

15.08.2016

Saksansvarlig: Ida Munkeby

Saksbehandlere: Trond Singsaas og Per Eivind Kjøl

Arkiv: 2016/3914

NOTAT

Til: Styret

Fra: Rektor

Om: Administrativ organisering av NTNU: Prosesser og funksjons- og oppgavefordeling

Tilråding:

1. Styret tar til etterretning redegjørelsen om administrative prosesser, og at dette legges til grunn for det videre forbedrings- og effektiviseringsarbeidet. Det settes i gang et arbeid med å forenkle, standardisere og digitalisere gjennomgående prosesser i løpet av 2017 med sikte på å oppfylle styrets effektiviseringskrav stilt i S-sak 4/16
 2. Styret tar til etterretning forslag om generell funksjonsfordeling mellom administrativt nivå 1 og 2.
 3. Rektor gis fullmakt til å foreta prioritering av prosesser, den detaljerte funksjonsfordelingen innad i den sentrale fellesadministrasjonen og mellom nivå 1 og nivå 2.
-

I S-sak 32/16 (NTNUs administrative organisering. Første behandling) ble det fra rektors side lagt fram forslag til avdelingsstruktur i den sentrale fellesadministrasjonen, samt redegjørelse om gjennomgående administrative prosesser som bør forenkles, standardiseres og digitaliseres. I tillegg drøftet rektor i dette saksnotatet funksjons- og oppgavefordeling mellom den sentrale fellesadministrasjonen (nivå 1) og fakultetene, NTNU i Gjøvik og NTNU i Ålesund (nivå 2). Til styrets andre behandling av administrativ organisering ved NTNU legger rektor fram saken på nytt i to deler:

- om administrative prosesser og funksjons- og oppgavefordeling
- om administrativ avdelingsstruktur (S-sak 48/16)

Sakene har klare gjensidige sammenhenger, men for å skape en ryddig framstilling og tydelige vedtak er rektors vurdering at problemstillingene kan deles i to slike hoveddeler.

1. Administrative prosesser

For å kunne effektivisere og realisere målene som ligger i fusjonsplattformen anbefaler det rektoroppnevnte Børresenutvalget at vesentlige transaksjonelle (transaksjonsbaserte) oppgaver organiseres i form av standardiserte prosesser. Forslaget om å legge tyngre vekt på slike prosesser har bred støtte i høringsuttalelsene til Børresenutvalgets rapport. Rektor mener at innføring av gjennomgående administrative prosesser vil gjøre NTNU bedre i stand til å ta ut en effektiviseringsgevinst i tråd med styrets vedtak i S-sak 4/16.

1.1 Forenkling, standardisering og digitalisering av gjennomgående prosesser

Diskusjoner om aktuelle begreper tyder på at de forstås på flere måter. Det er derfor behov for å beskrive nærmere hvilken forståelse som ligger til grunn her. Den bygger på Børresenutvalgets sluttrapport.

En definisjon av en *prosess* kan gjerne være: «Det flere personer i en organisasjon til sammen utfører for å behandle en sak fra den oppstår til den er ferdigbehandlet, inklusiv de ressurser som benyttes og de regler som regulerer behandlingen».

«*Standardisering*» betyr i vår sammenheng at hele NTNU følger de samme trinnene og utfører aktivitetene iht. de samme rutinene og prosedyrene. Standardisering av prosesser er viktig for å skape effektiv flyt og skal bidra til å optimalisere den administrative virksomheten.

Digitalisering innebærer at prosessen og deloppgavene støttes av IT-verktøy og at de i minst mulig grad krever manuell håndtering ol. for å komme fram til resultatet. Det er grunn til å tro at den største effektiviseringsgevinsten tas ut når prosessen både er standardisert og digitalisert.

1.2 Rektors vurdering

Regjeringens «digitaliseringsprogram 2» har som mål at offentlig sektor skal gi bedre tjenester til sine brukere, og at ressursbruken skal bli mer effektiv innen forvaltningen. Ny teknologi og digitalisering av administrative prosesser er viktige virkemidler. NTNU har innført standardiserte prosesser på flere områder. Disse kan ytterligere forbedres og digitaliseres og arbeidsformen kan anvendes på langt flere områder enn i dag.

Mange prosesser slutføres i dag på nivå 2, for eksempel tilsetninger og behandling av klager på eksamen, men måtene de gjennomføres på varierer. Det kan derfor være fornuftig å ha en tilnærming der prosessen standardiseres for hele NTNU og at dette ansvaret ligger på nivå 1. Begrunnelsen er at vi unngår at det lages ulike prosesser og verktøy på nivå 2 og 3 med suboptimalisering for institusjonen som resultat.

Standardisering bør vurderes i transaksjonsbaserte oppgaver på tvers av funksjonsområder. Oppgaver og tjenester som skal gi likebehandling for studenter, ansatte og andre bør standardiseres. Særlig viktig blir dette ved et flercampusuniversitet der et fagmiljø/institutt må forholde seg til flere fakultet. Felles og standardiserte løsninger vil lette samhandlingen mellom nivå 1, 2 og 3 (sentralt, fakultet, institutt).

Generelt sett vil oppgaver som krever god forståelse av og innsikt i den faglige virksomheten med behov for lokal tilpassing være lite egnet. Det vil også være uhensiktsmessig å standardisere områder der skjønnsutøvelse er et sentralt element, likeledes oppgaver som krever personlig nærhet (relasjonelle oppgaver som f.eks. studieveiledning, kriser, konflikter ol.). Andre eksempler er strategiprosesser, utredningsarbeid, juridiske vurderinger ol.

Børresenutvalget lanserer 8 prosesser som bør forenkles, standardiseres og digitaliseres:

- Eksamen inkl. vurdering, begrunnelse og klage
- Studieplanlegging
- Studiekvalitet
- Prosjektgjennomføring
- Rekruttering og mottak av ansatte
- Prosesser vedr. variabel lønn og reiseregninger
- Plan-, Budsjett- og Oppfølgings-prosessen (PBO)
- Bestilling til betaling

Med få unntak støtter høringsinstansene utvalgets forslag. I høringsuttalelsene er dessuten flere prosesser trukket fram:

- Inn- og utreise for vitenskapelig tilsatte
- Mottak av utenlandske vitenskapelig tilsatte
- Ph.d.-prosessen – forskerutdanningsløpet (fra søknad til tildelt grad med promosjon)
- Opptaksprosessen for mastergrader og EVU (etter- og videreutdanning)
- Prosess i tilknytning til utreisende studenter
- Prosess i tilknytning til innreisende studenter
- Eksamensoppgaver fra utarbeidelse fram til at gamle oppgaver ligger tilgjengelig på nettet
- Planlegging og gjennomføring av praksisopplæring

Ansvaret for å forbedre og standardisere og digitalisere gjennomgående prosesser fordeles på lederne i rektoratet i tråd med deres funksjonsansvar. Innføring av prosesser er et langsiktig og kontinuerlig arbeid. Muligheten er nå til stede for et større løft og for å utvide prosesstilhørningen til å gjelde flere områder. Samtidig vil rektor peke på at prosessforbedringer er en løpende oppgave.

Rektor vil lage et veikart som viser når de ulike prosessene med digitalisering skal være på plass og slutter seg til Børresenutvalgets forslag til prioriteringskriterier:

- Prosessen støtter kjernevirksomheten og de viktigste brukerne
- Prosessen må være gjennomgående, dvs. gå over flere nivåer i organisasjonen
- Den egner seg for standardisering og digitalisering
- Den gjelder mange personer
- Den har et betydelig gevinstpotensial

I tråd med Børresenutvalgets forslag mener rektor at noen faktorer må være på plass før forenkling, standardisering og digitalisering av prosesser innføres: Vi må innføre rollen som *prosesseier* som forankres hos lederne i rektoratet. Utvikling av prosesser med design, standarder, rutiner, informasjon skje i nær kontakt med bidragsytere i prosessen og sluttbrukeren. Standardisering må ikke gå så langt at det går på bekostning av fysisk nærhet

der det er en sentral verdi eller er uhensiktsmessig sett fra brukernes ståsted. Denne fleksibiliteten må imidlertid ikke gå utover likebehandling og kvalitet.

2. Funksjons- og oppgavefordeling mellom nivå 1 og nivå 2

2.1 Børresenutvalgets forslag

Børresenutvalget definerer funksjoner slik:

«Funksjon» er en kombinasjon av oppgaver og myndighet. Utvalget definerer «funksjon som et sett av oppgaver som kan knyttes til /løses på ett nivå på vegne av hele eller deler av organisasjonen, eller som løses koordinert mellom flere nivå. Funksjoner har relevans for arbeidsdelingen mellom nivå 1 og 2/3, og for gjennomgående prosesser, og de danner grunnlaget for organisasjonsstrukturen.»

Utvalget har delt virksomheten inn i ni funksjonsområder. Støtte til undervisning og utdanning, forskning og nyskaping er knyttet til primærvirksomheten og derfor spesielle for universitet og høyskoler. HR, kommunikasjon, økonomi, IKT, dokumentforvaltning, drift og eiendomsforvaltning er generiske funksjoner en ville finne ved alle store institusjoner.

En omfordeling av oppgaver bør basere seg på skillet mellom transaksjonelle og relasjonelle tjenester. Børresenutvalgets definisjon på begrepsparet er:

«Transaksjonelle tjenester trekker i retning av at tjenestene utføres av nivå 1 eller i felles tjenestesenter. Dette forsterkes av fusjonen med høyskolene i Gjøvik og Ålesund. Fagmiljøene i Gjøvik og Ålesund vil bli tilknyttet flere fakultet. De bør derfor møte en organisasjon som har felles og standardiserte prosesser.»

Relasjonelle tjenester krever tett kontakt mellom enkeltpersoner/grupper som har behov administrativ bistand og som forutsetter god innsikt i virksomheten ved enheten. Denne typen tjenester trekker i retning av at flere tjenester og oppgaver bør ligge i eller nær fagmiljøet.»

2.2 Høringsuttalelser til Børresenutvalget

Fakultetene slutter seg med noen unntak til hovedtrekkene i arbeidsdelingen mellom nivå 1 og nivå 2/3, og flere vil gå lenger med å flytte oppgaver til nivå 2 enn foreslått i Børresenutvalget. Selv om ikke alle de konkrete forslag til replassering støttes, er de fleste enige i retningen i sluttrapporten om å legge flere oppgaver til nivå 2/3 innenfor de fleste funksjonsområder.

Fakultetene mener også at det er rom for sterkere integrasjon i NTNU, samtidig som det er behov for tydeligere arbeidsdeling mellom nivå 1 og 2. Nivå 1 bør ha ansvar for å utvikle felles strategier og policyer, ha systemansvar, tilby spesialisttjenester, f.eks. juridiske tjenester samt koordinere disse.

Flere fakulteter mener nivå 1 med fordel kan administrere fellestjenester/serviceoppgaver. Innføring av felles verktøy, prosesser og standarder vedrørende transaksjonelle oppgaver kan bidra til økt effektivitet. Dette vil gjøre det mulig for administrasjonene ved nivå 2/3 å flytte oppmerksomheten fra forvaltnings- og driftsoppgaver til fagnær bruker- og lederstøtte.

En rekke administrative oppgaver vil kreve så stor virksomhetsforståelse og nærhet til kjernevirksomheten og linjeledelsen at de teknisk-administrative ressursene i størst mulig grad bør organiseres lokalt på nivå 2 og 3. Det dreier seg om støttefunksjoner med ansvar for strategisk og operativ støtte til fakultets- og instituttledelsen, fakultetsspesifikke spesialistoppgaver og styring av fakultetenes virksomhet. Det vil også være behov for kapasitet og kompetanse på nivå 2 med ansvar for oppgaver innenfor de fleste funksjonsområder.

NTNU i Gjøvik og Ålesund ønsker i all hovedsak tett samarbeid med funksjons- og prosesseiere i den sentrale fellesadministrasjonen (nivå 1). Fellesadministrasjonen vil overta en rekke oppgaver som i dag utføres i de tidligere høgskoleadministrasjonen og som vil avlaste dem. Eksempler er sekretariatsfunksjoner for ulike utvalg på studieområdet, lønnsforhandlinger, refusjonskrav til NAV, personalhåndbok, inngåelse av rammeavtaler, prosess- og systemeierskap, IT-drift og økonomireglement og –styring.

Det pekes på at noen oppgaver egner seg for digitalisering og derfor er uavhengig av lokalisering. NTNU i Gjøvik og Ålesund har kompetanse til å ivareta fellesfunksjoner, noe som kan avlaste den sentrale fellesadministrasjonen. Eksempler er studieområdet (opptak), internopplæring ved bruk av digitale medier, testmiljø for nye prosesser og systemløsninger og informasjonssikkerhet.

Fra *den sentrale fellesadministrasjonen* foreslås en rekke tiltak innen IKT-området med sikte på endret ansvars- og oppgavefordeling mellom nivåene. Det forutsettes at en sentral IKT-avdeling får et ansvar for en rekke gjennomgående prosesser og oppgaver. Disse forslagene anses for å være nødvendige for å utvikle kvaliteten i IT-tjenestene og generelt effektivisere den administrative virksomheten.

Innen utdanningsområdet er det først og fremst pekt på hvilke områder som bør være på sentralt nivå, begrunnet både ut fra kvalitets- og effektivitetshensyn. Blant disse er EVU-administrasjon, karrieretjenester, utreisende studenter, eksamensavvikling og Felles Studentsystem (FS). Innen forsknings- og innovasjonsområdet er det ingen forslag om endring av ansvar mellom nivåene. Det blir imidlertid pekt på at behovene for økt kvalitet i støttefunksjoner, særlig innen de EU-relaterte oppgavene, tilsier et sterkere sentralt ansvar for å utnytte bedre universitetets samlede kompetanse. På personalområdet og økonomiområdet foreslås en økt grad av sentralisering av transaksjonelle tjenester.

2.3 Rektors vurdering

Det vil være svært vanskelig å beskrive i detalj arbeidsdelingen mellom nivå 1 og 2. Detaljeringen vil ha nær sammenheng med hvilke oppgaver/aktiviteter som inngår i de standardiserte gjennomgående prosessene og må kunne justeres i lys av erfaringer. I styresammenheng må funksjons- og oppgavefordeling beskrives på et overordnet og generelt nivå. Generelt er rektor opptatt av at en unngår at saker behandles på flere nivå i organisasjonen, at fakultetene blir avlastet for en del drifts- og forvaltningsoppgaver og dermed får frigjort kapasitet til faglig-strategisk arbeid.

Børresen-utvalget konstaterer at forslagene fra enhetene om arbeidsdeling mellom nivåene «tyder på at dagens fordeling i hovedsak vurderes å være fornuftig. Samtidig er det både vilje og interesse for å gjøre justeringer enten ved å flytte delfunksjoner til et annet nivå eller forsterke delfunksjonen.» Rektor er enig i denne vurderingen, og konstaterer at det i dag er en større aksept for sterkere administrativ styring og for å flytte en del transaksjonelle oppgaver

til nivå 1. Rektor legger dette til grunn for sin vurdering av den framtidige funksjonsfordelingen.

Noen utviklingstrekk har konsekvenser for arbeidsdelingen. De trekker i hver sin retning: en samling av tjenester på nivå 1 og en flytting av oppgaver fra nivå 1 til nivå 2:

- I løpet av de 10 siste årene har fakultets- og instituttadministrasjonene fått vesentlig høyere kompetanse og større kapasitet. Parallelt har den samlede virksomheten ved fakultetene vokst, og det er oppstått større og nye behov for administrative tjenester. Kapasitets- og kompetanseøkningen på nivå 2/3 gir et solid og trygt grunnlag for å flytte noen oppgaver som i dag utføres i fellesadministrasjonen til fakultet/institutt.
- I samme perioden er nye digitale verktøy blitt tilgjengelige og tatt i bruk. Potensialet i digitaliseringen er imidlertid ikke fullt utnyttet. IT-verktøy åpner for automatisering, håndtering av transaksjonelle oppgaver med stort volum, digital informasjonsflyt, noe som bl.a. vil resultere i kortere behandlingstid. Dette trekker i retning av å samle f.eks. drift av Basis-IT og 1. linje brukerstøtte, håndtering av fakturaer, reiseregninger m.v. og dokumentasjonsforvaltning på nivå 1 slik utvalget foreslår.

Rektor mener at den administrative funksjons- og oppgavefordelingen mellom nivå 1 og nivå 2 skal være lik for hele institusjonen. Det betyr at fakultetene i utgangspunktet har de samme oppgaver, fullmakter og tilgang på de samme tjenestene fra den sentrale fellesadministrasjonen med mindre spesielle forhold tilsier andre løsninger. Innenfor rammene av en tilnærmet lik arbeidsdeling mellom nivåene må det være rom for variasjon i arbeidsform og videredelegering. Felles og standardiserte løsninger vil lette samhandlingen mellom nivå 1, 2 og 3 og ikke minst med NTNU i Gjøvik og NTNU i Ålesund der fagmiljøene/instituttene skal forholde seg til flere fakultet.

Fellesadministrasjonen på nivå 1 skal å bidra i utarbeidelsen og gjennomføringen av institusjonelle strategier og policyer. Den har ansvar for den samlede virksomheten – både faglig og administrativt. Fellesadministrasjonen skal bistå den øverste ledelsen med å koordinere, kvalitetssikre og føre tilsyn med at virksomheten drives rasjonelt og effektivt. Den skal utvikle og tilby lederutviklingsprogram og kvalitetssikringssystem. Nivå 1 skal fastsette hvilke studieprogram institusjonen skal tilby.

Fellesadministrasjonen skal yte tjenester til hele institusjonen. Den skal ha ansvar for gjennomgående prosesser, systemer og rutiner og ha prosesseierskap. Det gjelder også prosesser der oppgavene i hovedsak utføres på nivå 2 og 3. Fellesadministrasjonen skal ivareta oppgaver som krever spesialkompetanse som det ikke er rasjonelt å spre på flere nivå eller enheter i organisasjonen. Det kan være oppgaver som utføres så sjelden og i så lite omfang at fakultet/ institutt ikke er tjent med å bygge opp egen tjeneste. Det samme gjelder oppgaver som ikke er direkte knyttet primærvirksomheten. Repeterende oppgaver av stort omfang og der faglige premisser spiller liten rolle bør løses i sentrale driftsenheter. Dette gjelder f.eks. opptak, timeplanlegging, eksamensavvikling, håndtering av lønn, reiseregninger ol.

Nivå 2 (fakultetene) skal utarbeide helhetlige strategier for sine fagområder og skal kvalitetssikre virksomhet ved sine faglige enheter. Det er ansvarlig for sin studieportefølje, og er gradsgivende myndighet. Fakultetet mottar bevilgninger fra styret og fordeler til instituttene på grunnlag av eget budsjett. En viktig oppgave er å bidra til og å legge til rette for

at fakultet skaffer til veie ekstra ressurser gjennom bidrags- og oppdragsfinansiert virksomhet (BOA). Fakultetet er tilsetningsmyndighet for vitenskapelig og administrativt personale.

Børresenutvalget og flere høringsinstanser mener flere transaksjonelle oppgaver best løses i felles tjenestesentere, dvs. sentere som utfører oppgaver for hele institusjonen og for alle nivå. Allerede i dag har vi enheter som fungerer slik. Rektor støtter forslaget om å opprette felles tjenestesenter på flere områder. Det foreligger allerede ferdig utredede planer om å innføre felles tjenestesenter for IKT, for økonomitjenester og for å håndtere variabel lønn, reiseregninger og fastlønn. Rektors vurdering er at slike tiltak vil gi store muligheter for kvalitetsforbedringer og for effektivisering, og vil legge vekt på rask gjennomføring av konkrete tiltak.

Dersom styret følger rektors tilråding vedrørende avdelingsstruktur, vil institusjonen få en felles sentral enhet (avdeling) for dokumentasjonsforvaltning. Rektor foreslår i samme sak at NTNU skal ha en samlet IKT-avdeling, og at fakultetene som følge av dette, ikke skal ha en egen administrativ tjeneste for basis-IKT. Disse to forslagene, og særlig det siste, er de mest omfattende ut fra et endringsperspektiv. Oppgavefordelingen innebærer en konkret omstrukturering som medfører en stor omstilling og med antatt betydelig effektiviseringspotensial. Det vises til en nærmere beskrivelse av dette i S-sak 48/16 om avdelingsstruktur.