighet til to ulike styringslinjer, som til sammen utgjør institusjonens daglige ledelse.

I St.prp. nr. 1 (2002–2003), jf. Budsjettinnst. S. nr. 12 (2002–2003), skriver Utdannings- og forskningsdepartementet følgende om delegasjon og ansvar i universitets- og høyskolesektoren: «*Departementet føreset at institusjonane formulerer mål, krav og forventningar til alle leiarar ved institusjonen, og at dei identifiserer dei verkemidla som kvar enkelt leiar rår over.*»<sup>10</sup>

Av funksjonelle krav til økonomiforvaltning i staten framgår det at ledelsen i den enkelte virksomhet selv bestemmer i hvilken grad den vil delegere budsjett disponeringsmyndighet til ledere på lavere nivå i virksomheten, og i hvilken grad slik myndighet skal følges av anvisningsmyndighet.<sup>11</sup> Slik delegering må kombineres med motsvarende krav til planlegging og rapportering.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> St.prp. nr. 1 (2002–2003) s. 121.

<sup>11</sup> Jf. § 16.

<sup>12</sup> Jf. §§ 3.4 og 11.2.

UFDs hovedinstruks presiserer dette ytterligere gjennom bestemmelser om at styret må fastsette hovedreglene for økonomiforvaltningen ved institusjonen og regler om ansvarsforhold og delegering av myndighet. Direktøren skal fastsette retningslinjer om hvordan de enkelte funksjoner i økonomiforvaltningen skal utføres på ulike nivåer eller organisatoriske enheter.

### 3.3 STYRINGS-DOKUMENTER OG STYRINGS-DIALOG

Økonomireglementet § 3.4 beskriver hovedreglene for mål- og resultatstyringen i staten hvor det framgår at hver virksomhet skal utarbeide plan (årsplan/virksomhetsplan) for å oppnå de mål og gjennomføre de oppdrag som er fastsatt i tildelingsbrevet. Videre skal det avgis rapport i henhold til fastsatte mål, i samsvar med fastsatt framgangsmåte for resultatrapportering. Ledelsen i virksomheten har ansvar for at dette blir gjort. I store virksomheter skal det gjennomføres slik planlegging og rapportering internt på ulike nivåer i virksomheten.

I de funksjonelle kravene for økonomiforvaltning i staten er det presisert at alle statlige virksomheter skal ha en strategisk plan og en årsplan. UFDs hovedinstruks for økonomiforvaltningen ved institusjonene i universitets- og høyskolesektoren har presisert dette ytterligere og setter krav om at styret skal utarbeide en langsiktig plan og en årsplan for institusjonen. Ved institusjoner hvor det er organisert avdelinger, skal hver avdeling også utarbeide årsplan. Styret skal fastsette retningslinjer for planarbeidet ved institusjonen og skal også fastsette retningslinjer for utformingen av årsplaner for institusjonen. Instruksen fastsetter at den strategiske planen skal inneholde følgende elementer<sup>13</sup>:

- a) mål innen realistiske rammer for institusjonens virksomhet i planperioden
- b) strategi for å oppnå institusjonenes mål for planperioden
- c) vurdering av behovet for strukturendringer i planperioden

Tilsvarende fastsetter instruksen at følgende elementer skal inngå i årsplanen:

- a) resultatkrav som skal nås i løpet av året i henhold til departementets tildelingsbrev med de spesifikasjoner som er gitt i disponeringsskrivet og øvrige styringssignaler
- b) virkemidler som skal nyttes
- c) fastsetting av resultatansvar på avdelinger/enheter, med angivelse av aktuelle resultatindikatorer
- d) angivelse av hvordan ressursbruk og resultater skal følges opp, rapporteres og kontrolleres

<sup>13</sup> Jf. § 3.2.

I tilknytning til planprosessen skal det gjennomføres styringsdialog. Ifølge funksjonelle krav for økonomireglement for staten skal ledelsen i en virksomhet utvikle nødvendige interne prosedyrer for å sikre dialog om mål og resultater og påse at avdelinger/relevante enheter slutter opp om de avtalte rammene og forutsetningene. I virksomheter med store driftsenheter bør styringsdialogen formaliseres ved bruk av møtekalender.

### 3.4 KONTROLLFUNKSJONER OG RUTINER

UFDs hovedinstruks fastsetter som en hovedregel når det gjelder kontrollfunksjoner og rutiner ved institusjonene at styret skal påse at det er etablert intern kontroll innenfor alle systemer og rutiner som institusjonen benytter i sin økonomiforvaltning. Instruksen understreker styrets ansvar for at institusjonen oppfyller de resultatkravene som er fastsatt i tildelingsbrevet, og at den har hensiktsmessige styrings- og kontrollsystemer. Instruksen presiserer videre direktørens ansvar for at det er etablert rutiner som sikrer en tilfredsstillende økonomikontroll, og som har innebygd de nødvendige kontroll- og avstemmingsrutiner.

UFDs hovedinstruks setter også krav til at universitetene skal ha kontrollfunksjoner som dekker forvaltnings-, økonomi- og resultatkontroll. Dersom styret oppretter en særskilt enhet for intern kontroll for å ivareta kontrollfunksjonene, skal styret også fastsette instruks for enheten.<sup>14</sup>

Med forvaltningskontroll forstås kontrollfunksjoner som sikrer at virksomheten drives i samsvar med gjeldende regelverk og kravene til god forvaltningsskikk. Med økonomikontroll forstås kontrollfunksjoner som sikrer at avdelinger/enheter som har fått budsjettmyndighet påser at forbruket på deres ansvarsområder er i samsvar med forutsetningene for bevilgingene og at bestillinger og andre forpliktelser har dekning i de midler avdelingen/enheten har til disposisjon. Med resultatkontroll forstås kontrollfunksjoner som sikrer at virksomhetens faktiske resultater gjennomgås, vurderes og sammenliknes med de måltall og andre resultatkrav som er fastsatt for virksomheten, og at eventuelle avvik identifiseres.<sup>15</sup>

Finansdepartementets nye reglement for økonomistyring i staten § 14 setter krav til intern kontroll i alle offentlige virksomheter. Fra 01.01.2004 har universitetenes ledelse ansvaret for å påse at den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, og at den fungerer på en tilfredsstillende måte og kan dokumenteres. Den interne kontrollen skal blant annet forhindre styringssvikt, feil og mangler slik at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning. Det stilles også krav om systemer, rutiner og tiltak for å identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.

<sup>14</sup> Jf. § 2.3.

<sup>15</sup> Brev fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 17.10.2003.

## 4 Faktadel

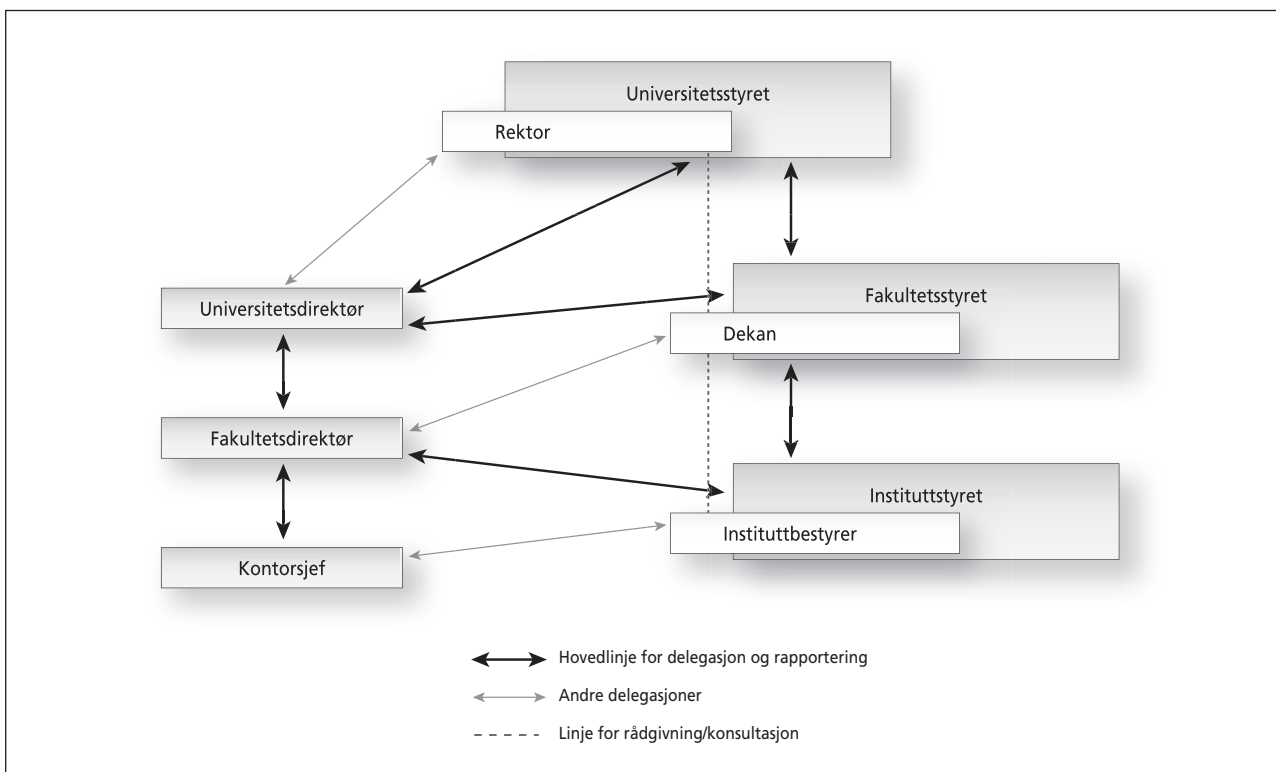
### 4.1 UNIVERSITETENES NYE RAMMEVILKÅR

Fram til 2003 var det lovfestet i universitets- og høyskoleloven at institusjonene skulle ha en todelt ledelsesstruktur, bestående av en faglig linje med valgte ledere og en administrativ linje med tilsatte ledere. Den faglige linjen tar utgangspunkt i det ansvar som i universitetsloven tilligger rektor, som styrets leder. Rektor har, på vegne av styret, det overordnede ansvar for institusjonens virksomhet og for å føre tilsyn med denne. Den faglige delegasjonslinjen har gått fra universitetsstyret til fakultetsstyrene og videre til styrene på instituttnivå. Det har imidlertid også vært en mer uformell linje i den faglige ledelsen fra rektor via dekan til instituttbestyrer, med utgangspunkt i at disse er øverste leder på fakultet og institutt og i mange sammenhenger har fullmakt til å fatte beslutninger på vegne av styrene. Den administrative linjen tar utgangspunkt i de fullmakter og ansvar som loven tillegger universitetsdirektøren. Denne

linjen er hierarkisk og definert i forhold til det ansvar som universitetsdirektøren er tillagt i universitetsloven. Universitetsdirektørens styringslinje går til fakultetsdirektør og derfra til kontorsjef.

Gjennom endringer i loven i 2002 ble det åpnet opp for at universitetene selv kunne fastsette styringsstrukturen på avdelinger og enheter, det vil si fakulteter og institutter. Etter dette har universitetene valgt ulike løsninger når det gjelder enhetlig eller todelte ledelse på disse nivåene.

I juni 2004 ble det lagt fram forslag til ny lov om universiteter og private høyskoler<sup>17</sup>, der det er forslag om at rektor skal være daglig leder for både institusjonens faglige og administrative virksomhet. Dette vil si at universitetene vil få enhetlig ledelse sentralt. Styret skal avgjøre om rektor skal rekrutteres ved valg eller gjennom ansettelse, og rektor skal ikke lenger være en del av styret. Dette lovforslaget forventes behandlet i Stortinget i løpet av høsten 2004.



Figur 1 Lovfestet ledelsesstruktur ved universitetene fram til endringene i universitets- og høyskoleloven i 2003<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Figur basert på høringsnotat fra UiO «Styrking av universitetets beslutningskapasitet og handleevne – Konsekvenser for styring og ledelse» av 07.03.03.

<sup>17</sup> Ot.prp. nr. 79 (2003–2004) Om lov om universiteter og høyskoler.

De siste årene er universitetene også tildelt økt faglig og økonomisk frihet. Dette skal gi institusjonene økt handlingsrom til å møte utfordringene i samfunnet og endrede behov for utdanning og forskning. Fristillingen har foregått i flere steg og har en rekke ulike komponenter.

Alle universitetene gikk over til nettobudsjettering fra 1. januar 2001. Dette gav større frihet til å beholde overskudd og prioritere bruk av midler i den interne virksomheten.

Gjennom endringene i universitets- og høgskoleloven i 2002 ble flere nye fullmakter delegert til institusjonene. Blant annet fikk institusjonene større faglig frihet til selv å opprette og legge ned fag og større frihet i ansettelsessaker, og styret fikk frihet til å fastsette den interne organiseringen ved institusjonen uten å måtte innhente departementets forhåndsgodkjenning.

Universitetene er i likhet med andre statlige virksomheter pålagt mål- og resultatstyring. Et nytt resultatbasert finansieringssystem ble innført fra 2002. Med overgangen til resultatbasert finansiering av høyere utdanning tilføres institusjonene midler i forhold til resultatene innen forskning og utdanning. Finansieringsordningen kan ses som en videreutvikling av mål- og resultatstyringen ved at det knyttes ressursmessige insentiver til resultatoppnåelsen. Universitetene skal også implementere resultatbaserte fordelingsmodeller internt på institusjonene.

Eksternfinansiert forskning og undervisning utgjør en stadig viktigere del av universitetenes finansiering. UFD fastsatte med virkning fra 1. januar 2003 nye retningslinjer for de statlige institusjonenes forvaltning av den eksternt finansierte virksomheten. Institusjonene fikk i denne forbindelse utvide fullmakter til å opprette selskaper i sin randzone<sup>18</sup>, rett til å ta utbytte, kjøpe og selge aksjer i selskaper og større frihet i å inngå samarbeidsavtaler med andre aktører.

I 2003 ble Kvalitetsreformen gjennomført. Sentralt i reformen står ny gradsstruktur, tettere oppfølging av studentene, nye eksamens- og evalueringsformer, ny studiestøtteordning og økt internasjonalsisering gjennom internasjonalt samarbeid og utveksling av studenter.

Økende internasjonalsisering av utdanning setter også nye rammebetingelser for utdanningsinstitusjonene. I tillegg til økt studentutveksling og studentmobilitet er det et mål å øke kvaliteten på norsk forskning gjennom økt internasjonalt samarbeid. Universitetene er en del av et internasjonalt akade-

misk samfunn, og fagmiljøene er kontinuerlig gjenstand for en rekke evalueringer i tilknytning til sin rolle i det internasjonale akademiske fellesskap. I tillegg foretas det en rekke nasjonale evalueringer, blant annet gjennom Norges forskningsråd.

Fra og med 2004 skal alle institusjonene ha innført interne kvalitetssikringssystemer. Disse interne systemene for kvalitetssikring skal dokumentere kvalitetssikringsarbeidet ved institusjonene og avdekke sviktende kvalitet. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT), som ble opprettet 1. januar 2003, har som sin fremste oppgave å foreta evalueringer av kvalitetssikringssystemene ved statlige og private universiteter og høgskoler.

#### 4.1.1 Universitetet i Oslo

Høsten 2003 hadde UiO 5080 tilsatte og 30 056 registrerte studenter<sup>19</sup>. UiO hadde fram til 2004 todelt ledelse på alle nivåer, men innførte 1. januar 2004 ny organisasjonsstruktur med enhetlig ledelse ved fakulteter og institutter. De vitenskapelig tilsatte, dekan og instituttbestyrer, er nå øverste leder for enhetene og har ansvar for både fag og administrasjon. De administrativt tilsatte, fakultetsdirektør og kontorsjef, ivaretar ledelsen av fakultetsnivåets administrative og forvaltningsmessige arbeid i samråd med, og på delegasjon fra, den vitenskapelig tilsatte lederen.

Medisinsk fakultet har gjennomført en omorganisering og består fra 1. januar 2004 av fem institutter og fem fakultetsdivisjoner, som er betegnelsen på universitetsenheter ved sykehusene. I tillegg har medisinsk fakultet i 2004 tilsatt instituttstyrere på alle instituttene i stedet for valgte ledere. Høsten 2005 vil styret ved UiO behandle forslag om instituttsammenslåinger ved historisk-filosofisk fakultet fra tolv til sju institutter. Hvis forslaget blir vedtatt, kan endringene settes i verk fra 1. januar 2005.

#### 4.1.2 Universitetet i Bergen

Høsten 2003 hadde Universitetet i Bergen 2767 tilsatte og 17 884 registrerte studenter.<sup>20</sup> Universitetet i Bergen har gjennomgående en organisasjonsstruktur med todelt ledelse på alle nivåer, med unntak av noen institutter på matematisk-naturvitenskapelig fakultet som har en prøveordning med enhetlig ledelse. På medisinsk fakultet utredes det om man skal gå over til enhetlig ledelse og tilsatte ledere på institutt-nivå.

<sup>18</sup> Universitetenes randzone betyr her institusjoner som driver egen FoU-aktivitet eller forskningsfremmende tiltak, og som universitetene har et eierforhold til og/eller et formalisert samarbeid med.

<sup>19</sup> Tall fra Database over høyere utdanning (DBH) i Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

<sup>20</sup> Tall fra Database over høyere utdanning (DBH) i Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

### 4.1.3 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Høsten 2003 hadde NTNU 3814 tilsatte og 19 725 registrerte studenter<sup>21</sup>. Etter opprettelsen av NTNU i 1996 ble det gjennomført et organisasjonsutviklingsprosjekt, som blant annet medførte at det ble nedfelt generelle premisser og prinsipper for styring, ledelse og administrasjon. Det ble innført enhetlig ledelse på instituttnivå i 1999. Det ble også innført ekstern representasjon både i institutt- og fakultetsstyrene. NTNU har også gjennomført organisatoriske endringer, blant annet ved at antall enheter på fakultetsnivå er redusert fra tolv til sju. Antall institutter er redusert til 53.

### 4.1.4 Universitetet i Tromsø

Universitet i Tromsø som ble opprettet i 1968, er Norges yngste og minste universitet. Høsten 2003 hadde UiTø 1713 tilsatte og 5689 studenter<sup>22</sup>. Tidligere hadde dette universitetet en organisasjonsstruktur uten fakultetsnivået, men innførte fakulteter i 1997 som en konsekvens av at enhetlig styringsstruktur på sektoren ble lovfestet i universitets- og høgskoleloven. Universitetet i Tromsø har vedtatt at det gjennomgående skal være en todelt ledelsesstruktur ved universitetet fram til Stortinget har behandlet forslag til ny universitets- og høgskolelov. Det er ennå ikke åpnet opp for at fakulteter og institutter selv får velge styringsstruktur, slik som ved de andre universitetene.

Fram til 2003 var Det Humanistiske fakultet organisert i tolv institutter. Etter en omorganisering er disse slått sammen til to store institutter. Det medisinske fakultet består av fire institutter.

## 4.2 ANSVARS- OG MYNDIGHETS-FORHOLD FOR LEDERE VED UNIVERSITETENE

Utdannings- og forskningsdepartementet stiller krav til universitetene om å formulere mål, krav og forventninger til alle ledere ved institusjonen og å identifisere virkemidler som hver enkelt leder disponerer. For at institusjonen skal oppfylle disse kravene, må det finnes dokumenter der oppgaver, ansvar, myndighet og virkemidler er nedfelt. Dette kapittelet kartlegger de interne dokumentene som spesifiserer disse kravene, samt gjør rede for ledernes egne beskrivelser av ansvar og myndighet i den interne styringen ved universitetene.

### 4.2.1 Mål, krav og forventninger til ledere

Ledernes ansvar og myndighetsforhold er formalisert og kommer til uttrykk i ulike interne dokumenter ved universitetene, se tabell 1 på neste side.

Som tabellen viser, har universitetene i varierende grad spesifisert mål, krav og forventninger til lederne i skriftlig form. Det er minst detaljert beskrevet i den faglige linjen og i liten grad for rektor og fagdirektører<sup>23</sup>. Ved UiB og UiO er det få ulikheter mellom fakultetene når det gjelder hvordan de har spesifisert sentralt regelverk vedrørende mål, krav og forventninger til lederne. Ved NTNU og UiTø finnes det egne dokumenter på medisinsk fakultet som spesifiserer ansvar og myndighet for lederne, men ikke tilsvarende på historisk-filosofisk fakultet. To universiteter<sup>24</sup> har utarbeidet stillingsinstrukser, men det er ingen systematikk i hvilke ledere det er stillingsinstruks for, med unntak av UiO som har stillingsbeskrivelser for alle ledere i den administrative linjen. Fra 2004 har UiO også utarbeidet stillingsbeskrivelser for de faglige lederne. Ved NTNU og UiTø er det ikke utarbeidet egne stillingsinstrukser.

I overkant av en tredjedel, det vil si 15 av 42 informanter, påpekte i intervjuene at det er uklart hvilket ansvar og hvilken myndighet de har som leder. Dette var i all hovedsak ledere som har vært i stillingen mindre enn fem år. Av disse har også fem ledere vært tilsatt i mindre enn ett år. Det er liten sammenheng mellom hvilke ledere som har skriftlige dokumenter som regulerer ansvars- og myndighetsforhold, og om de beskriver ansvars- og myndighetsforholdene som klare eller uklare.

I intervjuundersøkelsen påpeker også den øverste ledelsen på to av universitetene at ansvar og myndighet er uklart definert, og at dette kan skape utfordringer i styringen av universitetet. Eksempel på uklarheter som ble nevnt, er den dobbeltrollen som rektor har i forhold til å være styreleder og daglig leder. Dette kan ifølge informantene forårsake problemer i forholdet mellom rektor og universitetsdirektør og uklarheter i forhold til styret.

På de to universitetene<sup>25</sup> som har innført enhetlig ledelse på instituttnivå<sup>26</sup>, beskrev over halvparten, det vil si 13 av 20 informanter, at den nye styringsformen bidrar til en klargjøring av ansvars- og myndighetsforhold. Enkelte av informantene uttrykte imidlertid bekymring overfor den praksis som er på universitetet når det gjelder rekruttering av ledere. Eksempel som trekkes fram, er at ledere kan velges

<sup>23</sup> Ansatte i sentraladministrasjonen som har ansvaret for ulike fagfelt. I denne undersøkelsen er studiedirektører ved de fire universitetene blitt intervjuet.

<sup>24</sup> UiO og UiB.

<sup>25</sup> UiO og NTNU.

<sup>26</sup> Det vil si at de vitenskapelige ansatte (dekan og instituttbestyrer) er øverste leder for enhetene og har ansvaret for både fag og administrasjon.

<sup>21</sup> Tall fra Database over høyere utdanning (DBH) i Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

<sup>22</sup> Tall fra Database over høyere utdanning (DBH) i Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).



Tabell 1 Oversikt over dokumenter som spesifiserer oppgaver, ansvars- og myndighetsforhold

	Interne dokumenter	Beskriver ansvar og myndighet
UiO	Stillingsinstruksjer	For ledere i den administrative linjen (fra 01.01.2004 også i den faglige linjen)
	Normalregler for fakulteter og institutter	For alle lederne, men mest detaljert for fakultetsdirektør og kontorsjef
	Hovedregler for økonomiforvaltning	For alle lederne, men mest detaljert for universitetsdirektør, fakultetsdirektør og kontorsjef
UiB	Stillingsinstruksjer	For stillingskategorier; fakultetsdirektør, dekan og kontorsjef
	Regler for fakulteter og institutter	For alle lederne
	Hovedregler for økonomiforvaltning	For alle lederne, unntatt rektor
	Delegasjonsvedtak (25.01.1996) fra kollegium	Rektor gis fullmakt til å avgjøre løpende saker før neste ordinære universitetsstyremøte
NTNU	Regler for instituttstyring og ledelse og fakultetsstyring og ledelse	For alle lederne, men mest detaljert for fakultetsdirektør og instituttleder
	Hovedregler og instruks for økonomiforvaltning	For alle lederne, men mest detaljert for universitetsdirektør og fakultetsdirektør
	Vedtak fra kollegium fra 1998	For stabsdirektørene
	Eget dokument fra medisinsk fakultet	For fakultetsstyret og dekan
UiTø	Hovedregler og direktørens instruks for økonomiforvaltning	For administrative ledere
	Reglementsamling for Medisinsk fakultet og instituttene	For fakultetsstyret, instituttstyret og alle lederne
	Stillingsbeskrivelse/betenkning	For universitetsdirektør og fakultetsdirektør

på program som går mot institusjonens hovedlinje, eller hovedstrategiske valg. Også bevissthet rundt personaloppfølging og krav til ledelseskompetanse trekkes fram som forbedringsområder i en enhetlig ledelsesmodell. Flere av de administrative lederne som ble intervjuet, påpekte at kvalifikasjonskravene til vitenskaplige ansatte som nå skal lede både fag og administrasjon, må endres. Det er ikke lenger nok å ha «akademisk standing». Det må i tillegg stilles krav til administrativ kompetanse og evne til å lede og følge opp personalet.

#### 4.2.2 Virkemidler

Universitetene skal i tillegg til mål, krav og forventninger også identifisere virkemidler den enkelte leder disponerer. I dokumentanalysen ble virkemidler definert som for eksempel kontroll over budsjett, fullmakter, delegasjon og anvisning. I intervjuene beskriver informantene tilgjengelige virkemidler, og det ble åpnet for at informantene selv kunne definere hva de legger i begrepet virkemiddel.

Dokumentanalysen viser at virkemidlene lederne kan ta i bruk for å ivareta sine ledelsesoppgaver, i liten grad er formalisert eller identifisert i skriftlige dokumenter, utover økonomiske fullmakter/anvisningsmyndighet og fullmakt til å treffe beslutninger

på vegne av styret for rektor, dekan og instituttbestyrer. Bruk av virkemidler er minst detaljert beskrevet for de faglige lederne på tvers av universitetene. UiO og UiB har utviklet egne fullmaktskart som relativt detaljert beskriver hvilke fullmakter som er plassert hvor i ledelsessystemet. NTNU og UiTø har ikke slike fullmaktskart.

Rundt halvparten, det vil si 20 av 42 informanter, mente det var uklart hvilke virkemidler de disponerte, eller påpekte mangel på virkemidler for å utøve sine lederoppgaver. Det var flest faglige ledere som påpekte dette. Et eksempel som ble nevnt var fravær av sanksjonsmuligheter overfor vitenskaplig ansatte. Omtrent en tredjedel av dem som ble intervjuet, trakk fram at de ikke hadde tilgjengelige virkemidler overfor vitenskapelige ansatte dersom de ikke fungerte tilfredsstillende i stillingen. Det ble i denne sammenheng referert til blant annet manglende forskning/publisering eller svikt i undervisningen.

På spørsmål om hvilke virkemidler lederne kunne ta i bruk for å ivareta lederansvaret, var det stor spredning i svarene. Det var ingen systematisk oppfatning av begrepet «virkemidler», og det ble henvist til alt fra plandokumenter, budsjett, dialog, møter, lønnsforhandlinger og medarbeidersamtaler til overbevisning og overtalelse. Flere ledere påpekte at det viktigste virkemidlet var forståelsen av en kultur basert på diskusjon, samtaler og argumentasjon.

### 4.2.3 Kultur, praksis og tradisjon

Kultur, praksis og tradisjon var et tema som mange ledere, 32 av 42 informanter, berørte under intervjuene. Dette var et tema som det ikke konkret ble stilt spørsmål om i intervjuguiden, men som ofte ble trukket fram når lederne snakket om ansvars- og myndighetsforhold.

To tredjedeler, det vil si 27 av informantene, beskrev ansvar og myndighet som relativt klart definert uavhengig av om det forelå skriftlige dokumenter og instruksjer. Det framkom at avklaring om ansvar og myndighet baseres mye på uformell styring i form av dialog og samhandling, personkjemi og legitimitet/faglig aksept.

Intervjuene viste at denne uformelle styringen legger føringer for hvordan lederne oppfatter sitt ansvar og sin myndighet, og hvordan de utøver sin rolle i relasjon til andre ledere over, under og på samme nivå. Det framkom blant annet under intervjuene at det er viktig å ha forståelse for universitetet som kultur og institusjon. Det uformelle nettverket og samtalene er det viktigste grunnlaget for det som gjøres.

Enkelte informanter, flest i den faglige linjen, mente at betydningen av kultur, praksis og tradisjon i styringsprosessen også kan føre til uklarheter og frustrasjon. Det henvises blant annet til svak kultur for faglig lederskap. Det framkom at administrative oppgaver, som for eksempel rapportering eller innspill på saker som er på høring, kan oppfattes som forstyrrende og tidkrevende i forhold til arbeidet med forskning og undervisning. Noen informanter påpekte også at svak kultur for faglig lederskap bidrar til at implementering av vedtak nedover i systemet er en utfordring.

## 4.3 STYRINGS-DOKUMENTER VED UNIVERSITETENE

Universitetene er i økonomireglementet pålagt å styre etter strategidokumenter, årsplaner og årsrapporter. Disse styringsdokumentene utgjør til sammen dokumentstrukturen i statlig mål- og resultatstyring.

Tabell 2 Årsplaner ved Universitetet i Oslo

	Mål og resultatkrav	Virkemidler	Fastsetting av resultatansvar på avdelinger/enheter	Beskrivelse av oppfølging, rapportering og kontroll
<b>Sentralt</b>	Nei, lister opp prioriterte arbeidsområder, men ikke formulert som mål og resultatkrav	En del tiltak spesifisert, men ikke knyttet til mål og resultater	Nei	Nei
<b>Fakultet</b>	HF: Ja MED: Nei	HF: Ja MED: nei	HF: Ja MED: Nei	Nei
<b>Institutt</b>	Nei, spesifiserer prioriterte arbeidsområder, men ikke formulert som mål og resultatkrav	Nei	Nei	Nei

### 4.3.1 Strategidokumenter

Samtlige universiteter har strategidokumenter både på sentralt nivå og på fakultetsnivå. To medisinske institutter har også sin egen strategiplan. Alle dokumentene inneholder hovedsakelig en beskrivelse av institusjonens eller enhetens strategiske mål, samt strategien for å oppnå målene, og tilfredsstillende i hovedsak kravene i økonomireglementet.

Intervjuundersøkelsen viste at det er stor variasjon mellom universitetene når det gjelder hvordan og på hvilket nivå strategiene brukes som styringsvirkemiddel. Ingen av universitetene kan vise til at strategidokumentene brukes aktivt som styringsvirkemiddel på alle nivåer. Ved NTNU opplyser informantene at strategiene brukes på fakultetene og i noen grad på instituttene, mens den sentrale ledelsen i liten grad bruker strategien som styringsverktøy. Ved Universitetet i Bergen opplyser informantene at strategidokumentene brukes sentralt og ved fakultetene, men de oppleves som lite relevante som styringsvirkemiddel ved instituttene. Ved Universitetet i Oslo beskrives strategidokumentene gjennomgående som generelle og lite operative. Ved Universitetet i Tromsø finnes det strategidokument på sentralt nivå der strategiske mål er tallfestet. På historisk-filosofisk fakultet finnes det også et strategidokument, mens medisinsk fakultet er i ferd med å utarbeide en egen strategi. Intervjuene viser at den sentrale strategien brukes av den sentrale ledelsen, men foreløpig i liten grad av fakulteter og institutter. Mange ledere er positive til strategidokumentene som styringsredskap, men de anses i liten grad som grunnlag for konkrete prioriteringer.

### 4.3.2 Årsplaner

Årsplaner skal inneholde formulering av mål og resultatkrav, virkemidler, fastsetting av resultatansvar og angivelse av oppfølging, rapportering og kontroll. Universitetene har utviklet svært ulike dokumentstrukturer som benyttes i operativ planlegging. Disse vil derfor bli beskrevet hver for seg, med vekt på krav til innhold.

### Universitetet i Oslo

Universitetet i Oslo har årsplaner på alle nivåer. Den sentrale årsplanen «Årsplan/fordeling 2003» framstår som en plan for disponering av tildelt bevilgning. Prioriterte arbeidsområder er listet opp, men ikke formulert som mål og resultatkrav. Det er derfor ikke spesifisert hva som skal oppnås i løpet av året. En del tiltak er spesifisert på områdene, men ikke knyttet til mål og resultater. Det er ikke fastsatt resultatansvar, det vil si hvem eller hvilken enhet som har ansvar for å oppnå målene. Årsplanen fastsetter heller ikke hvordan ressursbruk og resultater skal følges opp, rapporteres og kontrolleres.

Det medisinske fakultets årsplan spesifiserer prioriterte arbeidsområder, men ikke formulert som mål og resultatkrav. Virkemidler er ikke spesifisert, resultatansvar er ikke fastsatt, og oppfølging, rapportering og kontroll er ikke angitt. Årsplanen ved historisk-filosofisk fakultet angir derimot mål, men ikke i form av resultatkrav. Planen spesifiserer tiltak for å nå målene, fastsetter resultatansvar og tidsramme og angir om tiltak skal foregå innenfor eller utenfor budsjettammen, men ikke hvordan det skal rapporteres eller kontrolleres.

### Universitetet i Bergen

Universitetet i Bergen har de senere årene lagt om dokumentstrukturen, slik at det ikke utarbeides årsmelding og årsplaner i tradisjonell forstand. Den siste tradisjonelle årsplanen ble laget i 2002. Universitetet i Bergen har fokusert på de interne styresakene for budsjett disponeringen, det årlige saksforelegget ved styrets fordeling av ressurser og forskningsmeldinger på alle nivåer. Årlige forskningsmeldinger fra fakultetene og instituttene skal erstatte rapporterings- og planleggingsdelen i budsjett og årsmelding. Innholdet i forskningsmeldingene omhandler i

all hovedsak forskning, med nøkkeltall på studenter, tilsatte, artikler og regnskap. Forskningsmeldingene inneholder ikke mål og resultatkrav. Intervjuundersøkelsen viser at ingen av lederne på instituttnivå, verken i faglig eller i administrativ linje, bruker forskningsmeldingene som styringsverktøy. Budsjettet sentralt stiller krav til produksjon ved fakultetene i form av ett produksjonsmål per fakultet. Produksjonsmålet viderefremmes til fakultetene gjennom tildelingsbrev og er knyttet til intern budsjettfordeling. Det sentrale budsjettokumentet lister også opp prioriterte arbeidsområder. Budsjettfordelingen ved medisinsk fakultet inneholder en beskrivelse av mål og virkemidler, men dette finnes ikke i tilsvarende dokument for det historisk-filosofiske fakultet.

### Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

NTNUs årsplan for 2003 er en plan for disponering av tildelt bevilgning. Dokumentet beskriver ikke mål, resultater eller virkemidler i planperioden. Medisinsk fakultet har en handlingsplan for 2003–2004 og en årsplan for 2003. Sistnevnte er en tilbakemelding etter styringsdialogmøtet i mars og ble første gang innført i 2003. Historisk-filosofisk fakultet har en handlingsplan for 2003, også basert på styringsdialogmøtet i mars. Fakultetene sender inn plantall for kommende år knyttet til måloppnåelse på undervisningssiden i forbindelse med budsjettprosessen. Plantallene knyttes til fordeling av midler gjennom den interne inntektsfordelingsmodellen. Fakultetenes årsplaner/handlingsplaner inneholder en beskrivelse av mål og planer. Medisinsk fakultet har også identifisert økonomiske virkemidler. Ingen årsplan på noe nivå fastsetter resultatansvar på avdelinger og enheter eller beskriver oppfølging, rapportering og kontroll.

Tabell 3 Årsplaner ved Universitetet i Bergen

	Mål og resultatkrav	Virkemidler	Fastsetting av resultatansvar på avdelinger/enheter	Beskrivelse av oppfølging, rapportering og kontroll
<b>Sentralt</b>	Budsjettet sentralt stiller krav til produksjon ved fakultetene på undervisningsområdet	Nei	Det fastsettes ett produksjonsmål per fakultet	Nei
<b>Fakultet</b>	HF: Nei MED: Ja	HF: Nei MED: Ja	Nei	Nei
<b>Institutt</b>	Nei	Nei	Nei	Nei

Tabell 4 Årsplaner ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

	Mål og resultatkrav	Virkemidler	Fastsetting av resultatansvar på avdelinger/enheter	Beskrivelse av oppfølging, rapportering og kontroll
<b>Sentralt</b>	Nei	Nei	Nei	Nei
<b>Fakultet</b>	Ja	HF: nei MED: ja	Nei	Nei
<b>Institutt</b>	Nei	Nei	Nei	Nei

Tabell 5 Årsplaner ved Universitetet i Tromsø

	Mål og resultatkrav	Virkemidler	Fastsetting av resultatansvar på avdelinger/enheter	Beskrivelse av oppfølging, rapportering og kontroll
<b>Sentralt</b>	Nei. Det framgår enkelte tallfestede mål i strateginotat «Universitetet i Tromsø mot 2005», men ikke i egen årsplan	Ja	Nei	Nei
<b>Fakultet</b>	Nei. Innspill fra fakultetene i budsjettfordelingen beskriver forventet utvikling i resultatkomponentene.	Nei	Nei	Nei, men fakultetet gir en statusrapportering (jf. resultatkomponentene) i innspill til budsjettforslaget (2002–2004)
<b>Institutt</b>	Nei	Nei	Nei	Nei

#### Universitetet i Tromsø

Universitetet i Tromsø har i stedet for årsplan et sentralt budsjettdokument for 2002–2004. Dette dokumentet benyttes både som planleggings- og rapporteringsdokument. I det sentrale budsjettdokumentet beskrives mål og virkemidler på et overordnet nivå, det vil si relatert til strategiplanen. Det utarbeides ikke egne plandokumenter på fakultetene, men fakultetene bes hvert år om å komme med innspill til budsjettfordelingen etter felles mål som inneholder planer, prioriteringer, forventet utvikling i resultatkomponentene, bemanningsplaner og stillinger, inntekts- og utgiftsbudsjett, spesielle kostnadsberegninger, samt nye tiltak og aktiviteter. På bakgrunn av rapportering på produksjonsmål for foregående år og innspill fra fakultetene og instituttene gis det i årlig disponeringsskriv styringssignaler til hvert enkelt fakultet. Det er ikke fastsatt konkrete resultatmål og resultatansvar eller angitt av hvordan ressursbruk og resultater skal følges opp, rapporteres og kontrolleres.

#### Sammenlikning mellom universitetene

Universitetet i Bergen har fastsatt produksjonsmål per fakultet på undervisningssiden. Ut over dette er det ikke formulert mål og resultatkrav i de årlige plandokumentene på sentralt nivå ved universitetene. Universitetet i Tromsø har i noen grad formulert resultatkrav i sitt strategidokument. Ingen universiteter fastsetter resultatansvar eller beskriver oppfølging, rapportering og kontroll i de årlige plandokumentene.

På fakultetsnivå varierer plandokumentene fra fakultet til fakultet. Historisk-filosofisk fakultet ved Universitetet i Oslo er det eneste fakultetet der plandokumentet både beskriver mål og fastsetter virkemidler og resultatansvar. Ingen fakulteter beskriver oppfølging, rapportering og kontroll i planene.

Intervjuundersøkelsen viste at tre av fire universitetsrektorer mener at fastsettelse og styring mot mål for virksomheten er et område der universitetene har forbedringspotensial. Spesielt gjelder dette konkretisering av virkemidlene som skal lede til målet der dette er fastsatt.

Over halvparten av lederne som ble intervjuet, oppgav at det ikke i tilstrekkelig grad settes konkrete mål for den virksomheten de leder. Det ble i denne forbindelse pekt på utfordringer knyttet til formulering av mål for universitetets virksomhet, og det ble gjennomgående stilt spørsmål ved om dette er gjennomførbart ved en akademisk institusjon. Det er særlig en skepsis i forhold til kvantitative produktjonsmål.

### 4.3.3 Årsrapporter

Når det gjelder intern årsrapportering, har ingen av universitetene noen felles praksis eller noe felles reglement for hvordan dette skal gjøres. Beskrivelsen av årsrapporteringen konsentreres om forholdet mellom årsrapport og årsplanen og i hvilken grad det avgis rapport i henhold til fastsatte mål.

#### *Universitetet i Oslo*

Ved Universitetet i Oslo inneholder den sentrale årsrapporten en oversikt over hva som er utført, og til dels hva som er oppnådd, ved de enkelte delene av virksomheten. Siden det ikke er satt resultatmål i årsplanen, rapporteres det ikke i henhold til mål. Det finnes ulike former for årsrapporter avhengig av fakultet og institutt. Ved det medisinske fakultet er det ikke satt resultatmål i årsplanen og derfor heller ikke rapportert i henhold til mål i årsrapporten. Ved historisk-filosofisk fakultet inneholder årsplanen en beskrivelse av mål og tiltak, og det rapporteres systematisk på resultat i forhold til disse. Det samme gjelder for instituttnivået ved fakultetet.

#### *Universitetet i Bergen*

Den sentrale årsrapporten fra Universitetet i Bergen sendes i form av rapportdelen i budsjettforslaget til UFD. I tillegg utarbeides det en nettbasert årsmelding på universitetets nettsider lagt til rette av formidlingsavdelingen. Det kreves ikke tradisjonelle årsrapporter internt. Det interne rapportdokumentet er forskningsmeldingene. Disse inneholder ikke målformuleringer og dermed heller ikke rapportering i henhold til mål. Enkelte enheter har likevel valgt å oppsummere året i et dokument. Det historisk-filosofiske fakultet har en årsrapport for 2003 som omhandler studenter, eksamener og kandidater. Det rapporteres ikke i forhold til mål i disse dokumentene.

#### *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet*

NTNUs sentrale årsrapport for 2003 inneholder en beskrivelse av utviklingen både i tall og aktivitet. Ikke på noe område knyttes beskrivelsene til grad av oppnåelse av fastsatte mål. Ved medisinsk fakultet produseres det en årsberetning for fakultetet og en årsrapport fra instituttet, som inneholder en beskrivelse av aktiviteten ved fakultet og institutt. Ingen av dokumentene har noen referanse til strategi eller handlingsplan. Historisk-filosofisk fakultet produserer ikke egen årsrapport, men sender et innspill i forbindelse med rapportering til departementet. I styringsdialogen om høsten blir fakultetenes handlingsplan/årsplan gjennomgått i forhold til framdrift. Noen institutter utarbeider årsmeldinger på eget initiativ.

#### *Universitetet i Tromsø*

Universitetet i Tromsø oversender departementet den sentrale årsrapporten for 2003 i form av budsjettokumentet 2003–2005. I dette dokumentet beskrives hva som er oppnådd i forhold til produktjonsmål innenfor området undervisning og forskning. Dokumentet inneholder blant annet en beskrivelse av hva som er gjort i forbindelse med utveksling av studenter, administrasjon og ekstern finansiert virksomhet. Da UiTØ ikke har egen årsplan med spesifiserte resultatmål, rapporteres det heller ikke i henhold til spesifiserte og konkrete mål. Fakultetene gir innspill til budsjettokumentet hvor det blant annet rapporteres på produktjonsmålene innenfor undervisning og forskning, samt en beskrivelse av aktiviteter og planlagte tiltak. Dette foreligger i form av en egen rapport. Noen fakulteter og institutter lager på eget initiativ egne årsmeldinger som beskriver aktivitet.

### 4.3.4 Oppsummering

Tabellen nedenfor viser i hvilken grad universitetene har utarbeidet de pålagte styringsdokumentene. Tabellen gir en oversikt over om dokumentene betegnet som strategi, årsplan og årsrapport finnes ved hvert universitet. Dokumenter som ikke betegnes som årsplaner, men som benyttes i årsplanleggingen, er vurdert i forhold til om de inneholder de påkrevde elementene mål og resultatkrav, virkemidler, resultatansvar og oppfølging, rapportering og kontroll.

Tabell 6 Om pålagte styringsdokumenter finnes ved universitetene<sup>27</sup>

	Strategi	Årsplan	Årsrapport
<b>UiO</b>			
Sentralt .....	Ja	Ja	Ja
Medisinsk fakultet .....	Ja	Ja	Ja
HF-fakultetet .....	Ja	Ja	Ja
Institutt for allmenn- og samfunnsmedisin .....	Ja	Ja	Nei
Institutt for nordistikk og litteraturvitenskap .....	Nei	Ja	Ja
	Strategi	Årsplan	Årsrapport
<b>UiB</b>			
		Forskningsmeldinger og budsjettokumenter utgjør universitetets årsplan	
Sentralt .....	Ja	Nei	Ja
Medisinsk fakultet .....	Ja	Nei	Nei
HF-fakultetet .....	Ja	Nei	Ja
Institutt for samfunnsmedisinske fag .....	Nei	Nei	Nei
Nordisk institutt .....	Nei	Nei	Nei
	Strategi	Årsplan	Årsrapport
<b>NTNU</b>			
Sentralt .....	Ja	Ja	Ja
Medisinsk fakultet .....	Ja	Ja	Ja
HF-fakultetet .....	Ja	Ja	Nei
Institutt for samfunnsmedisinske fag .....	Ja	Nei	Ja
Institutt for nordistikk og litteraturvitenskap .....	Nei	Nei	Nei
	Strategi	Årsplan	Årsrapport
<b>UiTø</b>			
		Budsjettokument 2003–2005 tolkes som årsplan	Budsjettokumentet tolkes som årsrapport
Sentralt .....	Ja	Nei	Ja
Medisinsk fakultet .....	Nei (under utarbeidelse)	Nei	Ja
HF-fakultetet .....	Ja	Nei	Ja
Institutt for samfunnsmedisin .....	Nei	Nei	Ja
Institutt for nordisk språk og litteratur ...	Nei	Nei	Nei

Det er kun ved historisk-filosofisk fakultet ved Universitetet i Oslo at det er mulig å følge fastsatte mål og tiltak fra strategi, gjennom plan til rapportering av måloppnåelse. Der universitetene har dokumenter som betegnes som årsplan og årsrapport, fyller ikke disse de pålagte kravene til innhold. Det er hovedsakelig strategidokumentene som benyttes som styringsdokumenter av lederne.

#### 4.4 KONTROLL OG OPPFØLGING

Universitetene er i UFDs hovedinstruks pålagt å ha kontrollfunksjoner som dekker områdene forvaltnings-, økonomi- og resultatkontroll. Dette kapittelet belyser hvorvidt universitetene har formaliserte kontrollfunksjoner og rutiner på disse områdene. Kontroll er definert som rapportering og oppfølging. Formaliserte kontrollfunksjoner forstås som skriftlige rutinebeskrivelser.

##### 4.4.1 Forvaltningskontroll

Forvaltningskontroll er kontrollfunksjoner som sikrer at virksomheten drives i samsvar med gjeldende regelverk og kravene til god forvaltningsskikk.

<sup>27</sup> Se vedlegg 1 for oversikt over hvilke dokumenter som er gjennomgått.

Universitetet i Oslo har en egen internrevisjonsenhet som skal bistå universitetets øverste ledelse i tilsynet med at virksomheter under universitetets forvaltningsområder drives i samsvar med lover, forskrifter og fastlagte retningslinjer. Universitetet i Bergen har ingen egen internrevisjonsenhet. Den ble nedlagt i 2001. UiB har siden 2001 kjøpt slike tjenester eksternt. Ved NTNU er det avsatt et årsverk i Organisasjonsavdelingen for revisjonsformål.<sup>28</sup> Det er utarbeidet to revisjonsrapporter, men ifølge universitetet har denne stillingen, grunnet omorganisering, delvis vært allokert til mer generell organisasjonsutredningsvirksomhet. Universitetet i Tromsø har ikke hatt en egen enhet for intern revisjon. Universitetet har kjøpt ekstern konsulenthjelp i forbindelse med to avgrensede prosjekter i 2001.<sup>29</sup>

Universitetene har lagt det formelle ansvaret for å påse at økonomiregelverket følges, til den administrative linjen. Det vil si at universitetsdirektøren har det overordnede ansvaret og ansvar for å påse at økonomiregelverket følges ved avdelinger og grunneheter. Ved UiO og NTNU er fakultetsdirektør delegert et slikt ansvar for sine respektive enheter,<sup>30</sup> ved UiO er også kontorsjef i tillegg til fakultetsdirektør delegert ansvar, mens UiTØ og UiB ikke har spesifisert et slikt ansvar for fakultetsdirektører og kontorsjefer/administrative ledere.

Intervjuundersøkelsen viste at informantene hadde ulik oppfatning av hva som ligger i kravet om forvaltningskontroll. Enkelte henviste til internrevisjonsfunksjonen på de universitetene som har dette. Noen viste til at dette er et ansvar som ligger til den administrative linjen. Andre trakk fram at forvaltningskontroll blir ivaretatt ved at personalet har kompetanse på lover og regler, eller at man har en jurist ved institusjonen som kan konsulteres etter behov. Det ble ikke vist til noen systemer eller skriftlige rutiner utover dette.

#### 4.4.2 Resultatkontroll

Resultatkontroll forstås som kontrollfunksjoner som sikrer at virksomhetens faktiske resultater gjennomgås, vurderes og sammenliknes med de måltall og andre resultatkrav som er fastsatt for virksomheten, og at eventuelle avvik identifiseres. For at det skal være mulig å vurdere hvorvidt mål og resultater er oppnådd, er det en forutsetning at det gjennomgående finnes rutiner på rapportering i henhold til plan-

lagte resultater slik de framkommer i plandokumentene.

Dokumentanalysen viser at det ved alle universitetene finnes formaliserte rutiner for resultatkontroll i forbindelse med budsjettprosessen en gang i året. Dette foregår i form av årsrapportering fra institutter og fakulteter, rapportering av kvantitative måltall på forskning og undervisning til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes (NSD) database for høyere utdanning (DBH),<sup>31</sup> samt oppfølging av resultater i styringsdialogmøter.

De kvantitative måltallene, som er resultatkrav universitetene er tildelt fra UFD, tas ut gjennom de elektroniske systemene Felles studentsystem (FS) og Forskdok/FRIDA.<sup>32</sup> Det rapporteres på antall registrerte studenter, avlagte eksamener og studiepoeng og uteksaminerte kandidater fra FS, samt på antall vitenskapelige publiseringer fra Forskdok/FRIDA-systemet. Hovedrutinen er at disse dataene tas ut sentralt og sendes til fakultetene for kvalitetssikring. Det er disse måltallene som etter innføringen av den nye finansieringsmodellen får konsekvenser for budsjettfordelingen. UFD tildeler midler til universitetene basert på disse produksjonstallene, og institusjonene fordeler midlene internt etter tilsvarende interne fordelingsmodeller med noe variasjon.

Som et ledd i regnskapsrevisjonen gjennomførte Riksrevisjonen for regnskapsåret 2003 en undersøkelse av rutiner og systemer tilknyttet rapportering av data til den nye resultatbaserte finansieringsmodellen ved universiteter og høyskoler. Undersøkelsen viser at tre av fire universiteter mangler en overordnet strategi for å sikre kvaliteten på de innrapporterte data til DBH som er grunnlag for finansieringsmodellen. De samme tre universitetene har også i liten grad formalisert sine rutiner tilknyttet virksomhetens bruk av de studieadministrative systemene. Alle universitetene gjennomfører en form for kontroll for å sikre valide data til finansieringsmodellen, men dokumentasjon på gjennomførte kontrolltiltak mangler. I tillegg er det registrert enkelte svakheter tilknyttet sikkerheten i systemene.<sup>33</sup>

Som vist under problemstillingen om styringsdokumenter, er det få enheter som utarbeider egne resultatkrav for hva som ønskes oppnådd med virksomheten. En femtedel av lederne som ble intervjuet, trakk også fram at de manglet kvalitativ informasjon om driften eller gode resultatmål for å måle re-

<sup>28</sup> Kollegiesak K-sak 0/42, 24.02.02.

<sup>29</sup> En gjennomgang av inntektsområdet i forbindelse med nettobudsjettering og en gjennomgang av omlegging av interne rutiner på lønns- og personalområdet.

<sup>30</sup> Arbeidsbeskrivelser/stillingsbeskrivelser for fakultetsdirektører og kontorsjefer ved UiO, Hovedregler for fakultetsstyring og -ledelse ved NTNU

<sup>31</sup> Database for statistikk om høyere utdanning (DBH) er et oppdragsprosjekt Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) utfører på vegne av Universitets- og høyskoleavdelingen i Utdannings- og forskningsdepartementet.

<sup>32</sup> FS er et elektronisk system for dataadministrasjon som benyttes av alle universitetene. Dette systemet er tilpasset rutiner for automatisk produksjon av de rapporter som departement og andre instanser krever fra institusjonene. Forskdok/FRIDA er de norske universitetenes registrerings- og rapporteringssystem for forskningsresultater.

<sup>33</sup> Brev fra Riksrevisjonen til universitetene av 22.06.04.

sultater utover måltallene som produseres i dag. Av disse var et flertall administrativt ansatte. Det ble gitt uttrykk for at virksomheten i denne forbindelse også mangler tallgrunnlag og retningslinjer for hvordan nøkkeltall for virksomheten skal utarbeides.

I intervjuundersøkelsen ble det bekreftet at mål og resultater hovedsakelig følges opp gjennom den årlige budsjettprosessen. Utover dette opplyste litt over halvparten at de også løpende følger opp undervisning, forskning og publisering gjennom dialog og i møter, uten at dette er nedfelt i systemer eller skriftlige rutiner.

Som en konklusjon mente 9 av 42 som ble intervjuet, at oppfølgingen av mål og resultater ikke er god nok, og at det ikke er tilstrekkelige systemer og rutiner for å følge opp mål og resultater. To av disse var vitenskapelig ansatte, mens de resterende var administrativt ansatte.

Studentevalueringer ble i noen intervjuer trukket fram som en form for resultatkontroll. Alle universitetene gjennomfører slike evalueringer i varierende grad, mer eller mindre systematisk, men ingen har vist til skriftlige rutiner eller systemer for å følge opp evalueringene. I tillegg evalueres fagmiljøene jevnlig av eksterne forskningsmiljøer og av Norges forskningsråd. Slike evalueringer anses som svært viktige internt på universitetene.

UiTø gjennomførte studieåret 2001–2002 et ett-årig forsøk med kvalitetssikringssystem for utdanningsvirksomheten, der kvantitative studentdata ble analysert på emnenivå. Fra og med 2004 skal alle institusjonene, i overensstemmelse med kravene fra NOKUT, ha innført interne kvalitetssikringssystemer. Disse systemene skal først og fremst dokumentere kvalitetssikringsarbeidet på utdanningsiden ved institusjonene og avdekke sviktende kvalitet.

#### 4.4.3 Økonomikontroll

Alle universitetene har systemer og rutiner for økonomistyring og økonomikontroll. Ved UiO får ledelsen sentralt månedlig rapportering fra fakultetene, og universitetsstyret får til sine møter oppdaterte regnskapsoversikter. Ved historisk-filosofisk fakultet er det månedlig rapportering fra instituttene hvor situasjonen ved de enkelte institutter blir gjennomgått. På medisinsk fakultet rapporterer instituttene månedlig til fakultetet, og regnskapsrapporteringen er vedtakssak i fakultetsstyret. Vanligvis er regnskapsrapportering gjennomgående en orienteringssak i styrene.

Ved UiB er det fast tertialrapportering av økonomi til styret. I tillegg får styret økonomirapporter ved behov. Universitetsdirektør og økonomidirektør får rapport hver måned fra fakultetene. Institutter og fakulteter behandler regnskap i sine styrer hver måned.

Ved NTNU mottar styret økonomirapporter fra økonomiavdelingen hvert tertial på bakgrunn av regnskap og kommentarer fra budsjettansvarsområ-

dene. I tillegg til å vise regnskapstall mot budsjett har rapporteringen særlig fokus på regnskapsprognoser for hele året. Ledere på alle nivåer mottar tertialrapportering av status for forbruk i forhold til gitte bevilgningsrammer. Ved historisk-filosofisk fakultet ivaretas regnskapsrapportering og økonomisk rapportering for institutt og fakultet som helhet av fakultetets regnskapskontor med fakultetsdirektøren som ansvarlig. Ved medisinsk fakultet leverer instituttene en regnskapsrapport der eventuelle avvik blir kommentert tertialvis og ved årsavslutning.

Ved UiTø utarbeider sentraladministrasjonen månedlige regnskapsrapporter for hvert fakultet. Rapportene oversendes fakultetet. Fakultetene rapporterer hvert tertial om forbruk i forhold til periodisert budsjett der de kommenterer eventuelle avvik og får innspill fra instituttene. Universitetsdirektøren legger hvert tertial fram en orienteringssak for styret om budsjettoppfølgingen for universitetet samlet og for de enkelte fakultetene.

I intervjuundersøkelsen påpeker mer enn en fjerdedel av informantene at de ikke er fornøyd med økonomisystemene. Dette utdypes med at systemene er vanskelig å bruke, ikke tilpasset virksomheten eller gir økonomirapporter som er vanskelige å forstå. Andre har pekt på at regnskapsrutinene i for liten grad har vært fokusert på avviksoppfølging. Åtte av lederne mener at økonomirapportene ikke gir god nok oversikt over regnskapene.

#### 4.4.4 Oppfølging gjennom dialog

Av økonomireglementets funksjonelle krav framgår det at ledelsen må utvikle nødvendige interne prosedyrer for å sikre dialog om mål og resultater og påse at avdelinger og relevante enheter slutter opp om de relevante rammer og forutsetninger. Vel halvparten av de intervjuede lederne opplyser at de løpende følger opp mål, resultater og økonomi gjennom dialog og på møter, uten at dette er nedfelt i noen systemer eller skriftlige rutiner.

Alle universitetene har styringsdialogmøter mellom sentralt nivå og fakultet minst en gang i året. Ved UiO og NTNU har man i tilknytning til dette også faste styringsdialogmøter mellom fakultetene og instituttene. Ved UiTø og UiB er det ikke faste rutiner for styringsdialogmøter mellom fakulteter og institutter, men det har forekommet at slike møter er blitt avholdt. Styringsdialogmøtene blir av noen få ledere i intervjuene vurdert som meget viktige, mens flertallet av lederne betegnet disse møtene som midtels viktige.

Universitetene har stor grad av formalisert møtevirksomhet mellom ledere på de ulike nivåene, både i den faglige og i den administrative linjen. Møtene er formalisert i den betydningen at de finner sted til relativt faste tider og etter samme mønster ved alle universitetene. I intervjuene kom det også fram at det er mye uformell møtevirksomhet og kontakt ved



universitetene. Det store flertallet opplever dette som overveiende uproblematisk.

#### 4.5 UNIVERSITETENES HELHETLIGE INTERNE STYRING

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om universitetsledelsen har tilstrekkelige verktøy og prosedyrer til å styre og følge opp virksomheten. Det tas utgangspunkt i en definisjon av god intern styring som prosess innenfor og mellom organisasjonsenheter. Denne prosessen styres ved hjelp av de grunnleggende ledelsesverktøyene planlegging, gjennomføring og kontroll. Disse ledelsesverktøyene er samtidig grunnelementene i statlig mål- og resultatstyring.

I intervjuene ble alle lederne bedt om å oppsummere styringspraksisen ved universitetet på fritt grunnlag. Det var variasjon i hvilke styringsutfordringer lederne la vekt på når de skulle beskrive universitetenes interne styring. Eksempler på utfordringer som ble nevnt, var implementering av strategier og vedtak, aksept for faglig lederskap, samarbeid på tvers av fakultetene, samt lang avstand mellom institutter, fakulteter og sentralnivå. Over halvparten av lederne pekte på forbedringspotensial knyttet til planlegging, gjennomføring og kontroll. Det var særlig utfordringer knyttet til gjennomføring og kontroll som ble vektlagt. På spørsmål om Kvalitetsreformen har påvirket styringen ved universitetene, framkom det i liten grad synspunkter som berører de problemstillingene som omfattes av undersøkelsen.

Mål- og resultatstyring er et tema som flere ledere berørte i intervjuene. Det ble pekt på utfordringer som mangel på relevante mål definert internt ved universitetet, mangel på virkemidler for å oppnå målene, mangel på system for oppfølging og kartlegging av måloppnåelse, byråkrati og dokumenter for dokumentenes egen skyld. Mange ledere er skeptiske til om mål- og resultatstyring er en styringsform som passer for universitetets egenart. Andre ser nyanser i forhold til spørsmålet og mener enkelte deler av virksomheten i større grad kan måles.

Eksternfinansiert virksomhet utgjør en stadig større andel av universitetenes totale virksomhet, og mange ledere trakk fram temaet da de ble bedt om å oppsummere generell styringspraksis.

Rektorene ved alle universitetene påpeker styringsutfordringer knyttet til den eksternfinansierte virksomheten og at styring og organisering av denne virksomheten er i en overgangsfase. En utfordring flere rektorer peker på, er at styringen ligger på «et lavt nivå», ofte under instituttnivået. Den eksternt finansierte virksomheten er ofte basert på privat initiativ fra den enkelte forsker, uten at den har vært forankret i en institusjonell strategi. Dette kan ifølge flere rektorer ha ført til at den eksternt finansierte virksomheten i for stor grad har blitt styrende i for-

hold til den forskningen som drives ved universitetet, slik at bevilgningsfinansieringen også vris mot de eksternfinansierte områdene. Alle universitetene har opprettet ulike varianter av randsoneenheter som håndterer eksternfinansiert virksomhet. I tillegg kanaliseres en god del eksternfinansiering internt.

Når eksternfinansieringen følges ned på fakultetsnivå, er det de medisinske fakultetene som har en størst andel eksternfinansiering av de fakultetene som er undersøkt. Instituttene for samfunnsmedisin oppgav at de gjennomgående har 40–45 % av virksomheten finansiert fra eksterne kilder. Alle de intervjuede lederne ved de medisinske fakultetene, både på institutt- og fakultetsnivå, oppgir at de mangler styringsvirkemidler og/eller ikke driver styring av den eksternfinansierte virksomheten. Det varierer mellom lederne i hvilken grad de oppfatter mangelen på styring av denne virksomheten som positivt eller problematisk. Ledere som i liten grad ønsker styring av den eksternt finansierte virksomheten, begrunner det blant annet ut fra at eksterne forskningsmidler er resultat av dyktige forskeres innsats og bevilges vanligvis som en øremerket sum til et bestemt prosjekt etter personlig søknad. Dette vanskeliggjør overordnet styring av midlene. Andre ser utfordringer i den helhetlige styringen av virksomheten når en del av den eksternfinansierte virksomheten ligger utenfor strategiske satsningsområder.

#### 4.6 VARIASJON I DATAMATERIALET

Når det gjelder de funn som er beskrevet i forbindelse med planlegging, gjennomføring og kontroll, er det ikke framkommet vesentlige ulikheter mellom universitetene. Det er ikke funnet variasjon mellom institusjonene med ulik størrelse eller delvis ulik ledelses- og styringsstruktur. Det er lite variasjon mellom de medisinske og de historisk-filosofiske fakultetene knyttet til de ulike problemstillingene. Noen fakulteter har i større grad enn andre spesifisert mål og virkemidler i styringsdokumentene, men det er ingen sammenheng med om dette er et profesjons- eller et allmennfakultet. Datamaterialet viser liten sammenheng mellom nivå og styringsutfordringer, med unntak av at dokumentanalysen viste at styringsdokumenter som strategiplan, årsplan og årsrapport i mindre grad er utviklet på instituttnivå. Den største variasjonen med hensyn til styringsutfordringer er å finne mellom administrative og faglige linjer. Det er de faglige lederne som i størst grad påpeker uklareheter knyttet til bruk av virkemidler i styringen. Når det gjelder manglende systemer og rutiner for å følge opp mål og resultater, er det flest ledere i den administrative linjen som påpeker dette. Det er videre en tydelig sammenheng mellom opplevelsen av ansvar og myndighetsforhold og ansettelsestid. De lederne som har vært ansatt i stillingen mindre enn fem år, beskriver i størst grad sitt ansvars- og myndighetsområde som uklart.

## 5 Vurderinger

Undersøkelsen omfatter foruten sentralt nivå de medisinske og historisk-filosofiske fakultetene og instituttene for samfunnsmedisinske fag og nordisk litteraturvitenskap ved alle universitetene. Det er foretatt en omfattende gjennomgang av ulike typer styringsdokumenter for kalenderåret 2003. I tillegg er det i 2004 gjennomført intervjuer med ledelsen sentralt og på de utvalgte fakulteter og institutter.

### 5.1 ANSVARS- OG MYNDIGHETS-FORHOLD FOR LEDERE VED UNIVERSITETENE

Utdannings- og forskningsdepartementet har i St.prp. nr.1 (2002–2003), jf. Innst. S. nr. 12 (2002–2003), stilt krav til at universitetene skal formulere mål, krav og forventninger til alle lederne ved institusjonene, samt identifisere hvilke virkemidler hver enkelt disponerer.

Undersøkelsen viser at de interne styringsdokumentene sentralt og ved de fakulteter og institutter undersøkelsen omfatter, ikke i tilstrekkelig grad beskriver mål, krav og forventninger til lederne. Undersøkelsen viser også at virkemidlene ikke er identifisert slik departementet har forutsatt. Begrepet «virkemiddel» er gjenstand for svært ulik forståelse og tolkning. Manglene på skriftlighet i styringsdokumentene er størst i den faglige linjen.

Til tross for manglende skriftlig dokumentasjon opplever 2/3 av lederne at ansvar og myndighet er klart definert. Det er derfor liten sammenheng mellom manglende skriftlig formulering av mål, krav og forventninger og opplevelsen av uklarheter i rolleutøvelsen. Dette kan være et uttrykk for at kultur, praksis og tradisjon er mer styrende for hvordan ledere oppfatter sitt ansvar og sin myndighet enn det formelt skriftlige.

Den reelle styringen skjer ifølge lederne i stor grad gjennom dialog, samhandling og uformelle møter. Personkjemi, legitimitet og aksept i miljøet påvirker hvordan lederrollen utøves, og hvordan ansvar og myndighet mellom lederne på samme nivå og nivåene over og under avklares. Lederne som har hatt kortest tid i lederposisjon, beskriver størst uklarhet i ansvars- og myndighetsforhold. Formelle dokumenter i form av stillingsinstruksjoner som regulerer disse forholdene, er i liten grad utarbeidet eller satt i system som forutsatt.

Innføring av enhetlig ledelse synes å kunne bidra til en større klargjøring av ansvars- og myndighet-

forhold, men funnene knyttet til manglende identifisering av virkemidler og graden av uformell styring viser at endring i ledelsesstruktur ikke alene er tilstrekkelig for å bedre mål- og resultatstyringen ved universitetene.

### 5.2 STYRINGS-DOKUMENTER VED UNIVERSITETENE

Alle universitetene har strategidokumenter som hovedsakelig tilfredsstillende kravene fra departementet på strategisk nivå. Dokumentene brukes av mange ledere. Strategidokumentene er imidlertid overordnede dokumenter som mangler konkrete prioriteringer, og som dermed ikke i tilstrekkelig grad gir grunnlag for operativ styring.

Universitetenes dokumentstruktur som benyttes til årsplanlegging, er svært ulik. Ingen plandokumenter på noe nivå tilfredsstillende alle departementets krav til innhold. Plandokumentene spesifiserer i liten grad mål og resultatkrav som skal oppnås i løpet av året. Det finnes unntak ved enkeltfakulteter, men disse fakultetenes dokumenter synes å være et resultat av det enkelte fakultets initiativ, og ikke et resultat av at universitetet har etablert felles rutiner og retningslinjer sentralt.

Formulering av mål og resultatkrav er utgangspunktet for mål- og resultatstyring i virksomheten. Når målformuleringene mangler, blir konsekvensene at det i liten grad fastsettes virkemidler og ansvar for gjennomføring i planene. Det blir dermed ikke mulig å avgi rapport i henhold til fastsatte mål. Ved universitetene er det ingen årlige plandokumenter på noe nivå som angir hvordan resultater skal følges opp, rapporteres og kontrolleres. Det er heller ikke etablert noen fastsatt framgangsmåte for resultatrapportering mellom nivåene. På denne bakgrunn er det grunn til å stille spørsmål ved om universitetene tilfredsstillende fastsatte krav til statlig mål- og resultatstyring når det gjelder dokumentstruktur.

### 5.3 KONTROLL OG OPPFØLGING

Universitetene er pålagt å ha kontrollfunksjoner som dekker områdene forvaltnings-, økonomi- og resultatkontroll. Undersøkelsen viser at den mest systematiske kontrollen av mål og resultatkrav foregår i budsjettprosessen en gang i året. Gjennom denne prosessen rapporteres det først og fremst på måltal-

lene fra UFD. Universitetene utformer i liten grad egne, interne resultatkrav for hva som ønskes oppnådd ved de ulike enhetene eller ved universitetene sentralt. Dette gir universitetene selv og andre relativt begrensede muligheter til å vurdere og følge opp institusjonenes måloppnåelse.

Undersøkelsen viser også at det i liten grad er utarbeidet formelle rutiner eller systematikk for hvordan mål og resultater skal følges opp. Lederne oppgir imidlertid at de følger opp mål og resultater kontinuerlig i møter og gjennom dialog. Sett i sammenheng med manglende resultatkrav kan det være en risiko for at oppfølgingen blir tilfeldig og avhengig av personlig initiativ.

I intervjuene ble det flere ganger vist til det pågående arbeidet med kvalitetssikringssystemer under temaet resultatkontroll. Hensikten med de interne systemene for kvalitetssikring er at de skal dokumentere kvalitetssikringsarbeidet for utdanningsvirksomheten ved institusjonene og avdekke sviktende kvalitet. Arbeidet med kvalitetssikringssystemene har derfor en annen hensikt enn å utforme resultatmål for hva institusjonen planlegger, og å rapportere i forhold til disse. I tillegg viste informantene til evalueringer fra ulike nasjonale og internasjonale fagmiljøer som sentrale i kvalitetssikringsarbeidet. Tiltak som følge av disse evalueringene er imidlertid ikke synliggjort i de dokumentene undersøkelsen omfatter.

Det er gjennomgående etablert faste rutiner for økonomikontroll ved alle universitetene. Til tross for dette oppgir en fjerdedel av lederne at økonomirapportene er vanskelige å forstå eller at de gir for liten oversikt. Det er ikke avdekket om dette skyldes systemene i seg selv eller manglende opplæring og kompetanse blant de ansatte. Forståelse for og oversikt over økonomisystemene er en viktig forutsetning for god styring av økonomien.

Universitet i Oslo har en egen internrevisjonsenhet, mens Universitetet i Bergen kjøper slike tjenester eksternt på regelmessig basis. De to øvrige universitetene har ingen slik funksjon. Ansvaret for internkontrollen, herunder at gjeldende lover og regelverk blir fulgt, ligger i den administrative linjen. Det er imidlertid ikke etablert systemer og rutiner for systematisk oppfølging av forvaltningskontrollen ved noen av universitetene. Dette kan føre til at kravet til god forvaltningskontroll ikke blir oppfylt.

#### **5.4 UNIVERSITETENES HELHETLIGE INTERNE STYRING**

Universitetenes interne styringssystemer utgjør i liten grad en helhetlig prosess av planlegging, gjennomføring og kontroll. I planleggingen av virksomheten er den største svakheten fravær av konkrete målsettinger og resultatmål for hva som skal oppnås på kort sikt, noe som er en forutsetning for målrettet

og effektiv drift. Når mål unntaksvis fastsettes, er de i liten grad knyttet til gjennomføringsansvar. Undersøkelsen viser samtidig at ledere generelt er usikre på hvilke virkemidler de har til rådighet. God gjennomføring forutsetter nær sammenheng mellom fastsatte mål, de ansattes arbeidsoppgaver og måten arbeidsoppgavene blir utført på. Fravær av mål og virkemidler innebærer grunnleggende svakheter i systemene for gjennomføring av mål- og resultatstyring.

Rapportering av resultater knyttes i den grad mål er utformet, sjelden til målene for virksomheten. Måloppnåelsen blir dermed vanskelig å vurdere. Svakhetene i styringssystemene varierer i liten grad mellom universiteter og fakulteter. Uformell styring gjennom kultur, tradisjon og dialog er framtrødende. Uformell styring vil imidlertid være personavhengig og lite egnet til langsiktig, helhetlig styring. Det stilles spørsmål ved om svakhetene i universitetenes interne styringssystemer kan bidra til å svekke en effektiv overordnet styring. De pågående reformene ser foreløpig ikke ut til å ha hatt særlig innvirkning på de problemstillingene denne undersøkelsen berører.

Eksternfinansiering utgjør en stadig større andel av universitetenes inntekter. Da styringen av denne virksomheten i liten grad synes å være knyttet til en etablert styringskjede, kan det stilles spørsmål ved om universitetsledelsen har tilstrekkelig styring med en økende andel av institusjonens inntektsgrunnlag.

Mange ledere ved universitetene har påpekt at universitetets egenart gjør at virksomheten ikke kan styres ved hjelp av enkle kvantitative måleparametre, slik de er definert av Utdannings- og forskningsdepartementet. Likevel er måltallene i planleggings- og kontrollsystemene ved universitetene de samme kvantitative måltall som departementet har satt for hele universitets- og høyskolesektoren. Det kan blant annet på bakgrunn av dette stilles spørsmål ved om universitetene i tilstrekkelig grad har tilpasset mål- og resultatstyringen til virksomhetenes egenart.

##### **5.4.1 Nye rammebetingelser**

I forslag til ny lov om universiteter og høyskoler, jf. Ot. prp. nr. 79 (2003–2004), er det foreslått at universitetene fortsatt skal organiseres som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Dette innebærer at universitetene også for fremtiden vil være underlagt statens regelverk for mål- og resultatstyring. I lovforslaget er det videre lagt til grunn at universitetene og høyskolene står overfor store utfordringer i årene som kommer. Utfordringene er knyttet til kvalitet i utdanning og forskning, til relevans i forhold til samfunnsliv og næringsliv, til internasjonalisering og til konkurranse om studenter, om lærere og forskere og om midler. Basert på bevilgningsreglementets krav til mål og resultatrapportering har Finansdepartementet utarbeidet nytt reglement for

økonomistyring i staten som gjelder fra 1. januar 2004. Det nye reglementet fastsetter at virksomhetens interne styringssystemer skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende regelverk og god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd. I tillegg skal styringssystemene sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Disse problemstillingene knyttet til ny lov om universiteter og høyskoler og nytt reglement for økonomistyring i staten vil, sammenholdt med de

mangler og svakheter undersøkelsen har avdekket, stille større krav til et mer helhetlig system for mål- og resultatstyring ved universitetene.

De svakheterne som er påpekt ved universitetenes styringssystemer, viser at kravene til mål- og resultatstyring i særlig grad aktualiseres for universitetene ved framtidig organisering og ved den friere stilling som etableres. Spesielt er det viktig å ta hensyn til de forhold undersøkelsen avdekker, i forbindelse med de mange omstillingsprosessene som pågår ved alle universitetene.

Vedlegg 1**Gjennomgående styringsdokumenter ved universitetene for 2003****UiO**

- 1 Strategisk plan Universitetet i Oslo
- 2 Årsplan/fordeling 2002
- 3 Årsplan/fordeling 2003
- 4 Disposisjonsskriv 2003
- 5 Bevilgningsbrev fra UFD for 2002
- 6 Strategisk plan Det historisk-filosofiske fakultet 2000–2003
- 7 Årsplan 2003 Det historisk-filosofiske fakultet
- 8 Disposisjonsskriv til Det historisk-filosofiske fakultet 2003
- 9 Disposisjonsskriv fra Det historisk-filosofiske fakultet (til instituttene) 2003
- 10 Institutt for Nordisk og litteraturvitenskap, årsplan 2003
- 11 Budsjettinnspill fra Det historisk-filosofiske fakultet
- 12 Budsjettinnspill fra Institutt for Nordisk og litteraturvitenskap
- 13 Det historisk-filosofiske fakultet Oppdatert notat om budsjett
- 14 Strategi for Det medisinske fakultet 2000–2004
- 15 Årsplan/fordeling Det medisinske fakultet 2003
- 16 Disposisjonsskriv til Det medisinske fakultet 2003
- 17 Strategisk plan Institutt for allmenn- og samfunnsmedisin 2000–2004
- 18 Budsjettinnspill fra Det medisinske fakultet til direktøren
- 19 Budsjettinnspill fra Institutt for allmenn- og samfunnsmedisin
- 20 Årsplan Institutt for allmenn- og samfunnsmedisin 2003
- 21 Årsplan 2003, Enhet for internrevisjon
- 22 Budsjettokument 2003–2005
- 23 Årsrapport for 2003 Institutt for nordistikk og litteraturvitenskap
- 24 Årsrapport 2003 Det medisinske fakultet

**UiB**

<http://www.uib.no/regelsamling/start.shtml>

- 1 Strategisk plan 2000–2005 (vedtatt av Det akademiske kollegium (DAK) 25.03.99)
- 2 Strategisk plan 2000–2005 for Det medisinske fakultet
- 3 Utdanningsstrategi for Det historisk-filosofiske fakultetet

- 4 Forskningsstrategi for Det historisk-filosofiske fakultetet
- 5 Forskningsmeldinger for Det historisk-filosofiske fakultet og nordisk institutt
- 6 Forskningsmeldinger for Det medisinske fakultet og Institutt for samfunnsmedisinske fag
- 7 Budsjett 2003 DAK-sak nr. 110/02 (vedtatt 12.12.02)
- 8 Budsjett 2003 – Det medisinske fakultet – budsjettforslag
- 9 Budsjett 2003 – Det medisinske fakultet – fordeling av bevilgninger-
- 10 Budsjett 2003 – budsjetttramme – Institutt for samfunnsmedisinske fag
- 11 Budsjett 2003 – Det historisk-filosofiske fakultet – budsjetttramme
- 12 Nordisk institutt 2003 – budsjettfordeling ved styret
- 13 Styrets årsberetning 2003
- 14 Plan for disponering av tildelt bevilgning i 2003
- 15 Generell tilstandsvurdering 2003 undervisning, forskning, utviklingsarbeid og formidling
- 16 Faglige oppgaver og utfordringer 2003 ved Det historisk-filosofiske fakultet

**NTNU**

- 1 Hovedstrategi for Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet fram mot 2010 «Kreativ, konstruktiv, kritisk»
- 2 Ny budsjett-/inntektsfordelingsmodell for 2004 (kollegiesak 45/03)
- 3 Tildelingsbrev for 2003
- 4 Inntektsfordelingsmodellen for 2002 og 2003 K-sak 1/113
- 5 Budsjettokument 2002–2004 Rapport 2002, Årsplan 2003, Budsjettforslag 2004
- 6 Undervisningsstrategi for NTNU
- 7 NTNUs fem satsningsområder
- 8 Strategi for Det medisinske fakultet
- 9 Handlingsplan for Det medisinske fakultet 2003–2004
- 10 Budsjett for Det medisinske fakultet 2003 F-sak 53–02
- 11 Konkretisering av handlingsplan for Det medisinske fakultet for 2003
- 12 Strategiplan for Det historisk-filosofiske fakultetet

- 13 Budsjett for Det historisk-filosofiske fakultet 2003 HF 54/2002
- 14 Handlingsplan for Det historisk-filosofiske fakultet for 2003
- 15 Strategiplan for Institutt for samfunnsmedisinske fag
- 16 Budsjett for Institutt for samfunnsmedisinske fag 2003
- 17 Innspill til NTNUs strategiprosess fra Institutt for nordistikk og litteraturvitenskap
- 18 Budsjett 2003 fra Institutt for nordistikk og litteraturvitenskap
- 19 Vedlegg til tildelingsbrevene til fakultetene for 2004
- 20 Budsjettdokument NTNU 2004 med rapport for 2003
- 21 Årsberetning og årsregnskap 2003
- 22 Årsberetning 2003 for Det medisinske fakultet
- 23 Årsrapport 2003 Institutt for samfunnsmedisin

#### **UiTø**

- 1 Strateginotat for Universitetet i Tromsø for perioden fram til 2010
- 2 Universitetet i Tromsø mot 2005
- 3 Disponeringsskriv – Hovedfordelingen 2003
- 4 Styrets årsberetning for 2002
- 5 Styrets årsberetning for 2003
- 6 Retningslinjer for budsjettarbeidet høsten 2003 og våren 2004
- 7 Budsjettdokument 2002–2004
- 8 Budsjettdokument 2003–2005
- 9 Innspill til budsjettfordelingen 2002/2003 Det medisinske fakultet
- 10 Innspill til budsjettfordelingen 2002/2003 Det humanistiske fakultet
- 11 Hovedregler for økonomiforvaltningen
- 12 Budsjettfordeling 2003 fra Det humanistiske fakultet til institutt
- 13 Budsjettfordeling 2003 fra Det medisinske fakultet til institutt

Vedlegg 2**«Virksomhetsstyring ved universitetene» – Tema i intervjuguiden****Formålet:**

Vurdere om universitetsledelsen har tilstrekkelige verktøy og prosedyrer til å styre og følge opp virksomheten, slik at ledelsen kan ivareta sitt ansvar for styringen av universitetet

**Problemstillinger:**

- 1 I hvilken grad er det klare ansvars- og myndighetsforhold for ledere på ulike nivåer ved universitetene?
- 2 I hvilken grad reflekterer styringsdokumentene universitetenes strategiske og operative utfordringer, er de godt nok forankret i universitetets virksomhet, og er det sammenheng mellom dokumentene?
- 3 Hvordan fungerer den interne styringsdialogen og andre sentrale styringsprosesser i forhold til å sikre gjennomføring av styrets vedtak?
- 4 I hvilken grad har ledelsen formaliserte kontrollfunksjoner og rutiner for å sikre gjennomføring av styrets vedtak?

Problemstillingene vektlegger ulike styringsverktøy som til sammen utgjør sentrale deler av et helhetlig styringssystem. Det er vurdering av dette helhetlige styringssystemet som vil være sluttproduktet for undersøkelsen.

Intervjuguiden er bygd opp rundt de fire problemstillingene. Nedenfor følger eksempler på momenter som dekkes innenfor hver problemstilling og hvert tema, og hva dere bør tenke gjennom før intervjuet.

**Ansvar og myndighetsforhold som grunnlag for styring**

Vi vil stille spørsmål knyttet til

- stillingsinstruks og arbeidsbeskrivelse
- klare eller uklare ansvarsforhold
- beskrivelse av fullmakter
- virkemidler for styring
- ansvars og myndighetsforhold for andre ledere i linjen (over/under, og på samme nivå)
- samarbeidsforhold med andre ledere

**Dokumenter som grunnlag for styring**

Vi vil stille spørsmål knyttet til

- bruk av strategiplan og årsplan som styringsverktøy
- planlegging og rapportering (mål- og resultatstyring)

- andre relevante styringsdokumenter
- sammenheng mellom de ulike dokumentene

**Rapportering og oppfølging som grunnlag for styring**

Vi vil stille spørsmål knyttet til

- oppfølging av mål, resultater, økonomi og styringssignaler
- rutiner og systemer for rapportering
- rutiner og systemer for oppfølging

**Dialog som grunnlag for styring**

Vi vil stille spørsmål knyttet til

- formelle møter (styringsdialogmøter, styremøter med mer)
- uformell møtevirksomhet
- styringssignaler og kommunikasjon

**Til slutt – oppsummerings spørsmål**

- oppsummering av styringspraksis
- reformenes påvirkning av styringen (jf. Kvalitetsreformen)
- styring av eksternfinansiert virksomhet
- Andre ting som kan være relevant for undersøkelsen – rom for kommentarer og spørsmål