



Høgskolen i Hedmark

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår saksbehandler: Pål E. Dietrichs
Telefon: +47 62430000
pal.dietrichs@hihm.no
Deres ref:
Vår referanse:
Dato: 11.04.2016
1 av 4

«Kunnskapssektoren sett utenfra - Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren» - innspill fra Høgskolen i Hedmark

Innledning

Nedenfor følger Høgskolen i Hedmark (HH) sin høringsuttalelse på utvalgte deler av «Gjedrem og Fagernæs rapporten».

Forbedringsmuligheter

Sannsynligvis vil det være gevinster å hente på en omstrukturering, mer samarbeid og bedre arbeidsdeling mellom virksomhetene med ansvar for forvaltningsoppgaver underlagt Kunnskapsdepartementets ansvarsområde (KDs «understruktur»).

Etableringen og utviklingen av KDs forvaltningsmessige understruktur har skjedd over tid - som svar på de løpende behovene sektoren har hatt. Delvis kan nok dette beskrives som en «lappeteppe-utvikling» der det ikke nødvendigvis har foregått en overordnet styring og koordinering av utviklingen. Tiden er sannsynligvis kommet for å se og vurdere alle oppgavene - som alle disse underliggende organisasjonsleddene under KD utfører – i sammenheng.

HH mener således at det er fornuftig med en gjennomgang av KDs understruktur. HH mener imidlertid at utredningen ville styrket seg på en tydeligere beskrivelse av de ønskede målsettingene og at forslagene til organisatoriske endringer ble sett opp imot dette målbildet. I dette ligger også ønsket om at KDs understruktur burde vært bedre beskrevet hva angår faktiske mandat og ansvarsroller (for alle de ulike virksomhetene). Resultatene og kvaliteten på leveransene fra disse virksomhetene burde også vært bedre beskrevet.

Analysen kunne på denne måten ledet frem til en anbefaling om hvilken type organisering som best ville bidra til å oppnå de ønskede målsettingene og gevinstene, basert på en gap-analyse mellom ønsket fremtidsbilde og den beskrevne nåsituasjon. Dette ville gjort det lettere å følge rapportens anbefalinger til endringer i KDs understruktur.

Videre burde noe om mulige konsekvenser og kostnader - forbundet med endringsforslagene - vært beskrevet i rapporten. Kost/nytte analyser ved forslag til større organisatoriske endringer er generelt et viktig beslutningskriterium.

Ett forvaltningsorgan for høyere utdanning – Direktoratmodellen

Gjedrem og Fagernæs foreslår at det etableres et nytt forvaltningsorgan som samler tjenester som i dag ligger i KDs underliggende enheter. Rapporten benytter ikke direkte begrepet «direktorat», men vi oppfatter at det foreslåtte, nye forvaltningsorganet har store likhetstrekk med et direktorat. Et direktorat har ifølge Difi ingen veletablert definisjon, men organisasjonsmodellen har i utgangspunktet to roller; en *gjennomførende* rolle og en *faglig* rolle. 1

Gjennomføringsrollen krever at et direktorat utnytter hele verdikjeden i gjennomføringsfasen, både departement, direktorat og det operative nivået. Den *faglige* rollen krever at direktoratet har den nødvendige faglige legitimitet.

Direktoratmodellen vil kunne ha følgende oppgaver:

- Modellen vil ha elementer av besluttende makt og kan styre utviklingen på strategisk nivå
- Modellen kan forvalte drift av nasjonale fellesløsninger²
- Et direktorat vil kunne være et redskap for å oppnå politiske målsetninger om omstilling i sektoren.

Direktoratmodellens styrker og muligheter:

- Tydelig mandat og beslutningsmyndighet
- Styrket gjennomføringsevne
- Helhetlig systemforvaltning
- En slagkraftig organisasjon.

Disse sterke sidene peker på et forbedringsgrunnlag i UH-sektoren. I dag er det mange virksomheter i KDs understruktur som har til dels overlappende aktiviteter og oppgaver – rettet inn imot de samme målgruppene. For «kunden»; Universitetene og høyskolene (UH) – er det til dels komplisert å skille de ulike «leverandørrollene» ifra hverandre, og det er krevende for UH-ene å «forhandle» med disse understruktur virksomhetene. I dette ligger det også at det er krevende arbeid for UH-ene å få disse ulike «leverandørene» til å koordinere seg imellom³. For å oppnå målsettingene om bedre «flyt» og mer effektiv ressursbruk innad i de enkelte UH-ene og på tvers av UH-ene, er sektoren avhengige av en bedre samkjøring/koordinering på sektornivå enn tilfellet er pr i dag.

¹ Difi, Rapport 2013:11 ISSN 1890-6583: Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk.

² Et direktorat trenger ikke selv å stå for driftsoppgaver selv om flere direktorater også gjør dette, jf eksempelvis DFØ som fungerer både som drifts- og tjenestesenter under Finansdepartementet.

³ Med strukturendringene og den økende digitaliseringen av UH-sektoren kan det synes som om en del av KDs understruktur nå søker å endre/utvide sin oppgaveportefølje, etter hvert som noen av deres opprinnelige kjerneoppgavene helt eller delvis forsvinner. Denne formen for «mission creep» synes ikke å bli godt nok koordinert på tvers av sektoren, med nåværende styringsmodell.

En forutsetning for slik samordning er enighet om overordnede mål og krav. En rollefordeling må medføre entydig plassering av ansvar, myndighet og oppgaver. Bedre samordning og tydeligere beslutningsstrukturer kunne blitt resultatet av en direktoratmodell. Alternativet til et direktorat er, etter HHs vurdering, en sterkere departemental styring og koordinering av understrukturen (en sanert understruktur) direkte fra Kunnskapsdepartementet.

Direktoratmodellens svakheter og trusler:

- Risiko for mer top-down styring med lite involvering fra UH-institusjonene
- Mulig negativt omdømme, et direktorat kan bli oppfattet som udemokratisk og byråkratiserende, jf Difi, Rapport 2013:11
- Mindre fokus på de ulike kunderollene i sektoren
- Avgjørende at det gjøres et tydelig skille mellom forvaltning og drift innad i et direktoratet
- Noe av fleksibiliteten med mindre selskaper/virksomheter forsvinner. Innovasjon og smidighet kan bli skadelidende
- Kan miste viktig og kritisk kompetanse grunnet uvilje til å inngå i et direktorat.

HH støtter at det bør skje en grundig gjennomgang - både for å redusere kontrollspennet for departementet, og for å effektivisere styringen og sikre bedre kvalitet inn imot sektorens kjernevirksomhet; forskning, utdanning og formidling. Institusjonene i sektoren vil i framtiden være tjent med bedre nasjonal samordning og flere fellesløsninger. Gitt målsettingene om at Norge skal hevde seg internasjonalt innen forskning og utdanning, krever dette imidlertid en nasjonal organisering av UH-sektoren som inviterer til innovasjon, fleksibilitet og samarbeid mellom aktørene.

Til tross for at direktoratmodellen har klare styrker, mener likevel HH at ulempene og risikoen knyttet til denne modellen er større enn de mulige fordelene. Erfaringsmessig vil etablering av et nytt forvaltningsorgan medføre et større byråkrati. Dersom et slikt organ skal etableres som et nytt mellomledd mellom KD og UH-sektoren, vil det gi et mer hierarkisk- og sannsynligvis et mer tungrodd system. Det vil også kunne svekke UH-sektorens autonomi og bidra til større detaljstyring. Vi tror ikke at et direktorat er svaret på spørsmålet om å utvikle en mer «effektiv offentlig sektor» (jf «Produktivitetskommisjonen») eller på spørsmålet om å treffe de beste beslutningene. For løpende å fatte de beste beslutningene, mener vi at det er en nødvendig med en dynamisk, fleksibel og responsiv organisering av sektoren samlet. Vi frykter at et direktorat ikke vil være sterke langs disse dimensjonene.

Om ansvaret for etatsstyringsmøtene legges til et nytt forvaltningsorgan/direktorat, vil dette kunne bidra til å redusere departementets kjennskap til/kunnskap om - og mulighet for strategisk styring og ledelse av UH-sektoren. Etatsstyringsmøtene mellom KD og UH-ene fordrer at KD besitter en dyp innsikt i UH-enes virksomhet. Vi mener at en med dagens korte «avstand» mellom departementet og UH-ene har lyktes godt med grunnlaget for å få til en strategisk dialog mellom KD og representantene fra styrene og ledelsene ved UH-ene. Vi frykter at en direktoratmodell kan svekke kvaliteten på innholdet i etatsstyringsmøtene. Vi mener også at man skal være varsom med å utvanne styrenes strategiske og samlede ansvar for de enkelte UH-ene. Det er en risiko for at dette kan skje ved å legge et mellomliggende ledd mellom politisk og strategisk ledelse i departementet og styrene på virksomhetsnivå.

HH mener således at innføringen av et nytt sentralt forvaltningsorgan/direktorat for høyere utdanning, med de oppgaver som skisseres i Gjedrem- og Fagernæs rapporten ikke er den beste løsningen, men at man bør utrede enklere og mer sektortilpassede modeller. I dette ligger at det bør gjøres en samlet gjennomgang av dagens oppgaveportefølje i hele KDs understruktur, med mulige endringer i oppgave- og rollefordeling, herunder sammenslåinger og saneringer i dagens understruktur. For å gjennomføre dette og deretter vedlikeholde en ny understruktur (direkte under KD) trengs det en sterkere direkte styring og koordinering fra departementet. HH mener det vil være bedre ressursbruk å styrke KDs mulighet til å styre og koordinere understrukturen fremfor å etablere et nytt forvaltningsorgan.

Lærerutdanningene

Utdanningsdirektoratet er i rapporten tiltenkt en sterkere rolle på flere områder. Det foreslås blant annet at direktoratet skal gis en mer formalisert rolle overfor lærerutdanningene. Bakgrunnen for forslaget er et ønske om å knytte barnehage og skole tettere til lærerutdanning. Dette behovet ivaretas allerede i dag, gjennom et utstrakt samarbeid mellom den enkelte lærerutdanningene og deres praksisfelt. Kontakten med Utdanningsdirektoratet ivaretas blant annet gjennom ulike konkrete prosjekter der Nasjonalt råd for lærerutdanning (NLRU) og Utdanningsdirektoratet er naturlige partnere. Dette vurderes som en god måte å organisere samarbeidet mellom nasjonale aktører på. At Utdanningsdirektoratet, som forholder seg til barnehage og skole, skal ha direkte påvirkning på høyere utdanning, rokker ved viktige prinsipper – både når det gjelder forskningsbasert utdanning og UH-sektorens autonomi.

HH støtter ikke at Utdanningsdirektoratet skal gis direkte myndighet til å styre eller påvirke utdanninger som tilhører høyere utdanning/UH-institusjonene.

Med vennlig hilsen
Høgskolen i Hedmark



Anna L Ottosen
Rektor



Pål E. Dietrichs
Høgskoledirektør