



Roar Eilertsen og Paul Bjerke

Tillitsreform - mer enn ord

Forord	4
Innledning	6
1 Fra tillit til mistillit	8
Konsekvenser av reformene	10
Instituttsektoren	20
Fra tillit til mistillit	22
2 Hovedtrekk i dagens situasjon	24
3 Sentralisering	27
Finansieringssystemet	28
Basisbevilgningene	29
Resultatbaserte bevilgninger	30
Styringsmeldingen	32
Finansieringssystemet i hverdagen	33
4 Medbestemmelse	36
Medbestemmelse og autonomi i hverdagen	38
5 Direktorisering	41
Uklare roller og mer byråkrati	42
Delvis hørt	44
Direktorisering i hverdagen	46
6 Detaljstyring	47
Tildelings- og etatstyringsbrev	50
Utviklingsavtaler	52
Detaljstyring i hverdagen	54
7 Digitalisering	55
Digitalisering i hverdagen	56
8 Erfaringer fra tillitsreformer	60

Danmark.....	60
Sverige.....	64
Oslo.....	67
9 Den politiske situasjonen	71
LO	71
Partiprogrammer.....	73
Arbeiderpartiet.....	74
Senterpartiet.....	79
SV.....	83
Partiene: Doble signaler	88
10 Forslag til krav	90
Finansieringssystemet.....	90
Digitalisering	91
Direktoratene mm	92
Medbestemmelse og autonomi	92
Detaljstyring	93

Forord

Rapporten «Tillitsreform – mer enn ord?» er utarbeidet i De Facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte på oppdrag fra NTL-foreninger ved universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter (uhf-sektoren). Rapporten inngår i foreningenes arbeid med å utforme fagbevegelsens krav til innhold i de rødgrønne partienes varslede tillitsreform i sektoren.

I arbeidet med rapporten har vi gjennomført intervjuer med grupper av NTL-tillitsvalgte på mange institusjoner i sektoren. Her har vi fått innspill og synspunkter hvordan hverdagen oppleves innenfor dagens styringssystemer, og på hvilke endringer som må til dersom idealene om uavhengige institusjoner og akademisk frihet skal realiseres i større grad.

Vi takker alle som stilte opp og ga verdifulle bidrag til arbeidet med rapporten. Selv om situasjonen er ulik institusjonene imellom, fikk vi langt på vei bekreftet våre hypoteser om at det er ganske meningsløst å snakke om en tillitsreform uten å gjøre noe med de overordnede strukturene som i dag styrer sektoren (konkurrans- og markedstenkningen, finansieringssystemet, digitaliseringens standardisering og ensretting, manglende medbestemmelse fra de ansattes organisasjoner, mm.).

I rapporten gjennomgår vi også deler av den omfattende forskningen som skjer på status og utvikling i uhf-sektoren, både i Norge og internasjonalt. Den bygger i stor grad opp under vår tilnærming: En tillitsreform innenfor rammene av dagens styringssystemer er dømt til å bli en fiasko. De overordnede systemene må endres slik at reell makt flyttes ut til institusjonene og ned til de ansatte. Kravene til en tillitsreform må ha dette som utgangspunkt.

Vi takker NTL-foreningene for et spennende oppdrag, og håper rapporten kommer til nytte i det videre arbeidet med fagbevegelsen posisjoner for å gi tillitsreformen et innhold.

Oslo, mai 2021

Paul Bjerke og Roar Eilertsen

Innledning

De rødgrønne partiene har lovet at det skal gjennomføres en tillitsreform i offentlig sektor dersom de vinner valget høsten 2021. Den etter hvert utskjelte New Public Management-styringen, med bestillere og utførere, kjøp og salg, tilbydere og kunder, detaljert målstyring og rapportering, standardisering og mistillit, osv., skal endelig gravlegges. Eller skal den det?

Blant fagforeninger og ansatte i offentlig sektor er det mange som frykter at tillitsreformen vil ende opp som et retorisk mageplask, og at hverdagen ikke vil bli så annerledes. Dersom to rapporteringsskjemaer slås sammen til ett, og dersom strukturene som tvinger alle inn i sentraliserte, toppstyrte systemer og i en markedssimulert konkurranse om oppgaver og driftsmidler, vil det meste fortsette som før.

For fagbevegelsen er det avgjørende at tillitsreformen fylles med et reelt innhold. Det pågår derfor en diskusjon om hvilke krav som bør stilles til reformen. Innenfor høyere utdanning og forskning har NPM-æraen vart i over tjue år, og spennet mellom «uavhengige» institusjoner og sentralisert overstyring har knapt vært større enn nå. Det er utviklet intrikate systemer for å styre undervisning og forskning mot kravene fra politikk og marked, og hverdagen for vitenskapelige og administrativt ansatte i sektoren reguleres av et utall forskrifter og krav fra oven. Det skal «produseres» studiepoeng og forskningsartikler, det skal dokumenteres og rapporteres, og institusjoner og ansatte skal måles og sammenlignes mot hverandre. De som møter kravene blir belønnet med økte bevilgninger og høyere rangering. De som «mislykkes» straffes. Den akademiske friheten, hvor institusjoner og ansatte selv har innflytelse på hvordan samfunnsoppgavet skal løses, har blitt snevret inn.

En tillitsreform i uhf-sektoren (universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter) kan analyseres langs to dimensjoner; hvordan reformen skal påvirke og endre forholdet mellom institusjonene og overordnet myndighet, og hvordan den påvirker og endrer forhold innad i institusjonene. Innad handler det både om forholdet mellom ulike administrasjons- og organisasjonsnivåer, og mellom institusjonen og den

enkelte medarbeideren. I denne rapporten prøver vi å belyse problemstillinger innenfor begge disse sporene.

Regjeringen presenterte i mars 2021 en lenge varslet «styringsmelding» for UH-sektoren, og fulgte opp med flere forslag til lovendringer, organisasjonsendringer og videre utredninger av hvordan sektoren skal styres. Disse er nå til høring og behandling, og her er søkelyset i all hovedsak på forholdet mellom departementet og institusjonene. I rapporten ser vi nærmere på forslagene, vi setter dem opp mot de innspill som har kommet fra institusjoner og fagforeninger, og vi analyserer hvordan de påvirker institusjonenes og de ansattes makt og innflytelse i sektoren.

Gjennom intervjuer med NTL-tillitsvalgte og gjennomgang av relevant litteratur har vi sett på hvordan hverdagen til de ansatte i sektoren påvirkes av de overordnede styringssystemene. De omfattende og tidkrevende kravene til rapportering og måling springer ut av den måten man velger å organisere sektoren på. En tillitsreform må derfor først og fremst handle om hvordan makt skal flyttes fra departement og marked til institusjonene, og hvordan de ansattes innflytelse over egen arbeidshverdag kan styrkes gjennom økt akademiske frihet og økt medbestemmelse gjennom deres organisasjoner.

1 Fra tillit til mistillit

I løpet av de siste 25 årene er universitets- høyskole og forskningssektoren dramatisk endret. Bakgrunnen er dels at de markedsliberale New Public Management (NPM)-reformene også rammer dette feltet. I tillegg preges utdanningsområdet av prosesser styrt av OECDs¹ politikkutviklere og den såkalte Bologna-prosessen.² Begge disse prosessene har internasjonal harmonisering av høyere utdanning som mål. I Norge ble f.eks. gradene omdøpt til bachelor og master mens de gamle tallkarakterene ble erstattet av bokstaver.

Et viktig element i NPM-reformene³ var sterk «brukerorientering», dvs. vekten på studentenes og oppdragsgivernes tilfredshet og meninger. Dette gjøres ved å skape et pseudomarked som institusjonene må posisjonere seg i. De må gjøre seg lekke for studentene, sørge for produksjon av studiepoeng og kandidater og konkurrere om forskningsmidler fra næringsliv og offentlig sektor. I forlengelsen av dette blir studentene og oppdragsgiverne *kunder* som universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter må tilfredsstille.

Ved siden av å sette "studenten i sentrum", ble reformene lansert som et svar på institusjonenes krav om mindre detaljstyring og kontroll fra departementet. Men det var ikke en hvilken som helst frihet som ble tildelt. Mjøsutvalget, som foreslo mange av NPM-endringene, sa det slik:

¹ Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling, består av såkalte vestlige industriland

² Samarbeid mellom utdanningsministre fra 46 europeiske land

³ Hood, C (1991) A public management for all seasons i *Public administration* 69/1

”(Institusjonene skal) i større grad vektlegge og være lydhøre overfor behov og forventninger fra omgivelsene og brukerne av institusjonene [...] Incitamentene må utformes slik at institusjonene har interesse av å innrette seg etter studentenes ønsker...kreve at institusjonene i større grad ’skreddersyr’ utdanningstilbud etter krav og forventninger i arbeids- og næringsliv”.⁴

Det het at finansieringsmodellen skal «[p]remiere universiteter og høyskoler som er preget av kvalitet, og som får studentene til å lykkes», «[f]remme evne og vilje til raskere omstilling av kapasitet og opprettelse av nye studietilbud for å tilpasse studieprofilen til endringer i studieønsker eller samfunnets behov for arbeidskraft» og «belønne kvalitet i forskning».⁵

Med andre ord: Mjøsutvalget la opp til en *styrt autonomi* der institusjonene gjennom strukturelle tiltak ble tvunget til å tilpasse seg studentenes valg og næringslivets behov. Dette er ingen tilfeldig tanke. Det er tvert i mot en av grunntankene bak New Public Management-reformer i utdanningssektoren.⁶

Styringssystemene er siden 1990-tallet blitt grunnleggende endret. Tidligere besto den faglige ledelsen av vitenskapelig ansatte som på de aller fleste nivåer ble valgt av sine kolleger. De faglige ansatte hadde innenfor sin jobb-bekrivelse svært stor frihet til selv å bestemme over sin forskning og undervisning – og kontrollen var nokså begrenset. Denne beskrivelsen passer best på universitetene. Lærerskoler, barnevernsutdanninger, sykepleierskoler og forskningsinstitutter hadde i

4 NOU 2000:14 Frihet med ansvar

5 NOU 2000:14 Frihet med ansvar

⁶ Frølich, Nicoline (2006). Offentlig politikk for høyere utdanning. Endringer i finansiering - endringer i faglige prioriteringer?. NIFUSTEP-Rokkansenteret-NFR, s. 82

hovedsak ansatte ledelser, mens distriktshøgskolene overtok universitetenes ledelsesmodeller.

Det var selvsagt ulemper med denne formen for styring (som eksempelvis faglig professorvelde, muligheter til å unndra seg arbeid, ingen eller liten innflytelse for teknisk/administrativt ansatte og studenter). En del av dette ble justert og rettet opp i løpet av de siste tiårene av 1900-talet.

Men en viktig NPM-reform er å erstatte valgte ledelser på alle nivåer med ansatte ledere samt etablere styrer som delvis er utpekt av departementet og som normalt har en av de departementsoppnevnte som leder. Dermed får lederne sin lojalitet oppover i systemet.

Konsekvenser av reformene

Det er publisert en rekke bøker, forskningsrapporter, evalueringer og diskusjonsnotater om konsekvensene av denne gjennomgripende endringen av uhf-sektoren. Her vil vi kort referere fra fire viktige dokumenter, NTLs arbeidsgruppes rapport fra 2015, organisasjonsforskeren Jo Eses phd-avhandling fra 2019, Aksel Tjoras bok *Universitetspolitikk* fra samme år og Arbeidsforskningsinstituttets intervju-undersøkelse om medbestemmelse i sektoren publisert høsten 2020.

Men først noen sitater fra en debattartikkel som de nederlandske forskerne Willem Halffman og Hans Radder lanserte i 2015: «The Academic Manifesto ; from an Occupied to a Public University».⁷ De hevdet at academia er overtatt av en hær av profesjonelle administratorer, "som er utstyrt med excelark, output-indikatorer og revisorprosedyrer og akkompagnert av «effektivitets og eksellens-marsjen». Management har

⁷ <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11024-015-9270-9>

utpekt akademikerne til sine indre fiender og bruker de mest absurde midler til å holde kontroll, slik som «pengesløsende fusjoner og semifusjoner, stadig mer detaljerte og kostbare kontrollsystemer og ekstremt dyre prestisjeprosjekter».

De nye makthaverne på universitetene stoler ikke på akademikerne, de må derfor kontrolleres, testes og overvåkes gjennom tellekanter og management-aktige styringslinjer ovenfra og ned. De antar at dette vil gjøre deres arbeid kontrollerbart for andre. Det produseres «output» som passer revisorenes regneark. Regimet bryr seg egentlig ikke om faglig kvalitet, som de ikke kan bedømme, men heller om tallfestet «performance», en *illusjon* av kvalitet som overvåkes av «utdanningseksperter, PR-folk, advokater, eiendomsforvaltere» – og på toppen av pyramiden – profesjonelle universitetsadministratorer.

Alt gjøres om til konkurranse, noe som igjen fører til «en permanent krigstilstand mellom alle parter, som ødelegger det sosiale nettverket på universitetene, men tjener okkupantene». Du kan ikke lenger vise dine forskningsideer til dine kolleger fordi de kan stjele dem. Konkurransen leder også til ekstremt høye overheadkostnader: Å skrive forskningssøknader krever en betydelig del av forskningstida, mens sjansen til suksess er som en til ti «or even less.» Samtidig, hevder Halffman og Radder, legger konkurransen om studenter makta i hendene på ungdommer som ofte ikke er ute etter kvalitet, men jakter på et image og et attraktivt studentliv. Dermed bruker universitetene penger på restauranter og sportsanlegg. Og hvis student-tilstrømningen øker, synker kvaliteten fordi infrastrukturen (lokaler, lærere, undervisningsmetoder og administrasjon) ikke holder følge med studenttallet

Noen år senere ble artikkelen fulgt opp med en publisasjon med innspill fra ulike deler av verden, der lokale forskere drøftet om beskrivelsen passet for deres land. Dessverre er det ingen norske bidrag. Men Anita Välikangas fra Finland skriver om situasjonen i Finland og de skandinaviske landene, og hun konkluderer med at vi ikke er kommet så langt ennå, men at utviklingen åpenbart går i samme retning.⁸

En arbeidsgruppe nedsatt av NTLs forbundsstyre avga sin innstilling i 2015.⁹ I vår sammenheng vil vi først og fremst legge vekt på hva utvalget sa om styringsreformene, som utvalget nettopp knytter til spørsmålet om *tillit*. Grappa viste til at det bygges opp eksterne organer som skal kontrollere universiteter og høyskoler. Det viktigste av dem er Norsk organ for kvalitet i utdanningen (Nokut):

Oppretting av slike "uavhengige" kontrollorganer som i hovedsak på juridisk og formelt grunnlag skal vurdere om offentlig ansatte gjør jobben sin, er en del av den "styringen gjennom mistillit" som er et sentralt element i nyliberale reformer.

Grappa viste videre til utdanningsforskeren Gustav Jensen som påpeker at det ikke lengre er lærere og andre med praktisk og teoretisk erfaring knyttet til skole og undervisning som vurderer kvalitet: «Andre profesjoner, ikke minst jurister og økonomer, og nye organer som

⁸ <https://social-epistemology.com/2017/07/13/international-responses-to-the-academic-manifesto-reports-from-14-countries-willem-halfman-and-hans-radder/>

⁹ https://www.ntl.no/Content/133810/cache=20200106170051/Rapport_forskningogutdanning2016.pdf
12

Utdanningsdirektoratet og Nokut, skal vise oss veien og belære oss om kvalitet».¹⁰

Grappa pekte også på at akademisk frihet innebærer at de politiske myndigheter må ha tillit til at forskerne og forskersamfunnene er i stand til å velge både forskningstemaer og metoder som i prinsippet er nyttige for samfunnet og konkluderte med at fristillingen av høyere utdanning gjør institusjonene til aktører som må «posisjonere seg i konkurransen om sin del av kaka fra departementet»:

For ytterligere å sikre seg en utvikling i ønsket retning, innsettes gjerne styremedlemmer som i utgangspunktet ser markedstenkning og markedstilpasning som det naturlige premiss for styring. Når omorganiseringene er fullført, slik som ved NTNU, komplementeres markedets usynlige hånd med den tilsatte ledelsens svært synlige strategiske hånd.

Den samme hovedkonklusjonen finner vi i boka *Universitetskamp* som er redigert av NTNU-sosiologen Aksel Tjora og utgitt på Scandinavian Academic Press i 2019. Mange av bokas forfattere refererer for øvrig, i likhet med NTL-utvalget, til Halfmann og Radders «Manifest». Tjora skriver i sitt innledningskapittel at endringene kan knyttes til «managerialism, en tro på at ledelse og ledere trengs for å håndtere sosiale og økonomiske oppgaver.» En slik ledelsesideologi hviler ifølge Tjora på fire søyler: troen på ledelse som et sett av ferdigheter som kan anvendes på tvers av alle fag og virksomheter, troen på at ledere må gis betydelig autoritet og ansvar, en klokkestro på materielle belønninger for å forbedre individuell og organisatorisk «performance» og endelig - troen på definering og måling av arbeidsprosesser og -oppgaver.¹¹

¹⁰ 24 Karlsen, Gustav (2006): *Utdanning, styring og marked*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 250

¹¹ Tjora, Aksel, red. (2019) *Universitetskamp*, Oslo: Scandinavian Academic Press, s. 23

I likhet med andre peker Tjora på at de ansattes faglige identitet kan motvirke noe av effekten, siden professorens hverdag bare delvis er styrt av institusjonen. Tjora peker på at vi derfor ser både hurtige endringer, som fusjoner og høyskoler som får universitetsstatus, og mer langsiktige endringer som kan være vanskeligere å observere f.eks. at «forskningen endres over tid fra langsiktig faglig prioritering til kortsiktig styring ved utlyste satsinger, fra Forskningsråd og EU. Undervisningen endres ved overgangen til masseuniversitet, fra vekt på selvstendighet og refleksjon til vekt på tett oppfølging og oppgaveløsning. Han frykter at «universiteter og høyskoler over tid mister noen av sine særtrekk og kanskje sågar berettigelse» og er bekymret over en utvikling i sektoren som «i minkende grad gir rom for universitetenes rolle som samfunnsinstitusjoner i et deltakerdemokrati som det norske».

Tjora mener at strategisk ledelse, telling og kontroll erstatter akademisk frihet og tillit, der midler blir til mål: «Systemene blir på en måte «seg selv nok» eller «et mål i seg selv». Tjora peker på finansieringsordningen som fører undervisningens mål i «retning av heller å få kandidater uteksaminert på normert tid enn å sørge for at de får med seg et vell av kunnskap, ferdigheter og dannelse» og at forskningens mål blir «å spy ut flest mulig poenggivende artikler selv om de innholdsmessig skulle vise seg å være helt poengløse.»¹²

I sitt kapittel i boka viser Knut H. Sørensen¹³ til hele 17 reformer i perioden fra århundreskiftet. Til sammen representerer dette «et forandringstrykk uten historisk sidestykke». Sørensen peker på at mens universitetene i USA og England i stadig større grad finansieres av studieavgifter, er situasjonen i Europa noe annerledes. Han skriver at sektoren «styres på

¹² Tjora, Aksel, red. (2019) *Universitetskamp*, Oslo: Scandinaian Acedemic Press, s. 33

¹³ Tjora, Aksel, red. (2019) *Universitetskamp*, Oslo: Scandinaian Acedemic Press, s 450ff

avstand». Sørensen mener at «universitetene i økende grad forsøker å framstå og bli oppfattet som enhetlige organisasjoner der toppledelsen og administrasjonen opptrer som talspersoner overfor og bindeledd til politiske myndigheter og næringslivet og dermed i stand til strategisk å navigere de viktigste eksterne og interne relasjonene». Dette innebærer at universitetene kan oppfattes som vanlige bedrifter. Utviklingen er særlig utfordrende for instituttlederene som «forventes å [...] redusere det autonome rommet til de vitenskapelig ansatte». Dette plasserer dem i klemme mellom toppledelsen og de ansatte der de dessuten overlesses med mål-, styrings- og politikkdokumenter. I et notat til NTNUs dekanmøte, som ironisk nok het «Rydding av politikker ved NTNU», ble det listet opp *45 forskjellige politikkdokumenter* som skal styre virksomheten ved NTNU.

Samtidig mener Sørensen at dagens norske universiteter faktisk *ikke* fungerer som vanlige bedrifter. Reformene, slik de er formulert av det forsknings- og utdanningspolitiske systemet, overser stort sett den ganske høye graden av selvstyre og ansvarlighet blant de vitenskapelig ansatte. Dette spiller en avgjørende rolle i den daglige virksomheten. Noen ansatte forsøker å lukke ørene for maset, mens andre aksepterer kravene om «mer og bedre innsats» fordi de selv ønsker å bli bedre og få økt anerkjennelse.

Utviklingen rammer tilliten innad i institusjonene. En undersøkelse etter fusjonen mellom NTNU og tre tidligere høyskoler i 2016 viste at *58 prosent* av de ansatte på «gamle» NTNU ikke hadde tillit til at rektoratet fører organisasjonen i riktig retning. Men Sørensen tror neppe slike funn vekker særlig bekymring: Kunnskaps-departementet og toppledelsen ved universitetene «får sin virkelighetsforståelse bekreftet gjennom framgang på tellekantene og gjennom samtaler med hverandre». Han frykter også framveksten av mistillit mellom toppledelsen og de ansatte som i lengden vil føre til mer rapportering og mer revisjonsarbeid.

I sin phd-avhandling drøfter organisasjonsforskeren Jo Ese¹⁴ noen av de samme problemstillingene. Han viser først at sammensetningen av det administrative personalet ved UH-sektoren har endret seg betydelig. Selv om andelen administrative bare er økt fra 24 til 27 prosent av totalen fra 1992 til 2017, er *sammensetningen* av denne gruppa helt annerledes i dag. Det går fram av denne grafen:¹⁵

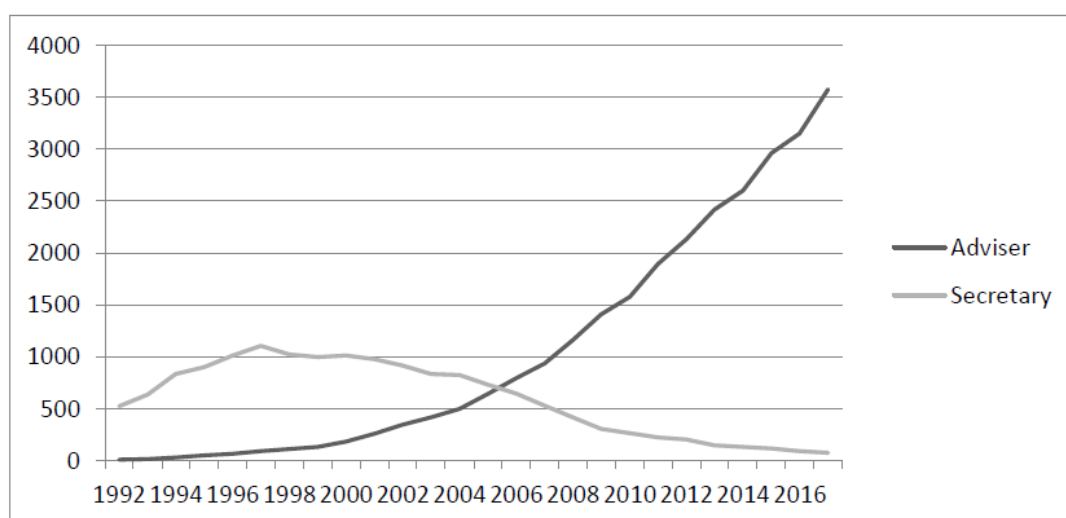


Figure 3.2: Secretary and Adviser positions in Norwegian HE sector 1992-2017. (Database for Statistics on Higher Education, 2018)

¹⁴ Ese, Jo (2019) *Defending the University?* phd-avhandling, Karlstads universitet.

¹⁵ Ese, Jo (2019) *Defending the University?* phd-avhandling, Karlstads universitet. s. 46

Noe av endringen skyldes at de administrativt ansatte plasseres i høyere stillingskategorier i lønnsforhandlinger. Men det er ikke hele forklaringen, For de høyere administrative lederne utgjør en ny semiprofesjonell gruppe på institusjonene med like høy formell utdanning og i mange tilfeller høyere lønn som professorene. De er plassert i en posisjon mellom de tidligere «sekretær»-funksjonene og de vitenskapelige ansatte og tar seg ofte av oppgaver som kompetanseutvikling, utvikling av pedagogiske opplegg og forskningsprogrammer samt medieprofilering av forskning og undervisning. Dette er oppgaver som tidligere var reservert for det tradisjonelle vitenskapelige personalet.

Eses hovedinteresse er hvordan de vitenskapelige ansatte møter disse endringene i retning av managerialism. Han peker på flere ulike motstandsstrategier:¹⁶ De bruker «gjemmekontor», de «spiller dumme» og later som de ikke forstår påbud og instruksjoner, de ignorerer pålegg og beskjeder og de overpresterer, jobber utover arbeidstida. I et intervju i samband med disputasen sa Ese at forskerne mener at ledelsen og systemene ikke klarer å ivareta den frie og uavhengige forskningen godt nok.: «Disse formene for motstand blir gjort fordi professorene ønsker å undervise enda bedre, forske enda bedre og holde seg i enda større grad til de akademiske normene».

Men slik atferd kan på sikt også ha betydelige negative konsekvenser for institusjonene og sektoren som sådan. Ese peker særlig på at det oppstår mistillit mellom administrative ledere og akademikere, det mest alvorlige resultatet er noe han med et begrep fra den svenske psykologen Mats Alvesson kaller «funksjonell dumskap», dvs. framvekst av «ein arbeidsstokk som er så regelstyrt og synkron at alt fungerer, før alt sluttar

¹⁶ <https://forskning.no/arbeid-om-forskning/slik-gjor-akademikerne-passiv-motstand-mot-systemet-og-ledelsen/1578605>

å fungere. Tilstanden lammar gradvis kreativitet og sjølvstendig tankeverksemd».¹⁷

I 2020 gjennomførte Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet en kvalitativ undersøkelse blant ansatte i uhf-sektoren. Resultatene peker i nøyaktig samme retning som Eses undersøkelse. Kuldova m.fl. oppsummerer forskernes oppfatning:

den økende graden av kontroll [oppfattes] som et uttrykk for mistillit fra ledelsens side: «det er ingen tillit til at forskere vet hva de holder på med og har en form for genuin lojalitet til feltet; jeg opplever det som veldig nedverdiggende». Dette forsterker igjen den kyniske distansen som mange dyrker. Men det gjør samtidig at man trekker seg unna. Denne distansen kan tenkes at igjen forsterker mistillit. Andre studier har også vist de samme tendensene. [...]»¹⁸

Samtidig mister også ledelsen forskernes tillit – dette gjelder i særlig grad ansatte ledere, hvor den enkelte føler seg overstyrt mens andre rapporterer økende grad av konflikt; i bunn og grunn er dette, som nevnt tidligere, en konflikt mellom et universitetsdemokratisk ideal og virkeligheten av et mer og mer ledelsesdrevet universitet. En sier det slik: «Flate strukturer, demokrati, sikret etterrettelighet, faglighet, mellommenneskelige relasjoner, profesjonalitet, nå er det borte».

I mer eller mindre grad opplever forskerne ifølge AFI også «økende mistillit på arbeidsplassen i takt med økende kontroll- og reformiver, byråkratisering, toppstyring og effektivisering».

¹⁷ Alvesson til Khrono 1.2.20. (<https://khrono.no/planfetisjisme-offertrengsel-og-organisatorisk-ekstremisme-det-pregar-akademia-meir-og-meir/457028>)

¹⁸ Kuldova, Tereza Østbø, et al.(2020) "Faglig skjønn under press. Fire casestudier og en sammenfatning." AFI-rapport 2020:6

AFI-forfatterne siterer kollegene Bleiklie og Kogan som «ser effekter av overgangen fra den tradisjonelle tillitsbaserte styringen av universiteter, mot styring gjennom resultatmålinger og evaluering»¹⁹ og viser til et av sine intervjuobjekter som sa: «Nå stoler vi på ingen og ingenting, de trenger ikke å stole på deg så lenge de har kontroll over deg». Det oppleves særlig som mangel på tillit til den faglige kompetansen man har bygget over mange år – kompetansen, som istedenfor å bli verdsatt, stadig oftere etterprøves, og i økende grad oppfattes som direkte suspekt.

AFI peker også på redusert universitetsdemokrati som en årsak til konfliktene. Økende grad av kontroll, i form av evaluering og rapportering som skaper mistilliten, er ofte sett på som et resultat av eksternt trykk og implementering av EUs ledelsesmodeller og reformer i høyere utdanning. AFI påpeker at bedriftsdemokratiet er mindre utbygd i UH-sektoren enn i mange av bedriftene i privat sektor. Men også der hvor medbestemmelsesapparatet er på plass og der det også er tilrettelagt for medvirkning, kan opplevelsen være av «simulert demokrati». Du får si hva du mener, men ingen bryr seg. Forfatterne konkluderer med den største endringen er overgangen fra demokratisk valgt ledelse i åremålsstillinger til rekruttering av ledelse som likner mer på lederutvelgelsen i privat sektor, både i utvalgskriterier og i selve rekrutteringsprosessen der universitetsstyret ansetter ledelsen «Og, som i de andre casene, finner vi en konsentrasjon av myndighet i ledelsen. De ansatte rektorene og dekanene forholder seg til universitetsstyrene på samme måten som i de store konsernene i privat sektor. Avstanden til ansatte og tillitsvalgte er helt annerledes enn i de tidligere demokratiske prinsippene for styring og ledelse i UH-sektoren».

¹⁹ Bleiklie, Ivar, and Maurice Kogan. "Organization and governance of universities." *Higher Education Policy* 20.4 (2007), s. 480.

Kravene til undervisning og forskning er dessuten styrt av politiske krav fra Norges Forskningsråd, Utdanningsdepartementet og NOKUT. Disse kravene legger sterke føringer på hva som er sektorens oppgaver, og dermed på bruken av faglig skjønn, selv i «den frie forskningen». Casestudiene viser dessuten, ifølge AFI-rapporten, at arbeidsgiversiden ikke er interessert i å utvide de bedriftsdemokratiske ordningene til flere nivåer, men «heller er opptatt av å sentralisere partssamarbeidet».

Instituttsektoren

Instituttsektoren er spesielt stor og mangfoldig i Norge. De ulike instituttene har svært ulik organisasjonsform og tilknytningsform. Men et felles hovedtrekk er at de i løpet av de siste 25 årene er blitt stadig mer markedsutsatt. Mens de aller fleste hadde betydelig statlig offisiell (og uoffisiell) basisfinansiering, varierer andelen «grunnfinansiering» nå mellom 5-25 prosent²⁰ (og deler av denne er resultatbasert).

Instituttene er derfor avhengig av å vinne anbudskonkurranser og skaffe andre typer inntekter, dels fra privat næringsliv (særlig de teknologiske instituttene) og delvis fra offentlig sektor (særlig de samfunnsvitenskapelige). I denne konkurransen møter de stadig oftere utfordringer fra utenlandske institutter og norske universiteter (som ofte har bedre grunnfinansiering) samt fra konsulentselskaper med lavere forskningsambisjoner og billigere løsninger. Instituttene søker også støtte fra Forskningsrådet der konkurransen fra universitetene blir stadig blir tøffere.

²⁰https://www.forskningsradet.no/nyheter/2020/ny-rapport-om-grunnfinansieringen-av-forskningsinstitutter/?utm_campaign=16-06-2020&utm_medium=email&utm_source=apsis
20

Forskningsrådet har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet evaluert hvordan grunnfinansieringen av instituttsektoren fungerer. Konklusjonen er «at dagens grunnfinansieringsmodell fungerer tilfredsstillende og bør videreføres».²¹ Krav om økt grunnfinansiering er omtrent ikke imøtekommet i det hele tatt. I Forskningsrådets anbefaling heter det at:

Fra og med 2021 bør den konkurranseutsatte andelen av grunnfinansieringen være 10 % for alle institutter. Etter 3 år bør andelen til økes til 20 % for å gi raskere uttelling på resultat forbedring og/eller endring i instituttets størrelse.

Noen av våre informanter peker dessuten på en tendens til at direktorater på deres områder i større utstrekning vil gjøre forskningen selv.

Sektoren er altså svært sterkt markedsutsatt og fungerer i all hovedsak som ordinære markedsaktører i et liberalisert marked – riktignok uten krav om å drive med fortjeneste.

I 2020 la regjeringen fram en strategi for instituttsektoren der hovedmålet er at flere virksomheter bør fusjoner og bli mer «robuste». Utover det inneholder strategien ganske lite nytt, og den sier ikke noe av betydning om disse konkurransearenaene. Slik beskrives strategien av forskningsleder Espen Solberg ved NIFU:

På dette området (konkurransen) er strategien svak og mangelfull. Oppdragsmarkedet er for eksempel ikke berørt overhodet, selv om det er instituttene hovedpulsåre og viktigste levebrød.

Det er en utbredt misforståelse at oppdragsmarkedet for forskning skal leve sitt eget liv kun regulert av anskaffelsesregler.

Myndighetene bestemmer for det første graden av markedsutsetting gjennom nivået på grunnfinansiering og andre midler. I instituttstrategien er imidlertid nivået på grunnfinansieringen helt i det blå.

²¹ NFRs hjemmeside, pressemelding 15.06.2020

[...] En vel så viktig arena for instituttene er kampen om forskningsrådsmidler. Her har det nylig foregått en omfattende omorganisering og storstilt omlegging av søknadsprosessene. Utfallet etter den første tildelingen viser at universitetene og høyskolene søker mer og bredere enn før, mens instituttenes gjennomslag har gått noe ned. Det er uklart om dette er en trend eller ikke.²²

Instituttsektoren er altså i stor grad overlatt til seg selv, med en svært lav grunnfinansiering og en komplisert konkurransesituasjon. På den annen side er detaljstyringen fra departementet og direktorater noe lavere enn den er i resten av uhf-sektoren.

Fra tillit til mistillit

Denne korte gjennomgangen av noen sentrale oppsummeringer av endringene i den norske politikken for forskning og høyere utdanning fra rundt århundreskiftet viser overordnet og samle sett at styringen av sektoren er *endret fra tillit til mistillit*, fra at sektoren ble behandlet som en særpreget institusjon der politikerne styrte hva slags utdanninger som skulle tilbys og stillingsstrukturen. Men innenfor disse rammene styrte sektoren i all hovedsak seg selv. Staten hadde tillit til at institusjonene best kunne fungere på «armlengdes avstand» fra den politiske makten – mens de (faglig) ansatte i begrenset grad ble styrt og kontrollert av sine egne ledere – som de dessuten hadde valgt.

Gjennom en rekke reformer ble dette systemet grunnleggende endret til et system basert på *mistillit*. Riktignok ble reformene lansert og markedsført som en fristillingsreform. Mjøsutvalgets rapport het f.eks. «Frihet under ansvar». Men realiteten er at det ble innført stram «styring fra distanse», først og fremst ved at finansieringssystemet ble markedsbasert og styringssystemet ble omdannet i konsernretning: Det ble innført

²² <https://www.fpol.no/instituttpolitikken/>

linjestyring ovenfra. Institusjonene fikk styreledere som var utpekt av departementet og lederne ble ansatt ovenfra.

Dessuten ble det opprettet et tilsynsorgan. NOKUT, som skulle overvåke sektoren. Senere har Riksrevisjonen utvidet tilsynet, og det er opprettet en rekke direktorater som *også* har tilsyn med sektoren.

Endelig finnes en flom av lover, forskrifter, retningslinjer og andre styringsdokumenter med en svært høy detaljeringsgrad.

Dette betyr ganske enkelt at en tillitsreform i sektoren i stor grad må innebære å reversere den politikken som har vært ført av et nokså samlet politisk miljø siden 2000.

2 Hovedtrekk i dagens situasjon

Denne delen tar utgangspunkt i våre hovedfunn fra gruppeintervjuene med NTL-medlemmer. I intervjuene kartla vi medlemmenes oppfatninger av hva som i dag er de viktigste hindrene for å gjøre en tillitsbasert jobb, altså hvilke lover, regler og praksiser som representerer mistillit til de ansatte og som på en unødvendig, tidsødende og/eller på direkte irriterende måte griper inn i hverdagen.

Vår oppsummering er at intervjuene pekte på følgende hovedproblemer (ikke i prioritert rekkefølge):

- De enkelte institusjonene mister stadig mer av sin selvstendighet og sitt handlingsrom. Regelverk og politikk sentraliserer makt fra institusjonene selv til departementet, direktorater, forskningsråd, EU, markeder og «lekemarkeder». Den viktigste enkeltfaktoren i denne utviklingen er finansieringssystemet som gjør universiteter og høyskoler til markedsaktører på jakt etter studenter og forskningsmidler. Systemet styrer faglige og pedagogiske valg og hindrer samarbeid på tvers, både internt og mellom institusjoner.
- Flere peker spesielt på direktoratiseringen som har skjedd i uhf-sektoren. Stadig flere og mektigere eksterne organer, direktorater og enheter gis myndighet til å gi pålegg, kontrollere og følge opp. Blant de viktigste er NOKUT og DIKU og det nokså nye Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning - UNIT. De kommer i tillegg til «gamle» eksterne som Forskningsrådet, Riksrevisjonen og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) som øker sine konkurranser, pålegg og tilsyn.

- Det foregår også andre typer sentralisering. På den ene siden fusjoneres institusjonene til stadig større enheter, der størrelsen i seg selv er et problem blant annet for medbestemmelse fordi makten flyttes oppover i systemet. Medbestemmelsen flyttes også ut av den enkelte institusjon og over på nasjonale samarbeidsarenaer for universitetsdirektører og andre ledere, der organisasjonsendringer som har konsekvenser lokalt, vedtas, som f.eks. samarbeidet mellom de fire «gamle» universitetene, BOTT. Det samme skjer internt på hver enkelt institusjon, der funksjoner samles i sentrale enheter og flyttes vekk fra de lokale (fag)miljøene. Iblant fører dette til at «ingen» lenger har ansvaret for ulike typer praktiske og administrative oppgaver.
- Universitetsdemokratiet forvitrer. Valgte ledere og valgte styrer erstattes av ansatte ledere og råd uten reell makt. Når ledere på alle nivåer ansattes, har de sin lojalitet oppover til dem som har ansatt dem. Dermed sentraliseres også makten i institusjonene. De lokale ledelsene styrer etter signaler fra departementet og presser departementets ønsker nedover i organisasjonen. Såkalte strategiprosesser drives ovenfra med symbolsk medvirkning fra de ansatte. Fagforeningenes medbestemmelse i staten er allerede i utgangspunktet formelt svak og avhengig av ledere som ønsker å gi fagorganisasjonen innflytelse.
- Detaljstyringen gjennom regelverk og pålegg er svært omfattende, særlig for de teknisk/administrativt ansatte. De vitenskapelige har fortsatt muligheter til å se bort fra deler av detaljstyringen, men utviklingen går tydelig i retning av mer «strategisk» lederstyring. Noen steder må det f.eks. søkes om tid og ressurser til ordinært faglig fornyingsarbeid. Mange faglig ansatte presses direkte og indirekte til å bruke tid og krefter å søke midler fra EU og forskningsråd selv om sjansen til suksess er svært liten.

- De mange digitaliseringsprosessene er spesielt utfordrende. Prosessene drives ofte sentralt og/eller nasjonalt, uten noen form for innflytelse fra dem som faktisk skal bruke systemene. Ofte etableres systemer som skal brukes av alle – og som presses nedover uten at de nødvendigvis er etterspurt eller egnet lokalt. Arbeidsprosessene blir styrt av it-systemene, ikke omvendt. Behovet for opplæring vokser uten at det settes av tid og penger.

I de følgende kapitlene drøfter vi disse punktene grundigere, med utgangspunkt i intervjuene og ulike relevante dokumenter.

3 Sentralisering

I dette kapitlet skal vi se nærmere på forholdet mellom institusjonene og overordnet myndighet. Den blå regjeringen har våren 2021 lagt fram en styringsmelding, hvor Stortinget inviteres til å diskutere justeringer og endringer i dagens styringsmodell for uhf-sektoren²³. På Kunnskapsdepartementet omtales meldingen slik:

«Med styringsmeldingen ønsker regjeringen å sikre en helhetlig styringspolitikk som skal sette rammene for utviklingen av høyere utdanning og forskning de neste 20 årene.

I styringen inngår regelverk, mål- og resultatstyring, styringsdialog, herunder tildelingsbrev og etatsstyringsmøter, organisering og finansiering, inkludert finansieringssystemet og konkurransearenaene. Det legges til grunn at lærestedene skal beholde nåværende tilknytningsform til staten.

Meldingen vil blant annet se nærmere på disse hovedtemaene:

- Dimensjonering, kapasitet og kompetanse: Hvordan bør dimensjoneringen av høyere utdanning styres for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for regionene og framtidens arbeidsliv? Hvilken rolle bør departementet ha i dimensjoneringen av kapasitet og hvilket ansvar bør gis til universiteter og høyskoler? Hvordan styre etter- og videreutdanning?
- Finansiering: Hvordan innrette konkurransearenaer og finansieringssystemet for universiteter og høyskoler for å sikre forskning og utdanning av god kvalitet i hele landet?

²³ Meldingen ble lagt fram 13. mars 2021.

- Styring av profesjonsutdanninger: Hvordan bør ulike typer utdanninger styres for å sikre et nasjonalt system og kandidater med rett kompetanse?
- Mangfoldig sektor: Hva slags rolle bør offentlige myndigheter ha og hvilke virkemidler bør brukes for å sikre en mangfoldig universitets- og høyskolesektor?
- Direktoratenes rolle i styring: Hva slags rolle bør direktorater under Kunnskaps-departementet spille i styringen av UH-sektoren, f.eks. i styringen av kapasitet og kompetanse, dimensjonering og profesjonsutdanninger?

I arbeidet med meldingen ble institusjonene invitert til å komme med innspill. Innen fristen i juni 2020 hadde det kommet inn 41 innspill fra institusjoner og organisasjoner. Vi skal ikke foreta noen helhetlig gjennomgang av alle innspillene, men registrerer at mange berører spørsmålet om institusjonenes autonomi i forhold til overordnede myndigheter. Mange av de forholdene som påpekes har direkte betydning for mulighetene til å gjennomføre en reell tillitsreform i sektoren. Jo mer sentralstyrt og byråkratisert forholdet er mellom institusjonene og overordnet myndighet, dess mer vil kravene om rapportering av resultater, strømlinjeforming og ensretting av institusjoner, formalisering og detaljstyring, osv., bli tidstyver og tvangstrøyer for de ansatte i institusjonene. Noen skal fylle ut alle skjemaene, stå for all rapporteringen, og følge opp alle systemene som skal kontrollere at sentralt bestemte målsetninger nås. Den sentraliserte styringen av institusjonene fører i neste omgang til at rommet for faglig mangfold og akademisk frihet innsnevres.

Det er særlig utviklingen av finansieringssystemet og direktoratenes økende rolle i sektoren som opptar ledelsen ved høyskoler og universiteter i innspillene til departementet, og som vi skal fokusere på i denne sammenheng. Man peker også på det uheldige i at alle institusjoner presses inn i ett felles, likt styringssystem, til tross for at deres karakter og oppdrag er – og bør være – svært forskjellig.

Finansieringssystemet

Grovt sagt er finansieringssystemet for universiteter og høyskoler delt i en basisdel, som utgjør om lag 70 prosent og en resultatbasert del som utgjør

om lag 30 prosent av bevilgningene over Kunnskapsdepartementets budsjett. For institusjonenes samlet står bevilgningene over statsbudsjettet for mer enn 90 prosent av inntektene. I ulik grad har institusjonene fått økte krav om egenfinansiering fra eksterne kilder, hovedsakelig fra forskningsrådet, europeiske forskningsprogrammer, regionale forskningsfond, næringslivet, o.a.

Basisbevilgningene

Basisbevilgningene gir institusjonene autonomi til å prioritere faglig utvikling og akademisk frihet til bl.a. langsiktig grunnforskning. For universitetene er dette en sentral del av samfunnsoppdraget, og i innspillene, hvor institusjonsledelsene i stor grad slutter opp om 70/30-fordelingen, understrekes betydningen av dette.

Universitetet i Oslo (UiO) skriver:

En stor basiskomponent i finansieringssystemet representerer langsiktighet og frihet for universiteter og høyskoler til selv å utvikle virksomheten videre og som gir muligheter for tydelige prioriteringer. Dette gir et godt utgangspunkt for styring for mangfold og UiO mener dette må videreføres.

Universitet i Bergen (UiB) skriver:

En god og robust basisbevilgning er helt avgjørende for å sikre langsiktighet i grunnforskning, forvaltning av en faglig bredde og god planleggingshorisont med hensyn til samlede faglige prioriteringer. Samtidig gir det institusjonen et strategisk rom for prioritering. ... En grunnleggende forutsetning for finansiering av institusjonene må derfor være at eventuelle endringer i finansieringssystemet ikke gir reduserte basisbevilgninger.

Universitetet i Tromsø (UiT) skriver:

... breddeuniversitetene (må) fortsatt sikres solid basisfinansiering slik at bredden kan opprettholdes og at utdanning i disiplinfag og grunnforskningen fortsatt får gode vilkår.

Helt siden det gjeldende finansieringssystemet ble innført for om lag 20 år siden har det vært misnøye i deler av sektoren med hvordan det er utformet. Institusjoner som har behov for kostbare investeringer i laboratorier og utstyr, som har ansvar for museer og samlinger, som har en overvekt yrkesrettede profesjonsutdanninger, eller som har blitt

universiteter i nyere tid, mener at finansieringsmodellen favoriserer «de gamle» breddeuniversitetene. I innspillene til styringsmeldingen tar derfor bl.a. universitetene OsloMet, NMBU, Stavanger og Sørøst-Norge til orde for at bevilgningssystemet må gjøres mer transparent, og at deres særegne situasjon i større grad må fanges opp og premieres.

OsloMet:

OsloMet mener at en gjennomgang av styring og finansiering av sektoren bør romme en vurdering av de historisk overleverte økonomiske skjevhetene i sektoren, og hvilke tiltak en i dag kan gjennomføre for å rette opp i disse.

NMBU:

Finansieringssystemet for forskning og utdanning må gjennomgås. De kategoriene som gjelder per i dag, tar ikke i tilstrekkelig grad hensyn til forskning og utdanning som har stort behov for infrastruktur og laboratorier.

Sørøst-Norge:

Det er behov for en helhetlig gjennomgang av finansieringssystemet. Basisfinansieringen av universiteter og høyskoler er historisk betinget og ugjennomsiktig. ... USN anbefaler en dekomponering av basisbevilgningen og en gjennomgang av resultatbaserte komponenter. Gjennomgangen bør resultere i en gjennomsiktig modell for basisfinansiering basert på politiske prioriteringer og resultatindikatorer som underbygger institusjonenes samlede samfunnsmandat.

Stavanger:

Dagens finansieringsmodell har få effektive mekanismer for omfordeling mellom institusjoner, noe som medfører at historiske skjevheter mellom gamle og nye universiteter i basisfinansiering ikke rettes opp.

Fra høyskolesektoren kommer tilsvarende innvendinger. Profesjonsutdanningene får etter deres syn relativt dårligere finansiering, og det svekker deres muligheter for forskning og faglig utviklingsarbeid.

Resultatbaserte bevilgninger

Innspillene viser at institusjonsledelsene i stor grad slutter opp om systemet med en resultatbasert andel av de statlige bevilgningene. Men

det betyr ikke det at det er like stor oppslutning om den någjeldende utformingen av ordningen.

I flere av innspillene pekes det på at den resultatbaserte delen i for stor grad fokuserer på kvantitet framfor kvalitet. Det er antall studenter som avlegger eksamen på normert tid (studiepoeng), antall publiserte forskningsartikler, antall doktorgradsstipendiater, antall utvekslingsstudenter og volumet på godkjente søknader hos eksterne, som premieres.

Universitet i Oslo sier det slik i sitt innspill:

I dagens styringssystem er det et gap mellom verdiene universiteter som UiO forvalter og forventes å bidra med, og det vi måles og premieres for i resultatdelen av finansieringssystemet. Vi forventes å levere kvalitet, men premieres på kvantitet.

Universitetet i Bergen skriver:

Det oppfattes likevel som uheldig at resultatuttellingen for forskningsindikatorene i liten grad belønner forskningskvalitet. En god og robust basisbevilgning er helt avgjørende for å sikre langsiktighet i grunnforskning, forvaltning av en faglig bredde og god planleggingshorisont med hensyn til samlede faglige prioriteringer.

I NTNUs innspill heter det:

Samtidig kan insentivene virke uniformerende over tid, noe som kan redusere mangfoldet og særpreget mellom institusjoner. Dette gjelder særlig insentiver som i større grad trigger volum enn kvalitet, og det kan være behov for enkelte justeringer. Når det gjelder vitenskapelig publisering er f.eks. ikke hovedpoenget verken for forskeren, institusjonen eller samfunnet at antall publikasjoner stadig skal øke.

En hovedkonklusjon blir at finansieringssystemet gir for sterke føringer for hvordan institusjonene kan planlegge og innrette sin virksomhet, og det skjer på bekostning av særpreg, faglig utvikling og akademisk frihet. Det er det motsatte av tillitsbasert styring. Ovenfra og ned-styringen blir strammet ytterligere til gjennom kravene om ekstern finansiering, hvor EU-programmer, forskningsrådet, m. fl. sine programmer og satsninger legger sterke føringer på hva det skal forskes på og hvilke miljøer og rammer for samarbeid som skal premieres. Institusjoner og medarbeidere tilpasser seg det som kan gi penger inn til institusjonen. Dette er

problemer som flere fagforbund tar opp i sine innspill. I denne sammenheng tar vi med momenter fra to av dem.

NTL

Finansiering av sektoren må støtte opp om den frie forskningen. NTL krever at en større del av finansieringen gis som basisbevilgning, på bekostning av den resultatbaserte delen. Dagens resultatindikatorer undergraver kompleksiteten i virksomhetenes samfunnsoppdrag og fører til et altfor stort fokus på aktivitet som gir penger i kassa fremfor det som er bra for forskningen og utdanningen. Finansiering skal være uavhengig av konkurranse eller næringslivets prioriteringer.

Forskerforbundet

Institusjonenes markedstilpasning fører til oppretting av for mange like utdanninger, at institusjonene systematisk oppmuntres til å konkurrere i stedet for å samarbeide, og at inntjeningskrav dras ned på individnivå i institusjonene. Institutter, fag og individer som ikke er lønnsomme, i en bedriftsøkonomisk forståelse av akademia, får dermed problemer.

Universiteter og høyskoler må være preget av høy grad av selvstendighet for at de skal kunne ha en kritisk funksjon. Dette forutsetter at institusjonene er faglig uavhengige av sine finansieringskilder, enten dette er statlige myndigheter eller markedet. Derfor bør universiteter og høyskoler gjøres mindre avhengig av oppdragsforskning, utredninger og ekstern finansiering.

Vi erfarer at i alle former for kortsiktige finansieringer, enten det er i form av eksterntfinansiert forskning eller i form av nasjonale konkurransearenaer som tildeler midler for en kortere periode, så er resultatet økt bruk av midlertidig ansettelse og dårlige arbeidsvilkår for ansatte.

Styringsmeldingen

Regjeringens styringsmelding gir ingen konkrete svar på disse utfordringene. Det erkjennes at

Styringen består i dag av svært mange og sammenflettede styringsvirkemidler som virker samtidig – og enkelte ganger mot hverandre. ... Et styringssystem hvor svært mange virkemidler virker samtidig og der mange mål er felles for alle,

uavhengig av institusjonens faglige profil og strategi, kan også bidra til en uønsket ensretting²⁴.

Derfor heter det nå at

Styringen bør være dialogbasert og differensiert for hver enkelt institusjon. Omfanget av krav og forventninger bør reduseres, og styringen bør være rettet mot overordnede mål.²⁵

Det sies ingen ting konkret om hvilke krav og forventninger som skal reduseres, og når det gjelder finansieringssystemet nøyer meldingen seg med å varsle at nye utredninger skal settes i verk. Det heter at

Regjeringen vil sette i gang en helhetlig gjennomgang av hvordan finansieringen av universiteter og høyskoler bedre kan støtte politiske mål, ivareta sektoransvaret og sikre bedre ressursutnyttelse.

Det gis ingen signaler om at basisfinansieringen skal øke eller at resultatindikatorene i større grad skal premiere kvalitet framfor kvantitet.

Finansieringssystemet i hverdagen

Ovenfor har vi sett på utviklingen av et stadig mer sentralstyrt mistillitssystem mellom institusjonene og overordnet myndighet (departement, direktorater og eksterne finansieringskilder). En tillitsreform som ikke adresserer grunntrekkene i dette systemet vil ha liten verdi. Den andre dimensjonen i en tillitsreform handler om forholdet innad i institusjonene og mellom institusjon og den enkelte ansatte. I

²⁴ Meld. St. 19 (2020-2021) Styring av statlige universiteter og høyskoler, s. 10

²⁵ Meld. St. 19 (2020-2021) Styring av statlige universiteter og høyskoler, s. 10

dettet avsnittet ser vi på hvordan finansieringssystemet styrer hverdagen til både vitenskapelige og administrativt ansatte.

I våre intervjuer med NTL-medlemmer på institusjonene ble finansieringssystemets styrende rolle i hverdagen understreket og konkretisert av nesten alle deltakere. Det underbygger at det ikke er mulig å snakke om tillitsbasert ledelse uten å se det i sammenheng med overordnede strukturer i sektoren.

Som det ble framhevet i innspillene til styringsmeldingen fra institusjonene, har dagens system et altfor sterkt fokus på kvantitet. NTL-medlemmene mener at dette driver fram en jakt på inntekter som har mange negative virkninger på deres arbeidshverdag. Her er noen av eksemplene som ble trukket fram:

- Konkurransen om midler fremmer ikke samarbeid og kreativitet. Det rapporteres om en situasjon hvor ikke bare samarbeid mellom institusjoner, men også innad på institusjonene – mellom institutter og vitenskapelig ansatte – blir hemmet av frykt for at «andre» kan stikke av med penger. Systemet svekker lysten til å dele kunnskap, og for alle handler det om å posisjonere seg for å få tak i penger.
- Ved flere institusjoner er det kontinuerlige diskusjoner om hvilke nye fag (ofte ettårs-fag) som kan opprettes for å skaffe flere studenter og dermed mer penger. Politikken er ikke forankret i faglige strategier for institusjonen.
- Mange opplever et press for å skaffe mer ekstern finansiering. Forskningsrådets og EU-systemets programmer legger sterke føringer på hva det skal forskes på, og tillitsvalgte innenfor humaniora mener deres fagfelt blir nedprioritert i programmene.
- Søknadsskriving for å skaffe ekstern finansiering stjeler veldig mye tid. Alle pålegges å søke på midler, som bare noen kan få. Både søknader til forskningsrådet, men i enda større grad til EU-midler, er svært arbeidskrevende. Det brukes flere månedsverk på hver søknad. I mange sammenhenger pålegges man å jobbe med søknader som ingen tror vil gi uttelling. Dette stjeler tid fra annen virksomhet.
- Det skjer lite eller ingen omfordelinger nedover i institusjonene. Bevilgningene blir ofte fordelt fra institusjon til fakultet, og videre til institutt, etter samme nøkkel som de er bevilget fra departementet. Noen ganger blir tilgang på midler styrende helt ned på individnivå. Hver og en blir ansvarlig for å skaffe penger til sine prosjekter.

- Forskningen styres i stor grad av behovet for å få artikler publisert i vitenskapelige tidsskrifter. Når aktiviteten i mange land styres på samme måte, er resultatet at det produseres et svært stort antall artikler av varierende kvalitet innenfor hvert fagområde. For den enkelte forsker blir det etter hvert umulig å holde oversikt over hva som er publisert, og hva som er mest relevant.
- Ved noen institutter ble det pekt på at det er lite interne midler til å finansiere phd- og postdok-stillinger, og at man bruker mye tid på å søke om eksterne midler til disse – enten fra høyere opp i egen institusjon eller utenfra.

4 Medbestemmelse

Alle universiteter og høyskoler ledes i dag av et styre. Styrets praksis er regulert av universitets- og høyskoleloven, og den sier at institusjonene skal ha et styre som består av 11 personer.

I loven heter det

Styret skal ha elleve medlemmer og bestå av fire medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene og fire eksterne medlemmer.

Departementet utpeker et av de eksterne styremedlemmene til å være styrets leder. Hvis rektor er valgt etter § 10-2, er rektor styrets leder, og trer inn i styret i stedet for ett medlem valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling.

Loven sier videre at styret selv kan fastsette en annen styresammensetning og at det kan beslutte at styret skal ha et flertall av eksterne medlemmer. Slikt vedtak må treffes med tilslutning av minst to tredeler av styrets medlemmer. Ansatte i undervisnings- og forskerstilling, teknisk og administrativt ansatte og studenter skal uansett være «tilfredsstillende representert i styret».

Som man ser, åpner loven for flere muligheter. Rektor kan fortsatt velges. Men den såkalte «normalmodellen» er at rektor ansettes av styret. I så fall er rektor ikke medlem av styret, men i en rolle som likner direktørens i et privat aksjeselskap. Det private næringslivets organisasjonsmodell blir mer og mer oppskriften for styring av sektoren. De fire eksterne medlemmene utpekes av departementet. Et forslag fra Aune-utvalget (se under) om at to av de eksterne skulle utnevnes av styret selv, ble ikke fulgt opp av regjeringen.

I dag har alle universiteter og høyskoler i Norge en styresammensetning som beskrevet i normalmodellen over. Det vil si at de departementsoppnevnte kan få flertall sammen med studentene. Ved flere viktige anledninger de siste årene har disse eksterne sammen med studentene utgjort flertallet mot samtlige ansattevalgte

styrerepresentanter. Det skjedde f.eks. da NTNU-styret vedtok fusjon med høgskolene i Gjøvik, Ålesund og Sør-Trøndelag i 2015 og da NMBU i fjor vedtok å ha ansatt rektor.

Så sent som i 2014 var det 22 universiteter og høgschooler som hadde valgt rektor. I dag er det, gjennom fusjoner og styrevedtak om å innføre ansatt rektor, bare *åtte* igjen. De viktigste er universitetene i Bergen og Oslo, der profilerte rektorer sammen med fagforeningene helt siden 2000 har stått imot interne og eksterne krav og forslag om å ansette rektor. Ved siden av UiO og UiB er det bare to kunsthøgskoler (Norges Musikkhøgskole og Kunsthøgskolen i Oslo) samt høgskulene i Volda og Molde, Idrettshøgskolen i Oslo og Samisk Høyskole i Kautokeino som fortsatt har valgt rektor.

På lavere nivå, f.eks. fakulteter, avdelinger og institutter, er det gamle systemet med valgte ledere og valgte styrer nesten helt avskaffet, også på en del institusjoner som har beholdt valgt rektor.

Tilhengerne av toppstyring av sektoren er altså i ferd med å vinne denne kampen. De viktigste aktørene har vært de eksterne, departementsutnevnte styremedlemmene som nesten uten unntak har presset på og stemt for ansatt rektor. Viktig for de siste årenes raske avvikling av universitetsdemokratiet var det at Stortinget - mot stemmene til SV og Senterpartiet - i 2016 fjernet kravet om to tredels flertall i styret for å gå over til ansatt rektor.²⁶

Flertallet i Aune-utvalget²⁷ foreslo i 2020 at institusjoner med valgt rektor måtte ha ekstern styreleder. Blant universitetene var det et flertall (6-4)

²⁶<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=64250&dnid=1>

²⁷ Universitets- og høyskolelovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. juni 2018 for å gjennomgå og vurdere regelverket for universiteter, høyskoler og studentvelferd. <https://www.universitetsoghoyskolelovutvalget.no/>

som gikk mot forslaget. Den private Høyskolen Kristiania sa ja, mens blant de statlige høyskolene var det fem som sa ja, to som sa nei. To var nøytrale.

I proposisjonen om endringer i uh-loven som regjeringen la fram i mars 2021 fulgte den ikke opp Aune-utvalgets forslag. Departementet kunne «ikke se at det foreligger vesentlige hensyn i dag som tilsier en annen vurdering». ²⁸

Sannsynligvis betyr dette at utviklingen mot tilsatt rektor vil fortsette, slik at det om ti år ikke er flere universiteter og høyskoler der de ansatte og studentene velger rektor: utpekingen overlates til et styre som i de fleste tilfeller gjennomfører en hemmelig prosess, iblant med kandidater som får anledning til å holde navnet sitt skjult for offentligheten inntil de får jobben. ²⁹

Medbestemmelse og autonomi i hverdagen

Et sentralt funn i intervjuundersøkelsen er at NTL-medlemmene er misfornøyde med medbestemmelsen og styringssystemer. Funnet kan deles i følgende underpunkter

- Innføring av ansatt ledelse på stadig flere nivåer og nedbygging av styrer med makt på lavere nivå fører til mindre demokratisk innflytelse på arbeidsplassen. Noen påpeker at «dekan bestemmer eneveldig», andre snakker om «styringskåthet». Flere av informantene peker på at ansatte ledere i større grad enn valgte *vil styre*, både i smått og stort, og at utviklingen derfor ikke bare

²⁸

<https://www.regjeringen.no/contentassets/747245434bb04cd5a378c14330f173fa/no/pdfs/prp202020210111000dddpdfs.pdf>

²⁹ <https://www.universitetsavisa.no/campus/tre-aktuelle-sokere-til-rektorstillingen/115621>

rammer medbestemmelsen og demokratiet, men også den faglige autonomien.

Ett eksempel: På et institutt skulle fagmiljøet utvikle en ny master, men ledelsen hadde i *utgangspunktet* bestemt at studieprogrammet skulle være heldigitalt og asynkront (altså at studentene skulle kunne hente alt undervisningsmaterieell fra nettet når det passer dem). Dette har naturligvis stor betydning for både innhold og form i masteren og gjør at det faglige må tilpasses de administrative rammene som var satt av ledere uten inngående kjennskap til fagområdet.

- Det utvikles en lederkultur, der ledelsene ser lojalitet til departementets eksplisitte og implisitte styringsinstrukser som overordnede. Dette ledersjiktet blir iblant mer katolsk enn paven. De oppfatter det som viktigst å tilfredsstille Kunnskapsdepartementet, så man ikke får kritikk. Andre påpeker at de mange sentrale føringene gir nitid kontroll med lokale tellekanter. Ansatte i høgskoler med universitetsambisjoner får for eksempel klar beskjed om å søke eksterne midler fra Forskningsrådet *uansett*. Det gis pålegg om å søke på små summer og med prosjekter som nesten sikkert ikke vil gi uttelling. Andre ledere er «livredde for Riksrevisjonen».
- Institusjonene blir stadig større, blant annet på grunn av fusjoner. Dette svekker den demokratiske innflytelsen. Avgjørelser flyttes oppover i organisasjonen der formell og uformell innflytelse er svakere. Generelt oppleves stadig sterkere intern hierarkisk styring, som er mer tungrodd. Gode ideer kommer ikke fram, de skal ofte godkjennes av mellomledere. Andre peker på at instituttene diskuterer strategi ovenfra og ned: «Det kunne vært omvendt, men styret styrer etter tildelingsbrevet». «Strategier» blir

rene skrivebordsøvelser. Ansatte blir iblant invitert inn til å medvirke og delta i prosesser. Men når det kommer til stykket har det liten betydning hva de mener.

I en rapport for NTL 2014 fant De Facto³⁰ at de formelle medbestemmelses-systemene i staten er så svake at den reelle medbestemmelsen i praksis avgjøres av topplederens syn. Vi har spurt respondentene om dette fortsatt gjelder. Svaret var i stor grad ja. En sa at «vi gikk fra mønsterbedrift til monsterbedrift» da de byttet leder. En annen påpekte at «vi mangler et demokratisk system, i praksis er det slik at dekanen bestemmer alt, så vi er veldig avhengig av en god leder». Mange understreker likevel at institusjonen deres har mange gode ledere, men at de også er under press av styringssignaler og finansieringssystem.

Endelig peker mange på at det gamle «personalkontoret» som sto til disposisjon for de ansatte blir omdannet til hr-avdelinger som står til *ledelsens* disposisjon og som knapt har tid til å svare på spørsmål fra vanlige ansatte.

³⁰ <https://www.ntl.no/Content/106850/Lederstyrt-medbestemmelse.pdf>

5 Direktorisering

I arbeidet med styringsmeldingen ønsket Kunnskapsdepartementet institusjonenes syn på direktoratenes plass i styringen av UH-sektoren. Siden 2005 er det opprettet tre direktorater som har oppgaver og ansvar i sektoren; NOKUT, Unit og Diku.³¹

NOKUT står for Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen, og ble opprettet i forbindelse med innføringen av Kvalitetsreformen i 2005. På direktoratets hjemmesider beskrives oppgavene slik:

«NOKUTs samfunnsoppdrag kan beskrives gjennom tre roller:

Myndighetsrollen – NOKUT forvalter regelverk og utøver myndighet gjennom å akkreditere og føre tilsyn med norsk utdanning og godkjenne utenlandsk utdanning. Myndighetsrollen er NOKUTs kjernerolle og er fundamentet for utøvelsen av de andre rollene.

Kunnskapsrollen – NOKUT frambringer, sammenstiller, analyserer og formidler kunnskap om kvalitetstilstanden i norsk utdanning. Tilsvarende rolle har vi for feltet godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse.

Pådriverrollen – NOKUT er ambassadør og pådriver for kvalitet i utdanning. I tillegg arbeider vi for at utenlandsk utdanning og kompetanse effektivt kan tas i bruk i Norge. Pådriverrollen handler om å bruke kunnskapen vi frambringer til å sette kvalitetsutfordringer og andre viktige tema på dagsorden og gi fagpolitiske råd.»

Det opplyses at Nokut har rundt 150 ansatte og holder til på Lysaker. Det heter i egenpresentasjonen at «arbeidet vårt skal være preget av verdiene etterrettelig, imøtekommende og nytenkende».

³¹ I tillegg er det en rekke andre organer som samler inn data og har oppgaver innenfor høyere utdanning; Kompetanse Norge, Uninett, Universell, Norsk senter for forskningsdata, m.fl.

Unit er Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning. På hjemmesiden beskrives oppgavene slik:

Unit har som oppgave å følge opp strategier og retningslinjer for høyere utdanning og forskning fastsatt av Kunnskapsdepartementet. Vi skal videreutvikle initiativer fra universitets- og høyskolesektoren og forskningssektoren og andre relevante aktører.

Unit oppgir at de betjener over 220 virksomheter innen forskning, utdanning og formidling, og leverer rundt 45 tjenester og systemer til disse. Unit har ca 200 ansatte og hovedkontoret ligger i Teknobyen i Trondheim med avdelingskontor i Fridtjof Nansens vei i Oslo.

Diku står for Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høgare utdanning. På direktoratets hjemmesider oppgis følgende oppgaver:

Vi forvaltar ei rekke nasjonale og internasjonale insentivordninger som skal fremme kvalitet i universitet, høyskular og fagskular. Vi skal også styrke kvalitet og relevans i grunnopplæringa ved hjelp av internasjonale program og ordninger.

Det opplyses også at Diku har hovedkontor i Bergen og kontor i Tromsø og Brussel, med rundt 150 ansatte totalt.

Uklare roller og mer byråkrati

I innspillene fra institusjonene til styringsmeldingen har det kommet mange kritiske innvendinger mot den rollen direktoratene spiller i UH-sektoren. Vi skal her ta med noen av dem:

UiO

Fra UiOs ståsted ser det ut til at UH-sektorens direktorater står for en sammenblanding og uklar vektlegging av ulike oppgaver: som policyutvikling, myndighetsutøvelse og tjenesteyting for sektoren.

Overlapp i oppgaver gjelder også i informasjonsinnhenting og rapportering som UH-institusjonene er forventet å bidra med.

Dette har i sum medført økt byråkrati gjennom økte og doble rapporteringskrav og mer detaljstyring. Dette skaper betydelig merarbeid og redusert effektivitet.

UiO mener det er et tankekors at samtidig som institusjonene kutter i administrasjon (for å skjerme kjernevirksomheten) får sektorens direktorater økt administrativ aktivitet, og avkrever institusjonen stadig nye rapporteringer.

... Generell myndighetsutøvelse, som lov- og budsjettarbeid, bør ligge i departementet. Universiteter og høyskoler bør ha alminnelig fullmakt til å fatte beslutninger innenfor rammer fastsatt av departementet.

... Myndighet som skal delegeres fra departement bør gå til institusjonene og ikke til mellomliggende direktorater. Ansvar og helhet må ikke fragmenteres og overlates til ulike forvaltningsorgan i sektoren, som får utvikle egne og ofte ekspansive mandater. Delegering til mellomliggende etater svekker den direkte politiske styringen, noe som igjen kan gi behov for et mer detaljert og komplisert regelverk, og dermed bli en driver til unødvendig byråkratisering. Økt «direktorisering» og uklar oppgavefordeling mellom forvaltningsorgan har i sum allerede medført økt byråkrati og formalisering gjennom økte og doble rapporteringskrav og mer detaljstyring. Det gir betydelig merarbeid og redusert effektivitet for institusjonene og skaper større avstand mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene.

UiT

KD bør i stor grad ha direkte kontakt med institusjonene og opptre som ansvarlig eier. Direktoratene har ikke gode forutsetninger for å vurdere regionale behov. De bør i liten grad styre institusjonene, men koordinere aktivitet og legge til rette for felles løsninger. Direktoratene bør ha et klart og ikke overlappende mandat med svært begrenset mulighet til å be om rapportering.

UiS

På denne bakgrunn bør det foretas en samlet gjennomgang av direktoratenes oppgaveportefølje og mandater med henblikk på en tydelig ansvarsfordeling og institusjonenes autonomi.

- o Myndighet som skal delegeres fra departement bør i mye større grad gå til institusjonene og ikke til mellomliggende direktorater.

- o Underliggende etater i UH-sektoren bør primært ha ansvar for å forvalte regelverk og føre tilsyn.

- o NOKUT bør rendyrkes og profesjonaliseres som tilsynsorgan. Forvaltningsoppgaver, kvalitetsrådgiving og utredninger bør avvikles.

- o Diku: Midler fra konkurransearenaene bør flyttes til utviklingsavtalen (jf. "finansiering" over).

o Vurdere reduksjon i antall direktorater og i stedet kanalisere midler direkte til institusjonene.

NTL

Eventuell myndighet som skal delegeres fra departement bør gå direkte til institusjonene og ikke til mellomliggende direktorater. Ansvar og helhet må ikke fragmenteres og overlates til ulike forvaltningsorgan i sektoren, som får utvikle egne og ofte ekspansive mandater. Økt "direktorisering" og uklar oppgavefordeling mellom forvaltningsorgan har i sum medført økt byråkrati gjennom økte og doble rapporteringskrav og mer detaljstyring. Det gir sektoren betydelig merarbeid og redusert effektivitet. Det reduserer også virksomhetenes autonomi, ved at oppgavens organisering og dimensjonering nå blir lagt til direktorater framfor at det skal avgjøres ved virksomhetene selv.

Vi ser at det er noen forhold som går igjen i kritikken. De tre direktoratene har til dels overlappende, og i noen tilfeller motstridende oppgaver. Det utvikles et stadig mer detaljert, formalisert og enhetlig regelverk, som er likt for alle institusjoner. Alle krever jevnlig (og ad hoc-) rapporteringer, som betyr merarbeid og byråkratisering i institusjonene. Påleggene snevrer inn handlingsrommet for å utvikle institusjonenes særpreg og muligheter til å fornye fag og innhold. Mange tar til orde for at den overordnede, politiske styringen av institusjonene skal skje direkte fra departementet, og ikke via direktoratene.

Delvis hørt

Kritikken mot direktoratiseringen har delvis nådd fram til departementet, og den 4. februar 2021 la Kunnskapsdepartementet ut en pressemelding på sine hjemmesider. Der heter det:

«Overlappende oppgaver og ansvarsområder, for mange direktorater og uklarheter er bakgrunnen for at regjeringen har besluttet at det skal etableres ett felles direktorat for høyere utdanning og kompetanse og ett tjenesteleveranseorgan.

Fra 1. juli 2021 blir Diku en del av Direktoratet for høgare utdanning. Det nye direktoratet vil bestå av Direktoratet for internasjonalisering og

kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku), Kompetanse Norge og deler av Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning (Unit). Universell, som i dag er tilknyttet NTNU, vil også bli en del av direktoratet. Direktoratet vil også få oppgaver fra NSD AS. Hovedkontoret blir i Bergen, men dagens lokaliseringer i Oslo, Trondheim og Tromsø beholdes.

NOKUT skal videreføres som et eget forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet, men skal i større grad rendyrkes som tilsyns- og akkrediteringsorgan. En del av oppgavene utover det skal overføres til direktoratet. Hvilke oppgaver det blir skal sees i sammenheng med regjeringens arbeid med ny universitets- og høyskolelov.

I tillegg skal det opprettes et tjenesteleveranseorgan som skal bidra til bedre og mer effektive digitale tjenester. Units portefølje vil rendyrkes ved å flytte myndighetsoppgaver til det nye direktoratet. Units digitale tjenesteleveranser organiseres sammen med Uninett og deler av NSD fra 1. januar 2022. Det betyr at det nye tjenesteleveranseorganet vil ha en leverandørrolle til de virksomhetene de leverer tjenester til. Hovedkontoret skal være i Trondheim, med kontorsteder i Bergen og Oslo.»

Bakgrunnen for endringene utdypes i styringsmeldingen. Institusjonenes ønske om at den politiske styringen av institusjonene skal skje direkte fra departementet kan kanskje sies å være delvis imøtekommet. Formelt går NOKUT fra å være et direktorat til å bli et forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet, og oppgaven snevres inn til tilsyn og akkreditering.

Man har også forsøkt å rydde i rollekonfliktene ved å ta alle tjenesteleveranser over i et eget organ, mens styringen samles i Direktoratet for høyere utdanning.

Den nye rollen og hvordan denne vil utvikle seg har potensiale til å bli et diskusjonstema fremover da regjeringen også legger til grunn at direktoratet skal drive arbeid med kunnskapsgrunnlag og analyse innenfor områder som er strategisk viktig for institusjonene og som de faktisk gjør selv i dag. Dette er noe både UiO og NTL er skeptiske til.

Ett direktorat som er større betyr ikke at makt blir flyttet til institusjonene. I denne mastodonten ligger alt til rette for outsourcing av mye politikkutøving, og kravene til detaljregulering og rapportering blir ikke mindre av at mottakerne skal få samme adresse.

Direktorisering i hverdagen

NTL-medlemmene har i intervjuene påpekt en rekke negative sider ved direktoriseringen.

- Det etableres flere direktorater med egne kontrollsystemer og pålegg som til dels er motstridende. Det kommer ukoordinerte bestillinger fra departementer og direktorater, som fører til mye dobbeltarbeid særlig for de administrativt ansatte.
- Direktoratene – og frivillige samarbeidsavtaler som BOTTE – lager regelverk og digitale løsninger som innskrenker handlingsrommet både for institusjonen og den enkelte. BOTTE gir sentrale føringer for hvordan ting skal gjøres. Det skal være likt i hele sektoren, og det tres nedover hodet
- Direktorisering fører til detaljert styring av «autonome» universiteter. Påleggene videreføres av lojalt byråkrati i institusjonene.

6 Detaljstyring

Mistillit vises ikke bare ved «styring fra distanse» gjennom finansering og press mot medbestemmelsen. Uhf-sektoren er også utsatt for en omfattende formell og direkte detaljstyring gjennom lovgivning, tildelingsbrev, direktorater og det seneste tilskuddet – utviklingsavtalene.

Et godt eksempel på den nasjonale detaljstyringen er etableringen av Det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket, forkortet DNK. Innføringen skyldtes at Norge har tilsluttet seg til et europeisk system (EQF) som angivelig skal gjøre det mulig å sammenlikne utdanninger over landegrensene. *Alle* studieprogram skal derfor ha en *læringsutbyttebeskrivelse*. Dette dokumentet må beskrive hva studenten skal ha lært etter å ha gjennomført programmet eller emne. I prinsippet er målene et *minimum* for hva studenten skal lære, det skal altså tilsvare laveste ståkarakter (E) i alle emner.³² Men du finner neppe noen lærere i høyere utdanning som vil skrive under på at en student som får E på alle eksamener har demonstrert utbytte i tråd med beskrivelsen.

Læringsutbyttebeskrivelsen *skal* utformes i form av en inndeling i tre deler «kunnskap», «ferdigheter» og «generell kompetanse». Det er altså ikke anledning for de ansatte på et studieprogram å mene at «kunnskap» og «ferdigheter» ikke kan eller bør deles opp på denne måten.

Det nasjonale organet *Nasjonalt Organ for Kvalitet i Utdanningen* (NOKUT) gjennomfører med jevne mellomrom kontroller av om institusjonene følger dette regelverket. Resultatet av kontrollene er nedslående.

³² En beskrivelse av NKR finnes her: <https://lovdata.no/static/SF/sf-20171108-1846-01-01.pdf?timestamp=1617228777000>

Universiteter og høyskoler får det ganske enkelt ikke til. I en artikkel i Norsk Pedagogisk tidsskrift om temaet skriver professor Vidar Gynnild ved NTNU at «fagmiljøenes møte med formalistiske krav til utforming av læringsutbyttebeskrivelser framsto som frustrerende og språklig utfordrende».³³ Han konkluderer: med at «læringsutbyttebeskrivelser prinsipielt ikke kan beskrive faglig nivå. Dermed har institusjonene blitt pålagt et oppdrag de ikke kan løse, og der resultatet ikke fyller studentenes og sensorenes behov ved læring og vurdering». Gynnild viser til den anerkjente evalueringsforskeren D. Royce Sadler som hevder at det slett ikke er slik at alt som betyr noe kan uttrykkes i ord. Snarere tvert imot.

Myndighetenes svar på problemet sektoren har hatt med dette regelverket er *mer av det samme*, altså flere læringsutbyttebeskrivelser, sensorveiledninger og karakterbeskrivelser. Det aller siste utspillet kom fra Kunnskapsdepartementet i en lovproposisjon i mars 2021. Regjeringen foreslår nå at det må være to sensorer, hvorav en ekstern, i absolutt alle emner med karakterer. I stedet for å løse problemet ved å fjerne eller begrense et styrings- og rapporteringssystem som i følge en del sentrale fagfolk ikke *kan* virke, pålegger man i stedet institusjonene å bruke to sensorer i alle fag – uten å gi dem ressurser til å betale for dem. I høringen gikk Universitets- og høyskolerådet og 20 universiteter og høyskoler mot forslaget.

Regjeringens proposisjon om disse endringene i universitets- og høyskoleloven ble ellers lansert under overskriften «Regjeringen foreslår å styrke studentenes rettigheter i universitets- og høyskoleloven».³⁴ I

³³ Gynnild, Vidar. "Læringsutbyttebeskrivelse som profesjonell utfordring: En metastudie." *Norsk pedagogisk tidsskrift* 104.01 (2020): 59-71.

³⁴

<https://www.regjeringen.no/contentassets/747245434bb04cd5a378c14330f173fa/no/pdfs/prp202020210111000dddpdfs.pdf>

pressemeldingen fra Kunnskapsdepartementet sa Høyre-statsråd Henrik Asheim at «jeg er veldig glad for at vi i dag legger frem endringer i lovverket som styrker studentenes rettigheter.».

Konkret foreslår regjeringen endringer i loven på fire områder i tillegg til sensorpåbudet. Alle endringene vil bety nye detaljerte formelle pålegg og/eller rapporteringskrav:

- Læringsmiljøbegrepet skal «presiseres» ved også å inkludere digitale, organisatoriske, pedagogiske og psykososiale forhold i tillegg til fysiske.
- Regjeringen foreslår å lovfeste at institusjonen «skal dokumentere omfanget av tilretteleggingen de gjør for studentdemokratiet».
- Regjeringen foreslår videre at politianmeldelse *skal* skje der falske vitnemål, andre falske dokumenter og dokumenter utstedt av falske institusjoner, blir brukt under utdanningen.
- Regjeringen foreslår endelig at de institusjonene som har valgt rektor *skal* ha en administrerende direktør som er fast ansatt, ikke på åremål.

Det meste begrunnes med at man styrker studentenes rettigheter. Men styrking av studentenes formelle rettigheter vil naturligvis gå på bekostning av både institusjonens og de ansattes muligheter til å finne skjønns- og tillitsbaserte løsninger.

Overordnet sett handler alle disse tiltakene derfor om at regjeringen/politikerne *ikke har tillit* til at institusjonene eller dens ansatte er i stand til å ivareta studentenes rettigheter – som derfor må lovfestes og følges opp av tilsyn fra departement og direktorater.

Dette skjer altså *en uke* etter at den samme regjeringa la fram en stortingsmelding som lover mindre detaljstyring.

Tildelings- og etatstyringsbrev

En viktig form for styring er det årlige tildelingsbrevet fra departementet til den enkelte institusjon. Her listes opp hva departementet forventer av universitetet eller høyskolen det kommende året. I en artikkel i nyhetsavisa Khrono har retorikkspecialisten Kristian Bjørkdahl ved Universitetet i Oslo, analysert tildelingsbrevet til Nord Universitet for 2021 der det kreves at fram mot 2022 skal universitetet prioritere aktiviteter for å styrke forskningen og kompetanseutviklingen, styrke utdanningskvaliteten, øke attraktiviteten i lærerutdanningen, utvikle og implementere Strategi 2030 og komme i mål med prosessene knyttet til omstilling og oppfølging av vedtatt studiestedsstruktur:

Tildelingsbrevet nøyer seg heller ikke med å kaste opp disse generelle målene, men konkretiserer dem ned til et visst detaljeringsnivå. Det heter for eksempel at «Antall publiseringspoeng per faglig årsverk skal være over 0,75» og at «Andel førstekompetente ved fakultet for lærerutdanning og kunst- og kulturfag skal være over 62%, og andel førstekompetente ved fakultet for sykepleie og helsefag skal være over 52».³⁵

Bjørkdahl avslutter med en fengende punchline: «*So much* for akademisk frihet og selvråderett; universitetene skal styres, og dette er ikke noe myndighetene kvier seg for. Tvert imot, får man nesten si, for her aner man en viss styringsglede, for ikke å si -kåthet».

Tildelingene blir tett fulgt opp gjennom såkalte etatsstyringsbrev og –møter. I disse brevene følger departementet opp «styringsgleden». For å ta

³⁵ <https://khrono.no/man-aner-en-viss-styringsglede-for-ikke-a-si--kathet-tildelingsbrevet--en-sjangeranalyse/558700>

et annet tilfeldig eksempel. I etatsstyringsbrevet til Høgskulen i Volda i 2019³⁶ krever Kunnskapsdepartementet at

- Høgskulen *skal* øke rekrutteringen, særlig til lærerutdanningen,
- Høgskulen *skal* forbedre gjennomstrømminga på masterprogrammene,
- Høgskulen *skal* rekruttere flere førstekompetente,
- Høgskulen *skal* øke den vitenskapelige publiseringen på høyt nivå,
- Høgskulen *skal* skrive flere søknader til EU og NFR og få flere tilslag,
- Høgskulen *skal* øke samarbeidet med det private næringslivet i regionen,
- Høgskulen *skal* øke det internasjonale samarbeidet,
- Høgskulen *skal* legge økt vekt på bruk av erasmus+ (midler til internasjonal utveksling av studenter og ansatte).

Videre heter det at «departementet forventer at HVO bidrar til å realisere digitaliseringsstrategien for universitets- og høyskolesektoren. KD «forventer at tiltak som egner seg som fellesløsninger også realiseres som fellesløsninger.»³⁷ Departementet «forutsetter» at «HVO prioriterer å etterleve gjeldende krav for informasjonssikkerhet og personvern. HVO må ha tilstrekkelig oversikt over risiko til å kunne håndtere denne på en helhetlig og systematisk måte, og at vedtatte tiltak faktisk har effekt». I tillegg «oppfordres» HVO til å «aktivt iverksette en helhetlig personal- og

³⁶ <https://khrono.no/files/2019/10/24/2019-Tilbakemelding-HVO.PDF>

³⁷ Se mer om sentralisert digitalisering under
51

karrieropolitikk basert på de 40 *prinsippene* nedfelt i Charter and Code». Endelig har KD «en forventning» om at HVO tar grep for å redusere midlertidigheten ved institusjonen og øke andelen kvinner i vitenskapelige stillinger.

Det framgår ikke av etatsstyringsbrevet hva som eventuelt skal prioriteres *ned* og eventuelt ikke gjøres av det som blir gjort i dag. Det er vanskelig å se at disse dokumentene gir inntrykk av «Frihet med ansvar» som var tittelen på dokumentet (Mjøsutvalgets innstilling) som for alvor startet omdanninga av sektoren.

Utviklingsavtaler

Tanken om utviklingsavtaler ble først lansert av Stjernø-utvalget i 2008.³⁸ Både dette utvalget og det senere Finansieringsutvalget knyttet slike utviklingsavtaler til finansieringen. Tanken var at det eksisterende systemet gjorde institusjonene for like og at utviklingsavtaler kunne gi insentiver til at de ulike universitetene utviklet seg i ulik retning.

Fra 2016 ble det satt i gang pilotprosjekter med utviklingsavtaler. Men de ble overhodet ikke knyttet til finansieringen. Tvert imot endte de opp som et nytt styringsnivå på toppen av de andre – uten mer penger. Ved lanseringen av sin evalueringsrapport skrev Mari Elken og Siri B. Borlaug ved NUFU i et innlegg på tidsskriftet Forskningspolitikk: «Avtalene kunne derfor oppfattes som et supplement til finansieringssystemet. Det ble også

³⁸ Et offentlig utvalg som ble nedsatt av den rødgrønne regjeringen for å utrede kvalitet og struktur i høyere utdanning, ledet av Steinar Stjernø.

kommunisert at det etter hvert skulle kobles finansiering til avtalene. Det skjedde ikke».³⁹

I selve rapporten skriver forskerne:

Nesten alle informantene er enige i at det er for mange målbeskrivelser og for mange ulike styringsverktøy. Flere beskrev avtalene som et nytt styringslag som ikke erstattet noe i eksisterende styringssystem – det kom i tillegg. Avtalene bidro dermed ikke til å fokusere på eksisterende målstruktur, men førte heller til økt kompleksitet. Flere av informantene mente koordineringen med andre styringsverktøy har vært begrenset og at det er uklart hvilken rolle avtalene har i systemet.⁴⁰

De fleste informantene mente likevel at avtalene kunne være et relevant styringsverktøy, forutsatt et forenklet og mer differensiert styringssystem. Det er verdt å merke seg at denne konklusjonen er basert på intervjuer med «utvalgte representanter for ledelsen, styremedlemmer og ledergruppe». De som har uttalt seg er altså det sjiktet som normalt er mest positive til de nye styringssystemene. Men selv denne gruppa oppfatter dagens utviklingsavtaler som et nytt styringsledd på toppen av de andre, ikke som et alternativ.

³⁹ <https://www.fpol.no/hva-skal-vi-med-utviklingsavtaler/>

⁴⁰ Elken, Mari, and Siri Brorstad Borlaug. "Utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning: En evaluering av pilotordningen." (2020).

Detaljstyring i hverdagen

Våre informanter fra NTL er tilnærmet samstemte om at det er for mange og for detaljerte lover og forskrifter. Det nevnes tall som 200. Dette villniset av lover, forskrifter og regler gir rom for stadig mindre skjønn i administrative og faglige saker.

- Institusjonen lager i tillegg, for å følge opp politiske styringssignaler, egne regler som er enda mer detaljerte. Ved et universitet ble administrasjonen pålagt rask inndragning av studieretten for studenter som ikke følger studieprogresjonen pga presset fra Kunnskapsdepartement om å forbedre gjennomstrømmingen på studiene. En annen informant fortalte om krav om utveksling på alle studieprogrammer. Mange utvekslingsstudenter gir nemlig uttelling i finansieringssystemet. Dette fører til at det opprettes utvekslingsavtaler som har dårlig kvalitet og som følges opp for dårlig. Dette går på bekostning av kvaliteten på tilbudet til studentene. Mange må «begynne på nytt» når de kommer tilbake etter et utenlandsopphold, fordi studietilbudet i utlandet har vært for dårlig eller for lite relevant.
- Et tredje eksempel gjaldt eksamensforskriftene som er veldig detaljerte og styrende. De er en hemsko for nytenkning og testing. Et institutt fikk krav om at skriftlig eksamenskarakter måtte offentliggjøres 24 timer før muntlig eksamen. Det førte til at studenter som fikk dårlig karakter lot være å forberede seg til muntlig.

7 Digitalisering

Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning (UNIT) ble opprettet i 2018, og med denne opprettelsen ble mange avgjørelser knyttet til IT og andre viktige systemer institusjonene bruker daglig for å utføre oppgaver, flyttet ut og over til UNIT.

Det skaper problemer: Et av UNITs prinsipper er nemlig at «offentlig sektor skal i utgangspunktet ikke gjøre selv det som markedet kan gjøre bedre og mer effektivt». Prinsippet har ført til et større press mot oppgaver sektoren løser selv i dag innenfor IT. NTL arbeider f.eks. hardt for å sikre et stort og kompetent IT-miljø i sektoren, i stedet for at stadig flere systemer og oppgaver – og ikke minst data - flyttes ut i private skyer og til private aktører.

Regjeringen arbeider nå med en oppdatering av digitaliseringsstrategien for UH-sektoren. I januar 2021 sendte UNIT ut et forslag til ny strategi.

Den nye digitaliseringsstrategien skal gi et helhetlig og oppdatert bilde av alle sider ved digitalisering i sektoren, og samle institusjonene i sektoren om felles mål og tiltak. Den nye strategien er en oppdatering av «Digitaliseringsstrategi for universitets og høyskolesektoren 2017-2021». I innledningen til det nye strategidokumentet heter det at

Strategien utfordrer UH-institusjonene til å utnytte digital teknologi i sin faglige virksomhet, samtidig som institusjonenes autonomi og faglige frihet ligger fast.

Institusjonenes innspill til arbeidet med strategien, og våre intervjuer med NTL-medlemmer i arbeidet med denne rapporten, viser at det er til dels sterke spenninger mellom strategiens mål om å samle sektoren om felles løsninger og institusjonenes autonomi. Og mange opplever at digitaliseringens fellesløsninger og de krav disse stiller overfor ansatte griper sterkt inn i deres hverdag. Dette er et aspekt som en tillitsreform absolutt bør adressere.

På UiOs «Rektorblogger» skriver Svein Stølen 29.01.2021:

Det er et mål for kunnskapssektoren å utvikle mangfold basert på autonome institusjoner. Særlig på utdanningsområdet går utkastet til digitaliseringsstrategi

for langt i å legge føringer for institusjonenes veivalg og fagmiljøers mulighet til å prioritere egen utvikling.

... Det legges for Units del opp til en for sterk nasjonal koordinering og styring på flere områder som spenner fra digitale verktøy til innretting og organisering av utdannings- og forskningsvirksomheten.

Den nye strategien fokuserer nesten utelukkende på digitalisering av forsknings- og undervisningsvirksomheten. Men strategien omfatter også administrative funksjoner. I strategien skisseres såkalte «målbilder» for ulike deler av sektoren, og under målbildet for «institusjonen» heter det at det er et mål at man utnytter de mulighetene digitaliseringen gir til å effektivisere administrative støttefunksjoner og sikre god forvaltning.

Dette er stort sett det som sies om den administrative digitaliseringen. De fleste NTL-medlemmer er administrativt ansatte, og som vi skal se er det mange sider ved digitaliseringen som opptar dem, og slett ikke alt oppleves som effektivisering.

I strategidokumentet legges det stor vekt på at digitaliseringen åpner for mer samarbeid og deling av kunnskap. Men man drøfter ikke at finansieringssystemet drar i motsatt retning. Kampen om penger i den resultatbaserte delen av finansieringssystemet gjør at forskere og forskningsgrupper er mindre interessert i å dele kunnskap, og at grupper og institutter er redde for å ende opp med regningen for arbeid som andre får inntektene for. Da nytter det ikke så mye at digitale løsninger legger til rette for samarbeid.

Digitalisering i hverdagen

Digitaliseringen har i stor grad vært basert på at det skal utvikles felles plattformer for flere institusjoner og i noen grad for hele sektoren. Dette medfører store endringer for mange ansatte, og det lages systemer som det ofte er vanskelig å tilpasse til lokale forhold. På papiret heter det at de ansatte som berøres skal trekkes med i utviklingsarbeidet, men i praksis opplever mange at mye skjer over hodene deres. De som deltar i arbeidsgrupper får si hva de mener, men de blir sjelden hørt når avgjørelsene skal tas. Involveringen oppleves da som en skinnprosess.

Felles systemer må nødvendigvis bli store og omfattende. De skal fange ulike behov i svært forskjellige virksomheter. Brukere som arbeider med systemet jevnlig eller på daglig basis, vil med opplæring og erfaring beherske «sin del» av systemet. Her vil en i hovedsak stå overfor omstillingsutfordringer. Men i intervjuene med oss ble det påpekt at mange ansatte kun er innom i deler av de administrative systemene en sjelden gang, og at det da er vanskelig både å finne fram og fylle ut rapporter og skjemaer riktig. Det gjøres feil, og man trenger hjelp og rettleiding. Det er sjelden satt av tid til opplæring, og det som skulle være en forenkling blir i stedet ekstra arbeidsoppgaver. Feil skal spores og rettes av noen som i prinsippet er dedikert til andre oppgaver. Ideen om at digitalisering alltid gjør ting enklere og tidsbesparende er kort og godt feil.

Problemene skjerpes av at systemene ofte er outsourcet og blir implementert av konsulenter fra eksterne leverandører. Når institusjonenes egne brukere endelig begynner å bli kjent med et system, kan kontraktperioden nærme seg slutten og det skal ut på nytt anbud. Nye leverandører har nye systemer, og så er det på an igjen. Outsourcingen gjør at institusjonenes egne ansatte får mindre kunnskap om systemenes oppbygging, og den svekker deres eierskap til den digitale infrastrukturen som virksomhetene baserer driften på. Det er alltid «noen» utenfor som har kunnskapen, men som ikke nødvendigvis er der for å ta ansvaret når noe ikke fungerer.

I en rapport fra tankesmien Agenda⁴¹ konkluderes det omtrent på samme måte. Der skriver man:

Digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor har dårligere sjanser for å lykkes dersom prosjektene forankres for høyt i organisasjonen, det tenkes for stort, og målet er å lage en programvare som skal passe for alle. Samtidig kan

⁴¹ Agenda-notat 4/2021: Tillitsbasert digitalisering – Hva som kreves for å lykkes med digitalisering i offentlig sektor

digitaliseringsprosjekter som innføres i en forvaltningsmodell med stort fokus på effektivitet gjennom mål- og resultatstyring, forsterke allerede eksisterende problemer med modellen. En hovedutfordring er at dagens forvaltningsmodell ikke ser ut til å stimulere involvering og medvirkning som er nødvendig for at digitalisering gi en reell omstilling, bedre tjenester og bidra til å løse oppgaver for fellesskapet.

Som også flere andre har vært inne på (se kapittel 1), har strukturen blant administrativt ansatte endret seg sterkt i løpet av de siste par tiårene. Veksten har vært i gruppen administrative ledere og høyt utdannede systemansvarlige, mens det har blitt kuttet i ansatte med sekretærfunksjoner. En konsekvens har blitt at vitenskapelig ansatte nå selv må rapportere og fylle ut skjemaer, legge inn reiseregninger, mm. Når dette skal skje digitalt, i komplekse systemer, med lite eller ingen tid til opplæring, blir resultatet ofte feil og dobbeltarbeid.

De sentraliserte fellessystemene springer ikke ut fra behov lokalt, og blir ikke innført fordi man i bunnen av systemet ser på dem som forbedringer og effektivisering. Det er heller topplederens behov for kontroll, dokumentasjon, sammenligning og overvåking som driver fram omleggingene. I forlengelsen ligger det også mye usikkerhet i forhold til hvordan innsamlede data blir oppbevart og brukt.

Mange av disse problemene kunne ifølge de NTL-tillitsvalgte vært unngått i mindre, mer lokalt tilpassede systemer. Mange viser til at man tidligere hadde systemer, som for instituttets og de ansattes formål fungerte godt. Spenningen mellom store, sentrale fellessystemer og mer lokalt tilpassede systemer, handler i stor grad om tillit og medbestemmelse. Alle har ikke behov for det samme.

I Agenda-notatet oppsummeres dette slik:

Digitaliseringsprosjekter må gjøres tillitsbasert for å lykkes. Det innebærer at arbeidet med prosjektene må gjøres nedenfra og opp, og tar i bruk såkalt smidig metode. Det vil bety å involvere førstelinje- og fagfolk fra starten, og dermed gi reell medbestemmelse, begynne prosjektet med å definere samfunnsoppdraget (hvorfor digitalisere), starte med små prosjekter som kan prøve og feile, og lage løsninger som kan bygges ut og som andre kan bygge videre på.⁴²

NTL-tillitsvalgte formidler til oss at digitalisering gjennom store fellessystemer nødvendigvis ikke betyr mer tid til andre ting. Rapporteringen stjeler tid og systemene presser de ansatte inn i trange rammer som gir lite rom for individuell frihet og kreativitet. Tilliten til at de ansatte vil løse oppgaver uten «digital overvåking» er mer og mindre borte. Digitalisering er med andre ord ikke det samme som demokrati.

⁴² Agenda-notat 4/2021: Tillitsbasert digitalisering – Hva som kreves for å lykkes med digitalisering i offentlig sektor

8 Erfaringer fra tillitsreformer

Også i Danmark og Sverige har det vært mye diskusjon om tillitsreformer i offentlig sektor. I Sverige har man gjennomført store utredninger og produsert mye papir. I Danmark har man i større grad gjennomført eksperimenter og forsøk. Endelig har Oslo kommune vært styrt etter et prinsipp om tillitsreform etter de rødgrønnes valgseier i 2015. Hvilke erfaringer kan oppsummeres herfra?

Danmark

Tillitsreform handler delvis om å fjerne unødvendige regler og forenkle byråkrati. Denne siden av reformtankegangen er nokså gammel i Danmark. Ifølge forskere på feltet har alle regjeringer de siste hundre år satt i gang forenklings- og avbyråkratiseringsreformer. Men den mer moderne versjonen av «avbyråkratisering» er kommet i dette århundret, særlig etter at New Public Management-reformene begynte å møte utbredt, politisk motstand.

Det siste tiårets danske diskusjoner og forsøk handler i all hovedsak om å *fristille kommuner fra statlige regelverk*. Helle Thorning-Schmidts regjering (som besto av sosialdemokrater, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) lanserte i 2013 'Prinsipper for samarbejde mellem parter på det offentlige arbejdsmarked om modernisering', som ble vedtatt av partene i arbeidslivet. Hovedinnholdet var regelsanering, større frihet til lokale ledelser og tilbakeholdenhet med å vedta nye lover. Fem år senere presenterte Lars Løkke Rasmussens Venstre-dominerte regjering i 2018 '*Færre regler – mindre bureaukrati*'. Kjernebegrepene her var færre øremerkede midler, mer hjemmebehandling, forenkling av saksbehandling og samordning av IT-systemer.

Danmark har også hatt flere «frikommuneforsøk». En del er i ferd med å bli avsluttet og er evaluert av det uavhengige statseide utredningsbyrået VIVE. De finner i alt 79 frikommuneforsøk innenfor sysselsetting, bolig, sosialhjelp, oppvekst og eldreomsorg. Det er bl.a. løsnet opp i kravene til form og innhold på samtaler mellom kommunenes jobbkonsulenter og

jobbsøkere og etablert akuttstykkepleie på tvers av eksisterende kommunegrenser.⁴³ Forsøkene er svært detaljerte og ulike – og det er ikke helt enkelt å trekke generelle konklusjoner av dem. Men i et debattinnlegg utdyper Ulf Hjelmar fra VIVE noen såkalte «oppmerksomhetspunkter». De viktigste i vår sammenheng er disse:

- Det er mulig å skape mer faglig frihet gjennom slike tiltak. Men med større faglig frihet kommer også et større lokalt ansvar for å levere løsninger som virker og i en del tilfeller mer stress.
- Velferdsinstitusjoner har komplekse oppgaver, og det betyr at det på tross av intensjoner om det motsatte, ofte styres på mange og detaljerte mål. Studier viser også, at hvis man forsøker å «viske tavlen ren» og la fagfolk skape nye meningsfulle mål, så resulterer det ofte i at omfanget av dokumentasjonskrav økes.

En annen forsker som har vært opptatt av spørsmålet om styring og tillitsreform er Tina Øllgaard Bentzen ved Roskilde Universitet. Hun mener at behovet for styring ikke forsvinner ved en tillitsreform, men at styringen må oppfattes som meningsfull av dem som blir styrt: Et av hennes innspill er derfor å innføre *samskapt styring*, dvs. at styrings- og kontrollsystemer utvikles i et samarbeid mellom alle ansatte, ledelse, brukere, forskere osv.⁴⁴ En slik løsning fremmes også av norske statsvitenskapelige miljøer, særlig knyttet til tidsskriftet *Stat og Styring*. I en artikkel i 2020 skriver Tofting, Sørensen og Røiseland:

⁴³ <https://www.altinget.dk/kommunal/artikel/vive-forsker-her-er-tre-nyttige-erfaringer-fra-tidligere-frikommuneforsog>

⁴⁴ <https://www.altinget.dk/aeldre/artikel/lektor-og-velfaerdsdirektoer-samskabt-styring-kan-vaere-vej-til-mere-helhedsorienteret-tilsyn-paa-aeldreomraadet>

Noen former for samskaping [...] kan være politisk kontroversielle fordi de bryter med gjengse forestillinger om hvordan offentlig styring skal utøves, og hvordan politikk skal utvikles. Samskaping innebærer at to eller flere parter finner sammen i en likeverdig felles bestrebelse på å skape en løsning på et felles problem. [...]

Samskaping er en mer dialogpreget prosess som starter med en felles definisjon av problemet, og hvor ikke bare bedrifter og foreninger, men også innbyggerne får en avgjørende rolle å spille i utvikling av løsninger og offentlig verdiskaping.

Samskaping utfordrer innbyggere og deres rolleforståelse, de utfordrer rolleforståelsen blant administrative og politiske ledere, og de utfordrer de profesjonelles rolle.⁴⁵

Det store problemet med denne tenkningen er dens *uformelle karakter*, som lett kan bidra til fagbevegelsens formelle makt blir enda mer svekket enn den er i dag.

For den sosialdemokratiske regjeringen som under Mette Fredriksen overtok makten etter valget i 2019 har tillitsreform blitt et sentralt spørsmål. Deres versjon har fått navnet Nærhedsreformen. Fredriksen er i ord svært tydelig på at dette skal være et oppgjør med regelvekst og dokumentasjonskrav. I 2020 varslet hun at regjeringen vil gi sju danske kommuner "fuldstændig frihed på et udvalgt velfærdsområde".⁴⁶

For eksempel; sammen med forældre og det pædagogiske personale får Helsingør lov til at skabe Danmarks bedste dagpleje, vuggestuer og børnehaver. Vi fjerner så meget statslig regulering og lovgivning som muligt. I stedet lader vi mennesker tage ansvaret selv. Vi lever i år 2020. Vi er en af verdens bedst uddannede befolkninger. Vi behøver ikke lovgive om alt mellem himmel og jord.

⁴⁵ Torfing m.fl. Samskaping fra ide til strategi i *Stat og Styring* 4/2020, s.28-30

⁴⁶ <https://www.stm.dk/statsministeren/taler/statsminister-mette-frederiksens-tale-ved-folketingets-aabning-den-6-oktober-2020/>

Mette Fredriksen presiserte at man måtte fjerne regler som hennes parti hadde kjempet for:

Det gjelder minimumstimetal, elevplaner, klasselofte, nationale test – for bare at nevne nogle få svære eksempler. Ikke fordi, det er dårlig lovgivning – ikke fordi, det er forkerte hensyn, men fordi vi skal turde lægge ansvaret ud lokalt. De enkelte institutioner får friheden: Ledere, medarbejdere, borgere. Til gengæld forpligter de sig på at levere bedre resultater. For med friheden, ja – der følger ansvaret.

Fagforbundet DJØF har i et innspill til Nærhedsreformen foreslått et svært konkret mål, at velfærdsmedarbejdere i 2025 har *minimum 10 timer mer ansikt til ansikt* med borgeren om måneden sammenlignet med i dag.⁴⁷ DJØF påpeker ellers følgende punkter:

- *Færre krav til prosesser:* Alt for mye lovgivning og for mange mål i regioner og kommuner baserer seg på krav til prosesser: «One size does not fit all».
- *Færre mål og mer tillit til det faglige skjønn:* Mengden af kvalitetsstandarder, prosessmål og tilsyn er steget markant. Og det er paradoksalt nok skjedd samtidig med, at de ansatte er langt bedre utdannet.
- *Færre tilsyn:* Mange offentlige institusjoner er omfattet av ulike tilsyn og kontroller; arbeidsmiljø, brann, revisjon, lege, kommunalt anmeldte og uanmeldte besøk. Den store mengden tilsyn tar tid fra kjerneoppgaven.
- *Digitalisering* er altfor ofte «dårligt implementeret, ligesom systemerne ofte er usammenhengende. I de tilfælde producerer digitaliseringen mere administrativt arbejde, end der var i forvejen».

⁴⁷ <https://www.djoef.dk/-/media/documents/djoef/n/naerhedsreformmeretilfaelles090120.ashx>

- *Endelig ber DJØF om at reformene gis tid:* "For forandringer virker kun, hvis de når ud til de velfærdsmedarbejdere, der skal føre dem ud i livet. Det kan kræve uddannelse, træning og vedholdende arbejde at udvikle en ny faglig praksis, som reformer ofte medfører. Det arbejde forstyrres, når den næste bølge af forandringer skyller ind over organisationen, inden den første er implementeret."

Fra Danmark foreligger det så vidt vi kan se få, om noen, erfaringer fra tillitsreform i *statlig* sektor der det åpenbart er vanskeligere å gi unntak fra statlige regler og forskrifter. På UH-feltet er det likevel mulig å tenke seg at f.eks. de enkelte universitet/høyskoler eller fakultet/avdeling kan få unntak fra noen av de utallige regelverkene som regulerer høyere utdanning.

Sverige

Både den norske tankesmien Agenda og Roskilde-forskeren Tina Øllgaard Bentzen skriver at mens danskene har drevet forsøk, har svenskene i større grad *utredet* tillitsreform.

En viktig kritikk mot de svenske utrederne kommer fra Stockholms Universitet, som mener att argumentene som løftes fram i utredningen i hovedsak befinner seg inennfor rammene av New Public Management: «Det som föreslås är vissa justeringar samt betoning av vissa värden framför andra, snarare än en förändrad förvaltningspolitisk inriktning. Då betänkandet inte heller diskuterar om (och i så fall hur) dess förslag till mer tillitsbaserad styrning kan tänkas hamna i konflikt med, eller föranleda omprövning av, vissa element av den rådande mål- och

resultatstyrningen förblir utredningens förhållningssätt till den nuvarande styrmodellen otvetydigt.”⁴⁸

Universitetet mener utredningen har et altfor snevert perspektiv på styring og avviser derfor forslaget om å gi oppdraget om å utvikle tillitsbasert styring til Arbeidsgivarverket. I stedet bør det behandles som et forvaltningsspørsmål og legges til Økonomistyringsvirket, den svenske varianten av norske Direktoratet for økonomistyring.⁴⁹ Den norske sentrum-venstre tankesmien Agenda følger opp Stockholm Universitet på dette punktet og skriver i sin oppsummering av de svenske erfaringene:

Samtidig tar forslaget ikke tilstrekkelig hensyn til forvaltningens styring også er et forvaltningspolitisk spørsmål, understreker Universitetet i Stockholm i sin høringsuttalelse.⁵ Flere foreslår derfor at oppgaven heller legges til økonomistyring, i Sverige ESV (Økonomistyringsvirket). For Norge ville det tilsvarende organet være Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Dette understreker et annet viktig poeng: Spørsmålet om en tillitsreform kan ikke løses bare ved endring i ledelse, men må ses i sammenheng med styringssystemene og berører sentrale forvaltningspolitiske spørsmål.⁵⁰

Stockholm Universitet og Agenda peker her på et helt sentralt spørsmål som må løses i en tillitsreform, nemlig at en slik reform står i direkte motstrid til de styringssystemer som er innført i offentlig sektor de siste

⁴⁸<https://www.su.se/nyheter/2.1192/forskningsnyheter-arkiv/yttrande-%C3%B6verbet%C3%A4nkandet-med-tillit-f%C3%B6ljder-b%C3%A4ttre-resultat-tillitsbaserad-styrning-och-ledning-i-1.513335>

⁴⁹

<https://www.regeringen.se/499159/contentassets/df57d8aaf6c14a669e955eb9671e42e0/stockholms-universitet.pdf>

⁵⁰

https://tankesmienagenda.no/uploads/documents/medias/notat_tillitsreform_i_offentlig_sektor_2021_1613493662272.pdf

30 årene. Men DFØ er neppe løsningen. I våre intervjuer med ansatte i uhf-sektoren sier mange at dette direktoratets praksis hindrer tillitsbasert styring. DFØ er nemlig et organ som oppfattes å stå i spissen for tiltak som tres nedover hodet på institusjonene og de ansatte.

Et grunnleggende problem med DFØ er at de ansatte i de institusjonene som skal bruke DFØs systemer og rutiner, *ikke* har medbestemmelse i DFØ, men i de universiteter, institutter og høyskoler der en er ansatt. Når det i praksis er DFØ som legger rammene, blir resultatet det motsatte av tillitsstyring.

Det fins også en del forsøk og viktige konkrete erfaringer fra Sverige. Utreder Magnus Erlandsson påpeker f.eks. at Skolinspeksjonen ikke kritiserer *rammene* de enkelte granskede skolene må arbeide innenfor:

Låt oss ta lärarnas arbetsbörda som exempel. Rimligen är detta en förklaring till att så många lärare är sjukskrivna, går ner i tjänst eller lämnar yrket – och att så få söker sig till det. Det råder brist på tid för förarbete, efterarbete och reflektion, samtidigt som obehöriga och ej utbildade lärare kräver hjälp och stöd av kollegor. *Det råder ofta obalans mellan krav och resurser, något som förenklat kan lösas på två sätt: öka resurserna – eller minska kraven. Skolinspektionen är märkbart tyst när det gäller detta och andra strukturella förhållanden.* (vår utheving)⁵¹

Inspeksjonen burde, ifølge Erlandsson, ikke nøye seg med å se på enkeltskolenes ledelse undervisning osv, den burde også rette sine analyser mot mer overordnet politikk, system og styringsspørsmål.⁵² Erlandsson sier altså (nesten) i klartekst at tilsynet er enøyd, og at det ikke vurderer om det er *mulig* å oppfylle kravene. Dette er en svært viktig påpekning, som kan ligge til grunn for et krav om at ulike tilsyn får et

⁵¹ <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1410597/FULLTEXT01.pdf>

⁵² <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1410597/FULLTEXT01.pdf>, s. 52

pålegg om å vurdere ressursene som stilles til rådighet for å oppfylle de lovpålagte kravene.

Oslo

Etter at venstresida vant lokalvalget i 2015 og Raymond Johansen (Ap) ble byrådsleder, har Oslo kommune gjennomført en tillitsreform. Erfaringene ble behandlet i en reportasje i LO-avisa Fri fagbevegelse i februar 2021. Her blir avdelingsdirektør Eric Brugman i Østensjø bydel intervjuet og han sier at de har lykket med å myndiggjøre de ansatte og gi dem tillit.⁵³ Men, sier han videre; «det som ikke kom så tydelig fram i politikernes taler om tillitsreformen er at alt må skje innenfor økonomiske rammer. Rammer som i Østensjø har blitt strammere for hvert år, fordi hjemmetjenesten har brukt mer penger etter omorganiseringen»:

Hvis en sykepleier spiller inn at «fru Hansen» må få mer tid fordi hun har det vanskelig nå, da må vi kutte ned på tilbudet til en annen bruker. Alle må venne seg til denne tankegangen. Dette er vanskelig for ledelsen å formidle, og det tar lang tid for de ansatte å ta inn over seg.

Noe av det samme kommer fram i masteroppgaven til Guro Vatn som har jobbet en årrekke i byrådsavdelingen i Oslo kommune.⁵⁴ Hun refererer en økonomisjef som sier at:

[...]de som i realiteten har besluttet tjenestenivå og kvalitet møter brukerne, mens den formelle beslutningen om å gjennomføre ble tatt av en leder høyt oppe. Men disse var så langt unna, at bakkebyråkratene egentlig gjorde som de ville

⁵³<https://frifagbevegelse.no/nyheter/hvorfor-bruker-hjelpepleiere-fortsatt-stoppeklokke-etter-flere-ar-med-tillitsreform-direktoren-forklarer-6.158.768510.940508c780>

⁵⁴ Vatn, Guri. *Troen på tillitsreformen—en studie av sentrale aktørers forståelse av Tillitsreformen i Oslo kommune*. MS thesis. OsloMet-storbyuniversitetet, 2018.

likevel. Så derfor mente han at budsjettansvaret skulle ligge ute. Ved dette grepet hadde han snudd negativ økonomisk utvikling på flere steder.

I en oppklarende e-post presiserer økonomisjefen at betingelsen for et slikt grep er at det må eksistere en god to-veis (egentlig uendeligmangeveis) kommunikasjon om hva som er økonomisk smerteterskel når man er gitt friheter (myndighet) og forpliktelser (ansvar), og at evnen til dialogbasert kommunikasjon da er en forutsetning og den viktigste lederegenskapen.⁵⁵

Eldrebyråden, som den gangen var SVs Inga Marte Thorkildsen, beskriver i masteroppgaven at «at pleie- og omsorgssektoren har vært preget av en modell hvor medarbeiderne som møter innbyggerne ikke har myndighet til å fatte vedtak eller ta viktige beslutninger. Hun beskriver sektoren som preget av en kultur hvor «... kvinner har flydd beina av seg for å gjøre jobben sin. Og i alt for liten grad hatt tid til å gjøre den.»

Men Vatn fant også problemer:

- økonomisystemer, saksbehandlingssystemer og rapportering fortsetter som før
- mange ansatte har blitt kastet ut i utfordringer de ikke har hatt forutsetninger for å kunne løse og har manglende eller lite praktisk opplæring i eksempelvis systemer og selvledelse
- eksisterende utfordringer med eksempelvis trange budsjetttrammer, høyt sykefravær og en høy andel eldre, slitne medarbeidere forsvinner ikke

⁵⁵ <https://oda.oslomet.no/bitstream/handle/10642/6308/Vatn.pdf?sequence=2>, s, 41

- Etablerte arbeidsmetoder og tankesett er forutsatt endret, og selv om mange ansatte er positive til endringen, er det også mange som er motstandere av den

Vatn sammenlikner videre hvordan reformen ble helt ulikt forstått og mottatt i henholdsvis utdannings- og helseetaten. Både eldrebyråden og tildelingsbrevet til bydelene gjør et poeng av at NPM-modeller skal utvikles og at Tillitsreformen er en respons på rigide styringsmodeller inspirert av New Public Management. Eldrebyråden mener videre at det er snakk om et paradigmeskifte og en kulturendring. Mens skolebyråden (som i 2016 var Arbeiderpartiets Tone Tellevik Dahl) på sin side uttalte at tillitsmodellen «handler ikke om mål eller resultatstyring eller New Public Management, som vi gnåler en del om til tider». Tellevik Dahl fortalte i et avisintervju senere at «hun har blitt oppfordret av mange til å ta et generaloppgjør med mål- og resultatstyringen i skolen. Dem må hun skuffe».

Masteroppgaven viser tydelig hvordan en tillitsreform tolkes helt forskjellig i to ulike sektorer av kommunen; utdanning og omsorg. Vatn antyder at det kan skyldes forskjeller mellom SV og Ap, at det kan tenkes at Utdanningsetaten, som ble «født» under gullalderen til NPM i kommunen, «bærer NPM og mål- og resultatstyring som et fødselsmerke». Endelig kan det skyldes at NPM «er blitt en så mektig og institusjonalisert masteride, at det nærmest er helt umulig å tenke seg alternativene.»

Disse erfaringene fra Oslo kommune peker på noen viktige erfaringer ved forsøk på å innføre en tillitsreform:

For det første beskrives det som på forskerspråk kalles «stivhengighet», altså at man ofte fortsetter som før selv om det kommer nye reformer og utspill ovenfra eller utenfra. En annen tolkning av det samme er at dette handler om politisk maktkamp. I utdanningsetaten i Oslo er det åpenbart slik at svært sterke krefter ikke vil akseptere nederlaget etter kommunevalget i 2015 da Høyres ekstreme mål- og resultatstyrte skolepolitikk ble byttet ut med en rødgrønn, mer tillitsbasert skoleledelse. Da byrådene byttet plass og SVs Inga Marte Thorkildsen fikk kontroll over Utdanningsetaten, ble det umiddelbart full krig med det gamle regimet.

Høyresidas utdanningsdirektør Astrid Søgne ble etter hvert tvunget ut. Men striden om reformene i utdanningsetaten pågår fortsatt våren 2021, særlig gjennom velregisserte medieutspill mot Byrådet. Det kan altså koste svært mye å innføre en tillitsreform når sterke krefter i en organisasjon motsetter seg endringene.

Den andre er at en tillitsreform kan flytte ansvaret for å holde budsjettene nedover i systemet. I Østensjø bydel er en av erfaringene at pleierne ikke kan eller vil gi et så dårlig tilbud til hjemmehjelpsmottakerne som kommunens økonomiske rammer forutsetter. De gir derfor mer hjelp enn det er budsjett til. Alternativet er at de gjør mer enn de har tid til. Den siste effekten var et av de viktigste funnene Hallvard Vike i sin tid gjorde i sin analyse av pleiesektoren for Maktutredningen, at de «bærer velferdsstaten på sine skuldre» – ved å strekke seg lengre enn de bør.⁵⁶

Konklusjonen er etter vårt syn at fagbevegelsen ikke bør akseptere en tillitsreform som bare betyr at *førstelinja* må ta ansvaret for både at hjelpen er god nok og at de trange budsjettene holdes. En form for «stoppeklokkeomsorg» kan også fungere som et vern for de ansatte.

⁵⁶ Resultatet er blitt at velferdsstaten har gjort seg avhengig av arbeidskraft som er villig til å strekke seg ekstra langt for å få endene til å møtes: sykepleiere, hjelpepleiere og andre – som kommer klientene nært inn på livet, og som ikke har samvittighet til at de skal lide unødig. De utgjør velferdsstatens mer eller mindre usynlige og ikke altfor godt betalte omsorgsreservoar, som trår til når budsjetter skjæres ned, ansvar fraskrives og dilemmaer desentraliseres. (Baken m.fl *Maktens samvittighet*. Gyldendal 2002)

9 Den politiske situasjonen

I denne delen av rapporten går vi gjennom vedtak og programmer fra LO og fra de tre partiene som mest sannsynlig vil utgjøre regjeringen etter en rødgrønn valgseier høsten 2021.

LO

LO satte ned en gruppe som skulle komme med forslag til hva en tillitsreform skal innebære. Utvalget la fram sin innstilling i juni 2020 og her heter det blant annet:⁵⁷

Tillit mellom partene i arbeidslivet

Samarbeid mellom tillitsvalgte og ledelse er grunnleggende for den norske modellen. Hovedavtalene og partsforholdet må derfor være de grunnleggende redskapene for en tillitsmodell. Medbestemmelse og et godt partssamarbeid i de enkelte virksomhetene vil samtidig danne et bedre faglig grunnlag for styring av offentlig sektor.

Tillit til de ansattes kompetanse og faglighet

Faglighet og kompetanse ligger til grunn for tillitsmodellen. De ansatte skal få bruke sin fagkompetanse og sitt skjønn i oppgaveløsningen. Offentlig sektor må inneha riktig kompetanse for å løse

⁵⁷<https://www.fo.no/getfile.php/1335633-1614243181/Dokumenter/Tillitsreform%20notat%20definisjon.pdf>

samfunnsoppdraget. Derfor henger en tillitsmodell sammen med systematisk kompetanseutvikling og kompetanseheving.

Tillit mellom politikere, ansatte og innbyggere

Tillitsmodellen skal bidra til å styrke velferden, og innbyggerne i hele landet skal få de tjenestene de har krav på og behov for. Det skal fortsatt være folkevalgtes styring som ligger til grunn for offentlig sektors arbeid og prioriteringer, og de folkevalgte skal sette de overordnede målene for at offentlig sektor kan løse samfunnsoppdraget. Innbyggerne skal ha innflytelse på tjenestene, både gjennom det demokratiske systemet og gjennom en god dialog i utformingen av tjenestene.

På denne bakgrunn krever LO følgende tiltak:

- Lokalt partssamarbeid

Partssamarbeid er et sentralt verktøy for tillitsmodellen. Tillitsvalgte må spille en aktiv rolle i styringen av en virksomhet. Det er ulike avtaler og lovverk i offentlig sektor. Det er stor variasjon i hvordan partssamarbeidet praktiseres. Det må derfor legges til rette for god medvirkning og medbestemmelse lokalt i virksomhetene.

- Tjenester i egenregi

- Tillitsbasert ledelse

Tillitsmodellen må være et fundament i all lederutdanning og lederrekruttering for offentlig sektor

- Samarbeid på tvers

Samarbeid på tvers er viktig for å sikre gode løsninger. Dagens styringssystemer legger opp til silotenking, der det blir viktigere å nå egne mål enn at samfunnsoppdraget oppfylles.

- Styring og kontroll

Offentlig sektor skal fortsatt styres og kontrolleres. I stedet for systemer som kontrollerer enkeltansatte og deres produktivitet, ønsker vi kontroll på om samfunnsoppdraget blir løst på en god måte.

LOs uttalelse er åpenbart et kompromiss mellom ulike hensyn. Men spesielt viktig er at den er helt klar på at medbestemmelsen må styrkes og at velferdstjenester skal drives i offentlig egenregi.

Uttalelsen peker indirekte også på sentrale problemer med en tillitsreform i offentlig sektor: Spenningen mellom organisasjonenes medbestemmelse og profesjonell autonomi som i prinsippet er individuell, spenningen mellom politisk styring og virksomheters/ansattes autonomi samt spenningen mellom innbyggers krav og rettigheter og ansattes muligheter til å bruke skjønn.

Partiprogrammer

De to siste spenningene er svært tydelige i de rødgrønne partiprogrammene. De tre politiske partiene på rødgrønn side som er aktuelle for regjeringsdeltakelse (Ap, Sp og SV) har alle formuleringer i sine programmer⁵⁸ som prinsipielt og tydelig til slutt seg til ønsket om

⁵⁸ Vi viser her til Senterpartiets programutkast. Landsmøtet som skal vedta programmet blir holdt i juni

en tillitsreform. De har også noen konkrete forslag til en slik reform og hva den må inneholde. Det er et godt utgangspunkt hvis det blir regjeringsskifte.

Arbeiderpartiet

Arbeiderpartiet vedtok på landsmøtet i april 2021 at partiet vil «gjøre tillitsreform til en av de aller viktigste reformene for en Ap-ledet regjering fra 2021. Reformen skal involvere og forplikte alle deler av offentlig sektor». ⁵⁹

I begrunnelsen for standpunktet finner vi følgende formulering:

Mange ansatte i velferdstjenestene bruker mer og mer tid på papirarbeid, på kontrollrutiner og på å rapportere den samme informasjonen flere ganger. Mange måles på «indikatorer» som ikke fanger opp det som virkelig teller for kvaliteten på tjenestene. Altfor mange brukere møter et system hvor de som bestemmer, er fjernt fra folk, og hvor tjenestene er fliset opp av konkurranseutsetting, bestiller utfører-modeller, outsourcing, internfakturerings og ansvarspulverisering. Grunnleggende velferdstjenester er ikke markeds- og konkurranseutsatt produksjon. Vi vil ha slutt på at vår felles velferdsstat styres basert på markedsmekanismer som ikke passer i offentlig sektor. Vi vil bort fra importerte ledelsesmodeller som ikke passer i Norge, og misforstått mål- og resultatstyring hvor det som kan telles, er det eneste som teller.»

Arbeiderpartiet har en rekke mer konkrete standpunkter som er relevante for diskusjonen om tillitsreform. For eksempel vil partiet:

- Redusere bruken av markedsmekanismer i alle deler av velferdsstaten, slik som bestiller-utfører-modeller, outsourcing, internfakturerings, konkurranseutsetting,

⁵⁹ <https://www.arbeiderpartiet.no/om/program/>

privatisering og markedsbasert finansiering av velferdstilbudet.⁶⁰

- Ta brukerorganisasjonene, de tillitsvalgte og ledelsen i alle store offentlige virksomheter med på en forpliktende prosess om hvordan tillitsreformen skal utformes på det enkelte område.
- Sørge for at storting, regjering og departementene i samarbeid med partene styrer offentlig sektor basert på færre og bedre kvalitetsmål.
- Heve terskelen for å innføre nye brukerrettigheter som fører med seg økte krav til dokumentasjon og rapportering.
- Styrke trepartssamarbeidet og rettighetene ansatte har til å bli involvert i alle viktige prosesser, både i staten og i kommunene. Partssamarbeid skal bli en viktig del av jobben til offentlige ledere på alle nivåer i offentlig sektor.
- Endre tilsynet med offentlige virksomheter med større vekt på læring i tett dialog med ansatte og brukere. Mandatet til Riksrevisjonen og andre kontrollmyndigheter skal endres i tråd med dette.
- Sikre at betingelsene for god tillitsstyring er til stede, gjennom å sørge for «stedlig ledelse», som gir nærhet mellom ansatte og ledelse, og gjennom å satse på hele, faste stillinger i velferden, som gir nødvendig kontinuitet på arbeidsplassen.
- Bruke digital teknologi som verktøy for tillitsstyring og sørge for at store IKT-prosjekter i offentlig sektor styres på en ny og bedre måte basert på tett involvering av brukere og ansatte, og ved å bygge opp kompetanse i egen organisasjon fremfor å kjøpe konsulenttenester.

⁶⁰ Det er noe uklart om forskning og høyere utdanning regnes som en del av velferdsstaten

I programutkastet er det også formuleringer som handler eksplisitt om uhf-sektoren. Partiet vil «innføre en tillitsreform for universitets- og høgskolesektoren ved å»:

- styre sektoren mer basert på tillit, med overordnede mål.
- avvikle unødvendige og byråkratiske kontrollregimer.
- gjennomgå finansieringsordningen slik at den fremmer lærestedenes brede samfunnsoppdrag, bidrar til bedre studiekvalitet og de faktiske utdanningskostnadene dekkes.
- Redusere søknadsbyråkratiet og rapporteringen knyttet til de konkurranseutsatte arenaene i Norges forskningsråd
- Videreføre treprosentmålet i forskningspolitikken og legge frem en strategi for at forskning og utvikling i næringslivet utgjør to prosent av BNP innen 2030.

Arbeiderpartiet vil altså bare «gjennomgå finansieringsordningen», i motsetning til SV og Senterpartiet som (se under) går til valg på å *reducere* den resultatbaserte andelen. Ellers er det mange positive formuleringer om tillitsreform, mer involvering og medbestemmelse og mindre rapportering.

På den andre siden lover partiet også å:

- sørge for [...] et taktskifte i digitaliseringen av offentlig sektor.
- Gi [...]høgskoler og universitet en større rolle i livslang læring ved at de får økt ansvar for opplæring og utdanning av voksne basert på kompetansebehov hos lokalt og regionalt arbeids- og næringsliv.
- Styrke studiesentrene som regionale samlingspunkter for desentralisert utdanning sammen med universitetene og høgskolene.

Videre vil partiet:

- gjøre universiteter og høyskoler til en mer attraktiv karrierevei ved å bedre kjønnsbalansen, stramme inn regelverket for bruk av midlertidige stillinger og sørge for at midlertidigheten kommer ned på nivå med arbeidslivet for øvrig.
- iverksette en bred handlingsplan for økt gjennomføring utviklet i samarbeid med representanter for de ansatte, studentene og forskere.
- Styrke ordningen med Senter for fremragende utdanning (SFU), og utvide denne og andre ordninger som stimulerer til god utdanningskvalitet.
- Satse mer på sentre for fremragende forskning (SFF), Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI), kompetanseklynger og flerårige forskningsprogrammer. Utvide satsingen på fremragende forsknings- og utdanningsmiljøer og etablere nye forskningsmiljøer i internasjonal toppklasse knyttet til kunnskapsklynger.
- Styrke studienes arbeidslivsrelevans, og ivareta humaniora, samfunnsvitenskap og andre fagfelts egenart og selvstendige bidrag til et mangfoldig og kulturelt kompetent samfunn.
- Løfte studiekvaliteten gjennom bedre veiledning og oppfølging, mer praksis, bedre digitale løsninger og ved å stille større krav til studieintensitet.
- Prioritere mer av fellesskapets forskningsmidler til områder der samfunnet har størst behov.
- Legge til rette for flere ordninger der arbeidstakere fra andre deler av arbeidslivet kan få tilrettelagte forskerløp.
- Sørge for at offentlig finansiert forskning er tilgjengelig, og sikre at alle høyere utdanningsinstitusjoner har gode ordninger for publisering med åpen tilgang

Ap krever altså at sektoren skal bedre kjønnsbalansen og senke midlertidigheten *betydelig* (den er i dag dobbelt så høy som i arbeidslivet generelt). Partiet vil også ha «økt gjennomføring». Men allerede i dag er to av de viktigste målene i styringen av sektoren «høy gjennomstrømming». Institusjoner med lav score på «gjennomføring» blir tett fulgt opp av

departementet gjennom etatsstyringsbrev og såkalt «dialog». Dette pålegget har for eksempel ført til at universiteter krever at de administrativt ansatte er raske med å frata studenter som «somler» studieretten, en praksis som noen av våre informanter brukte som eksempel på uheldig detaljstyring.

Partiet vil opprette flere Sentre for fremragende utdanning og har et tydelig ønske om mer «fremragende forskning». Det vil bety mer søknadsskriving for flere og skape mer usikkerhet og midlertidighet fordi SFUer og SFIene bare varer i fem år. Programmet følger dessuten opp mote-trenden med tydelig elitesatsing, som flere av våre NTL-informanter påpeker som en drivkraft for detaljstyring, rapportering og måling: «Kan man ikke i stedet være tilfreds med at de aller fleste i sektoren demonstrerer rimelig god kvalitet i undervisning og forskning», som det ble formulert.

Arbeiderpartiet vil i *samme punkt* både styrke studienes arbeidslivsrelevans og å «ivareta humanioras egenart» som jo nettopp er *ikke å være* arbeidslivsrelevant i dette begrepets normale betydning.

Partiet vil også presse på for «åpen publisering», noe som er omstridt i sektoren, fordi i en del fag betyr at forskerne ikke lenger selv kan velge hvor de vil offentliggjøre sine forskningsresultater.

Til slutt skal sektoren pålegges å «løfte studiekvaliteten gjennom bedre veiledning og oppfølging, mer praksis, bedre digitale løsninger og ved å stille større krav til studieintensitet» - uten at det gis løfter i programmet om mer penger til sektoren.

Noen av disse tiltakene er isolert sett gode eller helt greie, andre er mer problematiske. Men hovedpoenget i vår sammenheng – muligheten for en tillitsreform - er at de til dels står i motsetning til punktene i Arbeiderpartiets program om å styre sektoren mer basert på tillit, med overordnede mål og å «avvikle unødvendige og byråkratiske kontrollregimer», særlig når det i liten grad er konkretisert hvilke kontrollregimer som skal avskaffes når disse nye (og/eller forsterkede) målene skal innføres..

Senterpartiet

Senterpartiet ønsker også en tillitsreform. Partiet skriver i sitt programforslag at det har

tro på at de ansatte ønsker å gjøre en best mulig jobb, og må vises tillit. Dette krever at både politiske og administrative ledere reduserer kravene til telling og rapportering i offentlige tjenester og samtidig gi større rom for at fagpersoner kan beslutte hvordan oppgavene skal løses best.⁶¹

Det heter videre at:

Overdreven byråkratisering og rapportering skaper frustrasjon både for dem som arbeider i offentlig sektor og alle som trenger gode tjenester. Overivrige statlige aktører bidrar på denne måten til ineffektivitet, stjeler ressurser fra viktige samfunnsoppgaver og undergraver fornuftige lokale tilpasninger.

Universitets- og høyskolesektoren har behov for mer tillit og mindre detaljstyring. Flere direktorater har ført til økt byråkratisering og uklar og overlappende styring. Senterpartiet vil gjennomgå ressursbruken og mandatene til direktorat i utdanningssektoren med sikte på å redusere antall direktorat. I tillegg bør arbeidsfordelingen mellom Forskningsrådet og universitetene gjennomgås.

Antallet direktorat har økt betydelig de siste årene og statlige etater og direktorater får stadig mer innflytelse over saker som med fordel kunne vært løst gjennom politisk skjønn, lokale tilpasninger og lokale prioriteringer. I tillegg har omfanget av statlig målstyring og bruken av «bestiller/utfører modeller» økt.

⁶¹ <https://www.senterpartiet.no/stortingsvalg-2021/program>

Partiet vil snu denne utviklingen og skriver i sitt program at:

Senterpartiet vil gjennomgå det statlige organisasjonskartet kritisk og redusere antallet direktorater.

Statlig pålagte kontroll- og registreringsrutiner skal begrenses. Vi vil gi lokale folkevalgte muligheten til å bygge tjenesteløsninger basert på lokale behov og prioriteringer. Lover og regler skal være enkle å forstå og myndighet skal utøves nærmest mulig innbyggerne.

Partiet viser ellers til at «EU-retten er mer detaljregulert enn norsk rett og med mindre rom for skjønn i forvaltningen». Senterpartiet vil «gjennomføre et tillitsløft i statlig sektor med sikte på redusert mål- og resultatstyring og gi mer handlingsrom i førstelinjen. Et tillitsløft skal gjennomføres i nært samarbeid med de ansatte og organiseres gjennom et trepartssamarbeid.»

Partiet vil derfor:

- Redusere krav til internrevisjon i statlige etater.
- Arbeide for forenkling av lover, forskrifter og skjema.
- Forenkle kontroll- og rapporteringssystemene i det offentlige slik at flere ressurser kan brukes til tjenesteproduksjon.
- Arbeide for at sentrale veiledere og retningslinjer fra staten ikke går lenger enn hva loven krever.

Når det gjelder uhf-sektoren er Senterpartiet særlig opptatt av distriktenes interesser. Partiet vil:

- Sørge for at høyere utdanning er tilgjengelig i hele landet ved å utvikle og utvide studiesteder på høyskoler og universitet, og gjøre flere tilbud tilgjengelig både på studiestedene og som nettstudier.
- Campus Nesna skal gjenopprettes som selvstendig høyskole.

- Sikre at alle studiesteder skal ha stedlig ledelse for å sikre korte beslutningsveier; en ledelse som ser helheten og har tett dialog med lokalt næringsliv og offentlig sektor.
- Endre finansieringssystemet slik at det ivaretar sektorens regionale oppdrag og stimulerer til å opprettholde eksisterende tilbud og til å etablere nye desentraliserte studietilbud.
- Øke bevilgningen til regional forskning gjennom regionale forskningsfond og forskningsinstitutter.
- Sikre regional styring av de regionale forskningsmidlene.

Senterpartiet vil videre:

- Styrke forskningsinnsatsen for å nå målet om at forskning skal utgjøre 3 % av BNP innen 2030.
- Arbeide for mer åpen forskningspublisering for å gjøre kunnskapen tilgjengelig for flere.
- Utvikle ordningene som bidrar til å utløse mer forskningsfinansiering fra næringslivet.
- Gi forskningsinstitutter økt basisfinansiering.
- Øke basisfinansiering av universitetene og høyskolene.

Partiet vil dessuten nedlegge flere direktorater, og parlamentarisk leder Marit Arnstad pekte i oktober 2020 på Nokut, DIKU og UNIT som mål for nedlegging/slanking eller fusjoner. Solberg-regjeringen kom her Sp i forkjøpet og har bestemt at DIKU og UNIT skal slås sammen, mens NOKUT skal omorganiseres.

Men også Senterpartiet har noen nokså detaljerte forventninger til sektoren:

- Alle studier, uavhengig om det er profesjonsrettet eller ei, bør ha tilbud om utveksling og forskningssamarbeid med utenlandske institusjoner integrert i studiet
- I både høyskole- og universitetsutdanningene bør praksis og studentinvolvering integreres sterkere i studieløpet. Studentene må i større grad få ta del i forsknings- og utviklingsarbeid underveis.
- Innovasjon og entreprenørskap må inngå som en naturlig del av studentenes hverdag.
- Det skal være et bærende prinsipp for høyere utdanning at alle utdanninger skal føre studenter ut i arbeidslivet. Senterpartiet vil arbeide for at universiteter og studenter skal samarbeide mer med relevant næringsliv, samfunnsliv og kulturliv.
- Gjøre studier mer praksisnære og øke studenters deltakelse i forskning.

Sp er mest opptatt av den lokale folkevalgte styringen, men programformuleringene åpner som vi ser også for at partiet vil være med på å begrense statlig styring overfor uhf-sektoren.

Samtidig vil Sp stille nye krav. Partiet krever at «alle studier, uavhengig om det er profesjonsrettet eller ei, bør ha tilbud om utveksling og forskningssamarbeid med utenlandske institusjoner integrert i studiet». Våre informanter fra NTL forteller som nevnt om studier med svært dårlige erfaringer fra utveksling.

I likhet med Ap krever Sp mer arbeidslivsrelevans, det kreves mer praksis og studentinvolvering, også i forskning. Det er uklart om praksis skal

gjelde alle studier (også filosofi og matematikk?). Men de viktigste spørsmålene er 1) om regjeringen skal bestemme hva som er gode pedagogiske opplegg i et studium og 2) hvis ja, skal dette rapporteres og måles?

Også Senterpartiets program lover både økt tillit og mindre detaljstyring, men har samtidig programposter som peker i motsatt retning.

SV

SV hadde sitt landsmøte i april 2021. Der ble det også vedtatt klare programformuleringer for en tillitsreform.⁶² Det heter at:

Folk skal oppleve tillit og ha selvbestemmelse og medvirkning i møte med velferdstjenestene. Kommersialisering og stadig flere kontroll- og styringssystemer i velferdstjenestene har bidratt til rigide arbeidsmåter, overvåking og rapportering, og svekket både tillit og medbestemmelse. For å fremme faglighet og gode møter mellom ansatte og folk, trengs en gjennomgripende tillitsreform i hele offentlig sektor, der målet er kvalitet for innbyggere og samfunn, sammenhengende tjenester og helsebringende arbeidsliv. Styring av offentlig sektor skal bygges på nærhet til folk, respekt for fagfolk, aktiv medbestemmelse for ansatte og innbyggere. Det offentlige skal være en god standard i arbeidslivet.

Medbestemmelsesordninger er et sentralt verktøy for å sikre samarbeid mellom ledelse og ansatte og bidrar til at de ansattes kompetanse legges til grunn i styring og organisering av arbeidet. Bruk av tariffavtaler og hovedavtale, med tilleggsavtaler der det er hensiktsmessig, gir sammen med stedlig ledelse et godt grunnlag for tillitsreform

⁶² <https://www.sv.no/landsmote/vedtak/>

Det heter også at «tilliten og effektiviteten til statleg forvaltning blir trua av oppsplitting, privatisering, målstyring og rettslegging. Handlingsrommet for offentlig tilsette til å utøva profesjonelt skjønn blir stadig mindre. For mange opplever avmakt i møte med staten. Det trengst meir politisk styring, betre samanheng mellom ulike delar av statleg forvaltning, og ein meir desentralisert og tilgjengeleg stat». SV vil derfor

- Gjennomføre en tillitsreform i offentlig sektor som fremmer faglighet og økt medbestemmelse for velferdstjenestenes brukere, samt gi økt tillit til de ansatte og deres organisasjoner i kvalitetsarbeidet.
- Sørge for felles opplæring i utvidet partssamarbeid for ledere med personalansvar og tillitsvalgte på alle nivåer i kommunesektoren.
- Avvikle kommersiell drift, målstyring, bestiller-utfører-modeller og forretningsregnskap i velferdstjenestene, og i stedet innføre styringsmodeller som egner seg til offentlig velferd.
- Øke bemanningen med hele og faste stillinger i offentlig sektor, og avvikle bruk av innleie.
- Redusere bruk av konsultentselskap i staten, kommuner og offentlig eide foretak.

SV vil videre

- Redusere omfanget av statens direktorat. Ha ein grundig gjennomgang av oppgåvefordelinga mellom direktorat, departement, og fylkeskommunal forvaltning. Målet er å flytta oppgåver til departementa og fylkeskommunane for å sikra meir direkte politisk styring, og forbetra balansen mellom tilsette i fyrstelina og dei administrativt tilsette.
- Øke forskningsinnsatsen og at en større andel av samfunnets ressurser brukes på forskning og høyere utdanning. SV vil øke

basisbevilgningene også til forskningsinstituttene og sikre flere frie og forskerinitierte prosjekt

- Ha en full gjennomgang av finansieringssystemet med sikte på å øke de frie midlene og sterkt redusere den resultatbaserte finansieringen, samt bidra til å øke utdanningskvaliteten.
- Universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter må gis økte basisbevilgninger, handlingsrom og tillit. Sektoren må både ivareta forskningsoppdraget og profesjonsutdanningene som før var tillagt høyskolene. SV vil stoppe videre sentralisering og heller styrke og bevare høyskolene og høyskoleoppdraget i de nye sammenslåtte enhetene. SV ønsker at sammenslåtte høyskoler skal få muligheter til å bli selvstendige igjen dersom ønskelig.
- At den akademiske friheten styrkes og respekteres, både for forskere og institusjonene. Statlige universiteter og høyskoler skal sikres stor grad av institusjonell autonomi.
- Sikre demokratisk styring av universitet og høyskoler. Rektor skal velges, ikke ansettes. De ansatte skal ha flertall i styret
- At universitetene skal være egne forvaltningsorgan, med særskilte fullmakter. SV vil gå mot andre tilknytningsformer for universitet- og høyskolesektoren, som foretaksmodellen. Universitetenes uavhengige rolle må sikres.
- Sikre finansieringen av små fag, for eksempel gjennom å gi enkelte universitet eller høyskoler et nasjonalt ansvar.
- Sikre gratis, offentlig eide og drevne universiteter, høyskoler og fagskoler, og at universiteter og høyskoler som hovedregel skal eie egne bygg.

Samtidig stiller SV, i likhet med Ap og Sp, også en rekke krav til sektoren. Partiet vil:

- Arbeide for at barnehager, skoler, universiteter og høyskoler i større grad skal bli miljøvennlige institusjoner, for eksempel gjennom valg av materialer og energiløsninger når det skal rehabiliteres.
- At universiteter og høyskoler skal være tilrettelagt med teleslynge og brannalarmer for hørselshemmede. At alle universiteter og høyskoler skal være universelt tilgjengelige.
- Sikre studenters rettigheter og trygge, gode og forutsigbare læringsmiljø. SV vil lage en læringsmiljølov for studenter, tilsvarende arbeidsmiljøloven.
- Satse på åpen tilgang til undervisningsressurser og forskning. Fremme åpen publisering av læringsressurser nasjonalt, med økt gjenbruk og deling for både studenter og andre som vil lære.
- At forskningsresultater skal være åpent tilgjengelige for alle. Avtaler med internasjonale leverandører må innebære krav om åpen tilgang samtidig må finansieringen av norske åpne tidsskrifter og bokutgivelser styrkes.
- Ha flere faste stillinger på universitet og høyskoler. Bruken av midlertidige stillinger i academia må reduseres. Det må tilføres rekrutteringsstillinger som leder til faste stillinger.
- Gjøre det attraktivt å satse på undervisning i universitets- og høgskolesektoren. God undervisning skal være meritterende, både for den enkelte og for institusjonen.
- Styrke innsatsen for at studenter holder på nynorsk i overgang til høyere utdanning.
- Styrke norsk språk i academia.

- Styrke og utvikle desentralisert lærerutdanning og yrkesfaglærerutdanningstilbudet for å sikre et likeverdig og tilgjengelig utdanningstilbud over hele landet.

SV har også en rekke ønsker om hva det skal forskes mer på, som behandling av kvinnerelaterte sjukdomar, kvinners sykefravær som undersøker årsaker knyttet til arbeidsforhold, vold, sosiale forhold og biologiske faktorer, arbeidslivsdemokrati, distrikt, rasisme og diskriminering, jus., sjøfugl, miljøgifter, foredling av tre, produksjon av mikroalger og delingsøkonomi. Partiet vil også «løfte utdanningene av tegnspråklige pedagoger, barnehagelærere og miljøpersonale» og «satse på kompetanseheving på vold og overgrep på politihøgskolen.

Vi ser altså at SV støtter de viktige kravene fra NTL om sterkt redusert innslag av resultatbasert finansiering og (gjen)innføring av valgt ledelse ved institusjonene. SV krever også høyere offentlige bevilgninger til forskning, men har klare politiske meninger om prioriterte forskningsområder. Det er ikke alltid like enkelt å forene med programpostene om å gi «universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter økte basisbevilgninger, handlingsrom og tillit», som peker i retning av mindre politisk styring av forskningen.

I likhet med Ap vil SV ha ned midlertidigheten og mener forskningsresultater bør være åpent tilgjengelige for alle, noe som kan bety å overprøve forskernes egne ønsker om publiseringskanaler, jf. den omfattende faglige diskusjonen om Plan S.

SV vil endelig lage en læringsmiljølov for studenter, som kan bety et nytt sett med forskrifter, regler og rapporteringer. Partiet vil også at undervisning skal være meritterende for universitetsansatte. Dette ønsket deles også av den sittende regjering og har ført til innføring nye regelverk og krav til dokumentasjon og rapportering fra ansatte.

Partiene: Doble signaler

Nå det gjelder de to viktigste spørsmålene i en tillitsreform: Mer basisfinansiering og mer demokrati har partiene ulike formuleringer.

Både SV og Sp har programfest økning av basisfinansiering. Ap har det *ikke*. Meningsmålingene per april 2021 gir de SV og Sp større samlet oppslutning enn Ap (48 mot 42 stortingsmandater). Spørsmålet er derfor om dette er et punkt som SV og Sp vil prioritere i regjeringsforhandlingene.

SV har programfestet overgang til valgt rektor. De to andre partiene sier ikke noe om saken.

Alle tre vil styrke medbestemmelsen og partssamarbeidet.

Samtidig ser vi at alle de tre rødgrønne partiene vil stille *nye krav* til høyere utdanning som spenner fra pålegg om spesiell rekrutteringspolitikk, underlegging av sentraliserte digitaliseringsprosjekter via desentralisert utdanning til inngrep i hvordan studieprogrammer skal bygges opp. Mye av dette kan isolert sett være fornuftig. Men kravene står helt eller delvis i direkte motsetning til programpunktene om mer tillit og mindre detaljstyring av sektoren.

Politisk kommentator Aslak Bonde (med bakgrunn fra Høyre) peker i tidsskriftet Stat og Styring på at Ap vil innføre en tillitsreform for universitets- og høyskolesektoren og lover at «unødvendige og byråkratiske kontrollregimer skal avvikles». Men samtidig skriver partiet at UH-sektoren skal gjøres til en mer attraktiv karrierevei ved å «bedre kjønnsbalansen, stramme inn regelverket for bruk av midlertidige stillinger og sørge for at midlertidigheten kommer ned på nivå med arbeidslivet forøvrig». Bonde skriver

Dersom Ap skal oppfylle et slikt mål, kreves det sterk og detaljert toppstyring – langt mer enn det som gjelder i dag. Rektorene har i årevis møtt krav fra en samlet politikerstand om å øke andelen faste stillinger, men de har i liten grad gjort som forventet. Derfor lover Ap å stramme inn.[...]

Dette kan tyde på at en tillitsreform er mer en fiffig programformulering enn en nøye uttenkt reform. Blir det regjeringsskifte, kommer ordet «tillit» til å bli tatt inn både her og der, men substansielle endringer blir det få av.

Bondes spådom er likevel at et eventuelt rødgrønt flertall må gjøre *noen* substansielle endringer i retning «mer tillit», men at dette mest sannsynlig bare vil gjelde områder med lite politisk oppmerksomhet: «I den delen av den politiske virksomheten som foregår langt unna medienes nedslagsfelt, vil det kanskje være et permanent større rom for å gi mer tillit og å overlate mer reelt ansvar til den ytre forvaltningen.» Ettersom den politiske interessen rundt høyere utdanning og forskning tradisjonelt har vært nokså begrenset, ligger det kanskje et håp for en tillitsreform for sektoren her.

Dette må i så fall løses ved at de tre partienes nye krav til sektoren ikke gjennomføres som pålegg fra departementer og direktorater, men gjennom *forhandlinger der fagbevegelsen har reell makt til å si nei*.

10 Forslag til krav

Vår oppfatning basert på intervjuer med et 30-talls NTL-medlemmer og gjennomgang av dokumenter og forskning er at det ikke er mulig med en tillitsreform uten å reversere viktige deler av de endringer som fra 2000 til i dag har endret styringen av sektoren fra tillit til mistillit.

Videre finner vi at en tillitsreform må utvikles i spenningen mellom følgende:

For det første: Spenningen mellom de politiske partienes ønsker for sektoren og institusjonenes og de ansattes autonomi

For det andre: Spenningen mellom studentenes (og samfunnets) krav til likebehandling og rettssikkerhet og institusjonenes og de ansattes autonomi og skjønnsutøvelse

For det tredje: Spenningen mellom fagorganisasjonens medbestemmelse og forskernes/undervisernes individuelle autonomi

Intervjuene med NTL-medlemmer og våre analyser peker på at følgende krav kan være sentrale for å få til en reell tillitsreform. De viktigste er uthevet:

Finansieringssystemet

Intervjuene viser helt klart at det resultatbaserte finansieringssystemet og kravene om ekstern finansiering av forskning gjennom Forskningsrådet og EU er betydelige hindre for tillitsbasert styring. En endring av finansieringssystemet kan redusere politikernes innflytelse over sektoren, men ikke påvirke medbestemmelse og rettssikkerhet. Det er derfor et godt egnet virkemiddel i en tillitsreform. SV og Sp vil endre finansieringssystemet, Ap vil vurdere det. Aktuelle krav vil være:

- **Resultatbaserte bevilgninger skal erstattes av rammebevilgning**

- **Systemet med produksjon av studiepoeng og publiseringspoeng som grunnlag for bevilgninger skal utvikles.**
- **Grunnbevilgningen til forskningsinstituttene må økes. Midlene kan tas fra Forskningsrådet og fra offentlig sektors anbudsutlysninger.**
- ABE-reformen må avskaffes og kuttene reverseres
- Institusjonene og forskerne må få større frihet til å bestemme hvordan midler fra eksterne kilder (NFR, regionale forskningsråd, o.a.) skal brukes.
- Institusjonenes økonomi skal ikke baseres på at de oppnår en viss andel av inntektene fra EU-programmer. Deltakelse i disse skal være frivillig.

Digitalisering

Et annet hovedfunn i våre intervjuer er at digitaliseringsprosessene er svært udemokratiske og at sentrale digitale systemer i seg selv undergraver tillit og medbestemmelse. Endringer på dette punktet vil ikke direkte påvirke politikernes styringsmuligheter (men bremse de mest digitaliseringsvennlige), styrke medbestemmelsen og ikke ha betydning for rettssikkerheten. Aktuelle krav vil være:

- **Institusjonene skal kunne velge om de vil benytte seg av større, felles digitale løsninger**
- All systemutvikling skal skje nedenfra, med sterk involvering av brukerne
- Kjøp av digitale løsninger fra eksterne leverandører skal reduseres mest mulig. Institusjonene skal bygge opp egen digitaliseringskompetanse

- Rett til *forhandlinger* om digitale løsninger må tas inn i Hovedavtalen

Direktoratene mm

Et tredje hovedfunn i våre intervjuer er at direktoratene undergraver tillit og medbestemmelse. Endringer på dette punktet vil gi politikerne større styringsmuligheter (ved at makt flyttes til departementet), klart styrke medbestemmelsen og ikke ha negative betydning for rettssikkerheten. Aktuelle krav vil være:

- **Direktoratene avvikles og gjøres om til serviceorganer for institusjonene.**
- Hvis dette ikke er mulig:
 - Institusjonene skal *styres* direkte fra departementet, ikke fra direktorater
 - Institusjonenes skal stå fritt i forhold til om de vil benytte tjenester fra direktorater eller leverandører utenfor sektoren (DFØ, m.fl.).
- Antall rapporteringer til overordnet nivå skal reduseres til et minimum
- Alle tilsyn skal pålegges å vurdere om det er ressursmessig grunnlag for å nå målene som tilsynet skal undersøke

Medbestemmelse og autonomi

Styrket universitetsdemokrati og medbestemmelse gjennom forhandlingsapparatet er et klart ønske fra våre intervjuer, men samtidig

det punktet der dagens ledere er mest påvirket av «moderne» ledelsesfilosofi. Endringene har dessuten gitt administrative ledere vesentlig mer makt, som de neppe vil gi fra seg uten videre. Her er det også viktig å tenke på at det kan oppstå spenninger mellom fagforeningenes ønsker og behov og de individuelle forskerne og undervisernes. Det er dessuten et kulturproblem at ansattevalgte representanter i styrende organer normalt ikke oppfatter seg som fagforeningsrepresentanter. Aktuelle krav vil være:

- **UH-loven må endres slik at UH-institusjoner skal ha valgt ledelse på alle nivåer.**
- **Medbestemmelsesapparatet må styrkes. Hovedavtalen i Staten må endres slik at saksområder som gir forhandlingsrett utvides vesentlig.**
- **Detaljerte arbeidsplaner og timeføring avskaffes**
- Tillitsvalgte skal kunne stoppe og løfte saker fra prosjektgrupper opp til forhandlingsnivået dersom det er uenighet
- Rom for økt mangfold i undervisningen – de ansatte velger metoder
- Mer rom for fri forskning
- Ansattevalgte styrerepresentanter må samarbeide tett med tillitsvalgte i fagforbundene, slik praksis er i privat sektor.
- Alle ledere i sektoren skal skoles i den norske samarbeidsmodellen og kritikken av amerikansk hr-ledelse.

Detaljstyring

Det er svært bred enighet i sektoren om at detaljstyringen er altfor streng. Dette er samtidig et punkt der departementets styringsiver og partienes ønsker om å drive (symbol)politikk er størst. Vår gjennomgang av de

rødgrønne partiprogrammene viser vilje til å pålegge sektoren nye oppgaver og krav på nokså detaljert nivå. Noe av dette er politiske markeringer. Andre handler også om å styrke studentenes rettigheter. En tillitsreform vil uunngåelig utfordre både partienes ønsker og studentenes rettigheter. Det er åpenbart nødvendig å innføre en «reformpause» og starte nedbyggingen av detaljstyringen- Av aktuelle krav kan nevnes;

- **Nye lov- og forskriftfestede rettigheter avvises.**
 - Hvis dette ikke er mulig:
 - Alle forslag til nye reformer og regler skal grundig konsekvensutredes med fagforbundene i sektoren som deltakere.
 - Fagforbund må ha forhandlingsrett på innføringen
- **Etatstyringssystemet må totalreformeres. Tillitsvalgte må sikres plass i etatstyringen.**
- **Dagens forskriftsjungel må gjennomgås med sikte på en omfattende forenkling og sanering. Det settes ned et partssammensatt utvalg med tydelig mandat om å redusere antallet lovbestemmelser og forskrifter vesentlig.**
- Det må settes i gang forsøk der institusjoner eller deler av dem unntas fra viktige deler av det nasjonale regelverket
- Rammeplanene for profesjonsutdanningene må fjernes eller begrenses
- Utviklingsavtaler må være fulgt av finansiering som tas fra den resultatbaserte delen
- Riksrevisjonens fullmakter må innskrenkes

