

Vår dato Vår referanse
6.4.2016 16/00433-1

Deres dato Deres referanse

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Saksbehandler:
Dag Solumsmoen

Høringsuttalelse til Gjedrem-rapporten

På oppdrag fra KD har en ekspertgruppe bestående av Svein Gjedrem og Sven Ole Fagernæs utarbeidet en rapport med tittelen *Kunnskapssektoren sett utenfra*. Det er en gjennomgang og vurdering av organiseringen av utdannings- og forskningsadministrasjonen på sentralt nivå. Rapporten er sendt på høring med frist 11. april 2016. Difi er ikke blant høringsinstansene, men som ansvarlig for å fremme en formålstjenlig forvaltningsutvikling har vi likevel sett grunn til å sende et svar.

I rapporten påpekes det en rekke problematiske trekk ved organiseringen av kunnskapssektoren. Stikkordsmessig dreier det seg om

- For mange og for små underliggende virksomheter
- Uklar ansvarsfordeling horisontalt
- For mange forvaltningsoppgaver på departementsnivå
- Flere underliggende virksomheter har uegnet tilknytningsform
- For lite samarbeid og samordning på tvers.

Den hovedløsningen som foreslås i rapporten, er å slå sammen mange virksomheter til ett sentralt forvaltningsorgan for universitets- og høyskolesektoren, og at dette organet også overtar forvaltnings- og etatsstyringsoppgaver fra departementet. I tillegg er det en lang rekke forslag til endringer, bl.a. om endret arbeidsdeling mellom underliggende virksomheter.

Generell vurdering

Difi ser det som en nyttig tilnærming at rapporten prioriterer å gi et overordnet blick på kunnskapssektoren. Rapporten kan tjene som eksempel på hvordan en områdegjennomgang eller sektoranalyse¹ kan se ut når man tar for seg organiseringen av større politikkområder. Stikkord for slike analyser vil nettopp være å anlegge et overordnet perspektiv, å angi en retning for

¹ Difi og DFØ har på oppdrag fra KMD og FIN oppsummert norske og utenlandske erfaringer med såkalte områdegjennomganger og sektoranalyser som et grunnlag for en mulig ny ordning, jf. Difi-rapport 2015:18.

utvikling/omstilling, og å avgi relativt kortfattede rapporter innenfor korte frister. Innenfor det valgte hovedperspektivet på området kan man samtidig blinke ut enkelt-temaer som bør utredes videre til et mer konkret beslutningsgrunnlag.

I dette tilfellet viser rapporten et svært fragmentert bilde der ulike deler av kunnskapssektoren har ulik oppbygging, der mange små enheter har ulik tilknytning til departementet, og der det er til dels uklar og overlappende ansvars- og rollefordeling mellom enhetene. Alt dette som en følge av at sektoren er bygd opp gradvis og ad hoc som svar på aktuelle behov. Vi ser det derfor som betimelig at det gjøres en bred vurdering av hvilke hovedprinsipper som bør legges til grunn for mer helhetlig organisering

Det legges i rapporten stor vekt på det høye antallet underliggende virksomheter og at det er behov for en opprydding i organiseringen av kunnskapssektoren. Antallet virksomheter er utvilsomt svært høyt, men dette er ikke nødvendigvis problemets kjerne. For oss ser det ut til at hovedproblemet er uklare ansvarsforhold, dels i form av overlapp og gråsoner mellom de underliggende virksomhetene, dels i form av uklar rollefordeling mellom departement og virksomhet.

På noen områder kan også stor kompleksitet i saksfeltet i seg selv være en del av utfordringen. I så fall er kanskje ikke organisering det mest avgjørende virkemiddelet. Det må uansett påregnes betydelig innsats for å få den nye organiseringen til å virke etter hensikten, men erfaringsmessig vies iverksettingen av ny organisering ofte ikke nødvendig oppmerksomhet.

Vi vil anbefale at KD klargjør hvilke kriterier eller prinsipper som skal legges til grunn for framtidig ansvarsfordeling både horisontalt og vertikalt. Dette som et grunnlag for å foreta en konkret vurdering av forslagene i rapporten.

Hovedprinsipp for organisering

I rapporten legges det til grunn at KDs ansvarsområde er godt egnet for en sektorinndelt organisering der sektorene for hhv. barnehage, grunnopplæring, høyere utdanning og forskning danner hovedkriteriet for arbeidsdelingen. Dette er også et hovedmønster i dag i form av organisatoriske «siloer» fra departementsnivået og ned til det operative nivået. Dette er imidlertid modifisert ved en funksjonsinndeling i Utdanningsdirektoratet bl.a. slik at det ikke er egen enhet for barnehagesektoren på direktoratsnivå.

Difi deler den vurderingen at sektorinndeling er det mest egnede hovedkriteriet for organisering av kunnskapssektoren. Det gir utgangspunkt for relativt klart avgrensbare delsektorer, og mål og målgruppe for f.eks. barnehager og universiteter er så vidt forskjellige at de bør spesialiseres på hver sine problemstillinger og virkemidler.

Men en sektorinndelt forvaltning må nødvendigvis gi rom for tverrgående samarbeid. I rapporten blir det da også etterlyst mer samarbeid og samordning mellom organer med likeartede oppgaver

og fagmiljøer. De temaene som nevnes som aktuelle for slik samordning, er analyse og utredning, IKT, internasjonalisering, tilsyn. Vi vil i tillegg peke på mulighetene for å slå sammen ulike registre som har mer eller mindre samme målgruppe, bl.a. for å redusere rapporteringspunkter i sektoren. En sammenslåing av registrene vil måtte medføre en vurdering av organisering og ansvaret for forvaltning og utvikling av denne typen felles IT-systemer med en mulighet for forenkling i sektoren.

Perspektiv på samordning

Når det gjelder samordning på tvers av sektorinndelingen, er man i rapporten primært opptatt av det vi kan kalle *samordning av ressurser*: For å unngå dobbeltarbeid og for å utnytte faglige og administrative ressurser bedre tas det til orde for et tettere samarbeid om ressursbruken og sammenslåing av organer. Det som imidlertid knapt er berørt i rapporten, er graden av avhengighet og påvirkning på tvers når det gjelder politikkinnhold (policy).

Kunnskapssektoren kan sees som en verdikjede der delsektorer bygger på hverandre: Barnehagesektoren legger premisser for grunnopplæringen, som i sin tur legger premisser for høyere utdanning osv. Innretting av en av delsektorene kan ha utilsiktede konsekvenser for en annen. Det må derfor legges til rette for samhandling på tvers som tar høyde for slike avhengighetsforhold, ikke minst på departementsnivået der det skal utformes en helhetlig kunnskapspolitik.

I rapporten blir det påpekt at Utdanningsdirektoratet, som har et ansvar for grunnopplæringssektoren, bør ha større innflytelse på lærerutdanningen, som ellers hører inn under høyere utdanningssektoren. Dette er et viktig eksempel, men vi savner en mer systematisk drøfting av hvordan det kan legges bedre til rette for å *samordne sektorpolitikene*. Blant annet kan en mer konsistent rolledeling mellom departement og underliggende virksomheter – der stikkordet er et mer strategisk orientert departement – bidra til at departementsavdelingene kan samordne seg mer i slike policy-spørsmål.

Dessuten kan samordningsbehovene også strekke seg utover kunnskapssektoren. Rapporten har avgrenset kunnskapssektoren til KDs institusjoner, men utdanningsinstitusjonene har et samordningsbehov mot andre sektorer, så som BLD (familie) og ASD (arbeidsliv). Forskning har et samordningsbehov mot bl.a. HOD (universitetssykehusene) og mot innovasjon og næringspolitikken, jf Produktivitetskommissjonens rapport.

Behov for bred samordning omfatter også områder som livslang læring på tvers av utdanning, arbeidsliv og frivillig sektor, herunder oppfølging av ungdom som faller utenfor. Økningen i antallet flyktninger fører til stor økning i antall unge og voksne som trenger utdanning og kompetansepåfyll, noe som også forsterker behovet for samordning på tvers på disse feltene. KD har en viss samordningsrolle, men ansvaret er delt og kan virke uklart.

Det bør derfor tas høyde for at kunnskapspolitikken ikke kun befinner seg innenfor det formelle utdanningssystemet. KDs pådriverrolle for læring også innenfor andre sektorer er viktig, og det vil antakelig øke i betydning ettersom krav til mobilitet og omstillingsevne øker. I slike situasjoner er det viktig å se organisering som del av en mer helhetlig virkemiddelbruk, slik Difi er kjent med at det nå gjøres for eksempel i forbindelse med det tverrgående 0-24-samarbeidet der formålet er å få flere til å gjennomføre videregående opplæring.

Forholdet departement vs underliggende organ

I rapporten tas det til orde for at KD viderefører sin utvikling med hovedvekt på å være sekretariat for statsråden. Det tilsier at mange forvaltningsoppgaver føres ut av departementet og legges til et nytt bredt definert forvaltningsorgan med delegert myndighet, dvs. et *direktorat*. Dette er primært med tanke på høyere utdanningssektoren, der vedkommende departementsavdeling har en svært stor del av sin kapasitet bundet opp i forvaltningsoppgaver. Når det gjelder grunnopplæringen, tas det til orde for at departementet ikke involverer seg i så vidt detaljert aktivitetsstyring av direktoratet som i dag.²

Difi slutter seg til ambisjonen om å videreføre utviklingen av KD som sekretariat for statsråden bl.a. for å frigjøre kapasitet til å ta seg bedre av de lange linjene i sektoren. Som nevnt vil det også bringe avdelingene i KD mer på linje med hensyn til å ha kapasitet til strategi- og policy-spørsmål og til å samordne seg innbyrdes med tanke på å skape en helhetlig policy for hele utdanningssektoren.

Samtidig vil vi minne om de sentrale forvaltningsverdiene demokrati, rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet. Av disse kan det utledes en del kriterier for relasjonen departement/direktorat (jf. Difi-rapport 2013:11). I denne sammenhengen, med ev. introduksjon av et direktorat for høyere utdanning, vil vi særlig peke på følgende:

Med tanke på *demokratisk legitimitet* er det viktig at departementet viser at det føres forsvarlig kontroll, altså at direktoratet ikke kan forfølge en egen agenda uten å bli korrigert. Departementet må ha tilstrekkelig fagkompetanse til å vurdere kritisk det som direktoratet spiller inn, og det bør etableres ordninger som ivaretar behov for deltakelse og innflytelse fra sektoren slik at det gis bedre grunnlag for læring om sektorens situasjon og brukerbehov. Direktoratet på sin side bør være pliktig til å offentliggjøre ikke bare resultater, men også vurderinger om sektorstrategi og hvordan samfunnsoppgavet vil bli løst, slik at det åpnes for en offentlig debatt også om slike spørsmål.

Et annet kriterium gjelder *faglig legitimitet* både overfor departement og underliggende virksomheter. Et direktorat bør vise lydhørhet for de praksisnære erfaringene lokalt og gi slike

² Dette er tidligere påpekt i Difis evaluering av Utdanningsdirektoratet (Difi-rapport 2015:17).

erfaringer en plass i direktoratets forbedringsprosesser. Det vil gjøre direktoratet mer relevant for sektoren og bidra til å gi det faglig legitimitet.

Nærmere om noen utvalgte enkelttemaer

Kompetansepoltikk og voksenopplæring

I avsnitt 1.5 anbefales det å rydde opp både mellom departementer og mellom KDs egne virksomheter for en mer helhetlig voksenopplæring.

Dette «ryddeperspektivet» legger til grunn at bedre arbeidsdeling og klargjøring av roller og funksjoner vil løse problemet. Livslang læring og kompetansepoltikk kan imidlertid sies å ha islett av det Difi har omtalt som gjenstridige problemer, jf Difi-rapport 2014:07. Oppgaven går på tvers av en rekke sektorer og nivåer, har ingen åpenbar eier, og løsningen kan i seg selv bli en ny del av problemet. Et eksempel er når voksne med dårlige erfaringer fra skolen skal delta i opplæring. Da skjer det gjerne best på andre måter enn i tradisjonelle skoleløp.

For å finne gode løsninger er det derfor grunn til å se kritisk på virkemiddelbruken. Dette handler blant annet om hvilke konkrete retningsvalg som gjøres (jf oppfølging av OECDs Skills-rapport) og om roller og ansvar for ulike aktører i lys av dette. Slike spørsmål bør avklares før man eventuelt beslutter å omorganisere.

Dessuten kan kanskje gjenstridige samordningsproblemer belyses og håndteres uten å bygge på en entydig rolle- og ansvarsfordeling. Her kan vi vise til at arbeidsdelingen mellom Vox og Utdanningsdirektoratet ble gjennomgått for 7-8 år siden og førte til overføring av stillinger til direktoratet. Når dette temaet bringes opp igjen allerede, er det i seg selv en grunn til å vurdere om det er organisering som er svaret, eller om andre tilnæringsmåter kan være bedre med sikte på å møte utfordringene i kompetansesamfunnet.

I rapporten er det foreslått at et offentlig utvalg kan se nærmere på slike utfordringer. Dette kan være et positivt bidrag så sant det er enighet blant aktørene om å gå sammen for å finne løsninger på utfordringene med å følge opp voksne og ungdom som faller utenfor. Man bør i så fall se på både departements- og direktoratsnivået og på samarbeidsflater og gråsoner i et større perspektiv, som foruten Vox og Utdanningsdirektoratet også bør omfatte Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Imdi og Bufdir. Et eventuelt utvalg bør også gå grundig inn på hvordan det kan tilrettelegges bedre for tverrsektorielt samarbeid på andre måter enn gjennom formell organisering. Stikkord her er betydningen av styringssystemer, finansiering og nettverk, som for eksempel velferdsdirektørnettverket, i å bidra til en mer samordnet stat på dette området.

Såkalte 1.4.4- organer

I rapporten er det påpekt at KD i tillegg til de vanlige organisasjonstypene har en egen organisasjonsform med hjemmel i universitetsloven §1-4, 4 ledd, såkalte 1-4-4-organer: «*Departementet kan i samråd med institusjonen legge driften av en nasjonal fellesoppgave til en*

bestemt institusjon, uten at institusjonens egne styringsorgan har ansvaret for den faglige virksomheten». Slike organer mottar egne tildelingsbrev, og bevilgningen øremerkes og formidles via vertsinstitusjonen, som også har arbeidsgiveransvaret.

Etter vår oppfatning blir det lett misvisende å framstille slike 1-4-4-organer som en egen tilknytningsform på linje med forvaltningsorganer og egne rettssubjekter, jf. rapporten pkt. 2.1.3. Det samme kan sies om pkt. 5.5.2.3, der 1-4-4 organer foreslås omgjort til forvaltningsorganer. Disse organene er allerede forvaltningsorganer. Det som skiller dem fra andre forvaltningsorganer, er at de har delt styring og ledelse, dvs. de er administrativt knyttet til en vertsinstitusjon, mens de faglig er underlagt KD eller Utdanningsdirektoratet. Dette er imidlertid ikke unikt for KD-sektoren. En tilsvarende ordning kan finnes hos rådssekretariater som administrativt er plassert i en vertsinstitusjon men som faglig er underordnet det rådsorganet de betjener.

Vi er enig i at delt styring og ledelse generelt er en lite heldig løsning, men vi viser også til at dette kan være en praktisk ordning for å utnytte faglige og administrative ressurser bedre. I noen tilfeller kan det også være en praktisk ordning for å skaffe en plassering – fysisk og administrativt - for et nytt prosjekt eller program av begrenset varighet. I dette tilfellet med slike virksomheter i kunnskapssektoren er vi enig i at delt styring og ledelse neppe er hensiktsmessig som en varig ordning.

Gevinster

De mange enhetene som foreslås slått sammen, er i dag geografisk spredt rundt i landet, og det er ikke foreslått å samlokalisere disse. Vi vil heller ikke foreslå det, men da bør det samtidig påpekes at det vil redusere gevinstene ved en slik sammenslåing.

Gjennomførbarhet

Hovedforslagene i rapporten innebærer en svært omfattende omorganisering. Hvis den blir vedtatt – helt eller delvis - vil det kreve et opplegg for en omfattende og godt planlagt gjennomføringsprosess som gir de berørte enhetene rom for deltakelse og forankring.

Vennlig hilsen
for Difi

Ingelin Killengreen
direktør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer

