

Høringsinnspill – Kunnskapssektoren sett utenfra: Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren

Elevorganisasjonen viser til høringsbrev datert 11.01.2016, og takker for muligheten til å komme med våre innspill og vurderinger av Gjedremutvalgets forslag til omorganisering av kunnskapssektoren.

Generell kommentar

Utredningen “kunnskapssektoren sett utenfra” må leses som akkurat det, en betraktning fra utsiden. Om man skal omorganisere og omstrukturere kunnskapssektoren er det vel så viktig å lytte til betraktninger innenfra. Rapporten er også i stor grad kunnskapssektoren sett ovenfra. Vel så viktig for kunnskapssektoren er at organiseringen er hensiktsmessig for brukerne av sektorens tjenester.

Et av premissene som ligger til grunn i gruppens mandat er at “Resultatene i kunnskapssektoren er ikke alltid like gode som ressursinnsatsen skulle tilsi”. Selv om det er et faktum at det finnes en viss sammenheng mellom pengebruk og skoleresultater, kan en ikke se på elevers resultater utelukkende som et resultat av hvor mye penger som brukes på eleven. Ser man eksempelvis på norske kommuners ressursbruk per elev kan den variere med flere titusener av kroner, uten at resultatene avviker av den grunn.

Kunnskapssektorens overordnede mål hva gjelder pengebruk bør til enhver tid være hvordan man bruker ressursene mest hensiktsmessig, og ikke hvordan man kan slippe unna med å bruke minst mulig penger.

Elevorganisasjonen skriver i vårt høringssvar våre betraktninger omkring kunnskapssektorens organisering sett fra et brukerperspektiv. Med utgangspunkt i forslagene i rapporten kommer vi med våre anbefalinger.

Utdanningsdirektoratet

Gruppen foreslår endringer i oppgavene til Utdanningsdirektoratet. I hovedtrekk handler det om å bygge direktoratet større, ved å gi dem ansvar for flere oppgaver for forvaltning, kvalitet og utvikling av skole og barnehage.

Kunnskapssektoren er tjent med et sterkt fagdirektorat som er kapabelt til å løse mange og sammensatte oppgaver. Dagens oppgavefordeling med mange underliggende virksomheter under Utdanningsdirektoratet fører til spredning av kompetansen og derfor ser vi det nødvendig å overføre flere av disse oppgavene til direktoratet og konsekvensvis legge ned en del av de underliggende virksomhetene.

Elevorganisasjonen ser at det er et behov for å gjennomgå de oppgavene Utdanningsdirektoratet har i dag, og revurdere hvilke oppgaver som bør løses av direktoratet. Det er vår mening at det bør tilstrebes et tydelig skille på ansvaret til departement, direktorat og andre organer. Gruppen peker på at det er behov for ytterligere utredning og analyser av hvordan et fremtidig Utdanningsdirektoratet bør innrettes. Det bør da vurderes om det er oppgaver Utdanningsdirektoratet gjør i dag som ikke skal utføres. Er det for eksempel riktig at et direktorat skal evaluere, eller analysere tiltak de selv initierer eller er ansvarlig for? Eller skal deres oppgaver primært være knyttet til å fremskaffe tall og statistikk?

Videre legger vi oss på samme linje som utvalget når det kommer til de nasjonale sentrene og vi mener det skal finnes tungtveiende argumenter for å ikke legge de og gi oppgavene til direktoratet.

Tilsyn

I saker som handler om skolemiljø, både fysisk og psykisk, og opplæringstilbud vet vi at elevs rettigheter brytes, og at det i mange tilfeller ikke blir tatt tak i. En god og omfattende tilsynsordning vil bidra til at disse bruddene blir oppdaget og løst opp i. Kun gjennom å sikre en god tilsynsordning kan vi få en skole hvor elevene får oppfylt de rettighetene de har.

Som Kunnskapsdepartementet kjenner til skjer det ofte at media avdekker lovbrudd, som systemet ikke har klart å fange opp. Kunnskapsministeren sa det bra på Elevtinget 2016, "hvis man har mange timer hvor det ikke er lærer og hvor det i realiteten ikke er noe faglig innhold, så er det et brudd på opplæringsloven."¹ Saken om elever som ikke får oppfylt retten til minstetimetall er bare én av mange saker hvor elever ikke får det opplæringstilbudet de har krav på. Likevel klarer ikke dagens organisering av tilsynsordningen fange dette opp. Samtidig gjør mangel på ansvarliggjøring oppover i systemet at avstanden mellom loven og virkeligheten blir alvorlig stor.

Elevorganisasjonen mener på bakgrunn av dette at tilsyn bør utføres av en instans som både kan ivareta uavhengighet til skolen og som kan rendyrke en rolle som tilsynsmyndighet. Med dette mener vi ikke at det nødvendigvis bør opprettes noe nytt organ, men ønsker heller å argumentere for hvorfor fylkesmannen kan gjøre jobben bedre enn Utdanningsdirektoratet eller kommunene og fylkeskommunene selv.

Selv med dagens organisering av Utdanningsdirektoratet kan alle de ulike hattene de kler seg med skape usikkerhet og forvirring. Hvis direktoratet både skal drive med forvaltning, policy utvikling, tjenesteproduksjon og tilsyn, vil det ikke bidra til et klart skille mellom oppgavene. For en bruker som mottar en henvendelse fra direktoratet vil det være betimelig å stille seg spørsmålet: er det vaktbikkja som ringer nå, eller kan jeg innrømme at jeg trenger hjelp i undervisningssituasjonen? Eksempelet kan fremstå banalt, men representerer en virkelig som mange rektorer, lærere og andre brukere av direktoratet kan kjenne seg igjen i. Det er derfor uheldig om direktoratet får rolle som tilsynsmyndighet for det offentlige skolene,

¹ https://www.youtube.com/watch?v=6Et6v4SM_7E fra 34 minutter

og det bør vurderes å flytte oppgaven med tilsyn av private skoler til departementet eller en annen instans.

At kommuner og fylkeskommuner skal føre tilsyn med egne skoler er sjeldent en god idé. Rent prinsipielt bør det være en selvfølge at samme skoleeier ikke sitter med eieransvar og tilsynsansvar. Dette kan i verste tilfelle føre til at lovbrudd oversees. I nest verste tilfelle oppdages ikke lovbruddene. Er det derimot en separat tilsynsmyndighet så vil ikke lovbrudd kunne oversees på samme måte, og elevenes rettigheter bør bedre kunne ivaretas.

Senter for IKT

Gruppens omtale av IKT i utdanningssektoren preges av et syn på IKT som først og fremst et administrativt verktøy. Selv om det er en særdeles viktig del av kunnskapssektorens arbeid med IKT-området, må en eventuell omorganisering ta for seg også andre IKT-hensyn. Det foreslås at Senter for IKT skal legges under Utdanningsdirektoratet. Elevorganisasjonen mener, med særlig hensyn til Senter for IKT sin oppgave som innovatør i kunnskapssektoren, at senteret bør forbli et eget organ.

Det ligger erkjennelse i det gruppen skriver om at et fragmentert og uoversiktlig administrativt apparat er vanskelig å styre. Når man skal omorganisere sektoren må imidlertid minst ett annet hensyn også tas. En hensiktsmessig tilnærming til organisering vil være å ta utgangspunkt i brukeren. Da vil andre hensyn enn færre direktører og logoer, være styrende. For brukerne er det tvert imot hensiktsmessig å opprettholde et skille mellom hvem som utøver ulike oppgaver for myndighetene.

Elevorganisasjonen er ikke enig i at "Utdanningsdirektoratet er det sentrale organet for å fremme kvalitet og grunnleggende ferdigheter i utdanningen" dersom det tolkes dit hen at det kun er Utdanningsdirektoratet som skal ha et slikt kvalitetsfremmende ansvar. Det er derimot mange andre instanser som kan fremme kvalitet innenfor ulike sider i utdanningen.

Utdanningsdirektoratets mange hatter inn mot skolene kan gi et dårlig utgangspunkt for å være pådriver for innovasjon og fremme kvalitet. Den store fordelen med at Senter for IKT er et eget senter er at de kan drive med utvikling og innovasjon på egenhånd.

Innovativt arbeid med IKT i skolene er dessverre mangelvare på mange skoler. Det var årsaken til at Senter for IKT ble opprettet i 2010. Siden da har senteret gjort det lettere for skoler over hele landet å ta i bruk IKT i opplæringen på en måte som gir bedre læring. Seks år senere er vi dessverre ikke der at skolen har en digitale kompetanse som gjør senteret overflødig.

Det lå i gruppens mandat å skape et klarere skille mellom policy utvikling, forvaltning, tjenesteproduksjon og tilsyn. Fra elevenes og skolens ståsted vil det helt klart være motstridende mandatets intensjon å slå Senter for IKT sammen med Utdanningsdirektoratet.

Lånekassen

Det er viktig for Elevorganisasjonen at elevenes interesser ivaretas i arbeid rettet mot, nettopp, elever. Derfor støtter vi ikke gruppens forslag om å legge ned Lånekassens styre. Lånekassen har som formål å bidra til like muligheter til utdanning. Elevorganisasjonen mener at vurderinger om støtte tjener dette formålet, og dersom Lånekassens forvaltning av støtten bør gjennomføres på andre måter skal være et anliggende for et styre hvor blant annet brukerne skal være representert.

Det er vårt syn at elevers medbestemmende rolle i forvaltningen av Lånekassen ikke bare vil gjøre at Lånekassen bedre kan tjene sitt formål, men også er med på å gi legitimitet til prosessen. Dette vil, etter vårt syn, ikke kunne opprettholdes dersom styret fjernes og "erstattes" av et annet organ.

Internasjonalt

For elever i Norge er en internasjonalisert utdanning en måte å tilegne seg nye erfaringer og kunnskap knytter til kultur, samfunn og både seg selv og andre. Elevorganisasjonen ser et behov for ett senter som jobber med internasjonalisering av utdanningen både i i grunnskolen og videre utdanning. Med den kunnskapsutviklingen og endring i kommunikasjon som vi ser i dag er det viktig at norsk utdanning har et senter for internasjonal utdanning som strekker seg over over flere sektorer.

Som nevnt tidligere i høringssvaret er det ikke en automatikk at oppgaver løses bedre hos Utdanningsdirektoratet. Med en splittelse mellom grunnskolen og videre utdanning når det kommer til internasjonal utdanning mener vi at det vil skape et uheldig skille. Vi ser på det som positivt at internasjonalisering av utdanningen ses på som et spesialert fagområde, og støtter derfor gruppens sekundertilrådning.

Avsluttende kommentar

Kunnskapssektoren bør aldri slå seg til ro med måloppnåelse, organisering eller utviklingstempo. Det er i samfunnets interesse at man alltid jager etter bedre organisatoriske løsninger for å gi et best mulig opplæringstilbud for alle elever.

På vegne av Elevorganisasjonen,

Kristoffer Hansen
avtroppende leder