

## Høringsuttalelse fra Kunnskapscenter for utdanning

### Bakgrunn

I rapporten *Kunnskapssektoren sett utenfra. Gjennomgang og organisering av de sentraladministrative oppgavene i utdanningssektoren* avlevert til Kunnskapsdepartementet 6. januar 2016, drøfter Svein Gjedrem og Sven O. Fagernæs utfordringer i kunnskapssektoren. De er bedt om å identifisere og drøfte hensiktsmessig organisering, samhandling og styring i sektoren ved å vurdere *arbeidsdelingen* mellom departementet og underliggende virksomheter, *organiseringen* av de sentraladministrative oppgavene utenfor departementet og å gi anbefalinger om *fremtidig* organisering.

Rapporten skal gi tilråding om hvordan KD og underliggende etater skal organiseres for å fremme:

- God og konsistent måloppnåelse i kunnskapssektoren
- Effektiv ressursbruk
- Styring, ledelse og ansvarliggjøring
- Utdanning og forskning av høy kvalitet
- Sektorens og samfunnets behov nå og i framtiden
- Et klarere skille mellom policyutvikling, forvaltning, tjenesteproduksjon og tilsyn

De seks punktene faller i tre hovedkategorier: Den ene tar opp styring, ledelse og ansvarliggjøring for god og konsistent måloppnåelse; den andre handler om kvaliteten på arbeidet som gjøres og den tredje om et klarere skille mellom policyutvikling, forvaltning, tjenesteproduksjon og tilsyn.

Gjedrem og Fagernæs konsentrerer seg om den første delen av mandatet (styring), men unnlater å analysere den andre (kvalitet) og ser ikke de to temaene i sammenheng. Dermed havner den tredje delen av mandatet: *et klarere skille mellom policyutvikling, forvaltning, tjenesteproduksjon og tilsyn* i en blindsoner, og forblir ubesvart.

Rapportens overordnede analyse er at det er for mange enheter som enten eies av eller ligger i styringslinjen under Kunnskapsdepartementet. Dette overbelaster departementet og vanskeliggjør dets oppgave som sekretariat for politisk ledelse. Gjedrem og Fagernæs' løsning er – både organisatorisk og styringsmessig – å legge disse enhetene inn under et direktorat. Noen oppgaver forutsetter at det opprettes et nytt sentralt forvaltningsorgan, andre foreslås lagt til Utdanningsdirektoratet. Et annet problem som påpekes er dobbeltarbeid og spredning av oppgaver. Også dette søkes løst ved omorganisering, uten at Gjedrem og Fagernæs har spurt *hvorfor* flere enheter nå gjør det samme. En grunn kan være at økt samfunnskompleksitet bidrar til at sentraladministrative oppgaver blir stadig mer mangfoldige. En annen kan være økt tilgang på informasjon og behov for å samle og forstå denne. Dette er utviklingstrekk som krever en mer inngående analyse av behov i kunnskapssektoren og mer gjennomtenkte løsningsforslag enn det rapporten leverer.

Rapporten skiller mellom forvaltningsenheter som ligger i styringslinjen og utøvende enheter med ansvar for tjenesteproduksjon, men er ikke konsekvent når det gjelder ansvars plassering i sektoren. Først plasseres utviklingsoppgaver på statlig nivå (på s. 11 og 12 blir det sagt at det er riktig å ha et direktorat som utfører utviklingsoppgaver for skoler og barnehager og at Fylkesmannen bør få en sterkere rolle i å utvikle kvaliteten i skoler og barnehager). Deretter argumenteres det for å rendyrke NOKUT som tilsynsorgan, og ansvar for utviklingsoppgaver plasseres i kommuner og fylkeskommuner: "Det er kommuner og fylkeskommuner som har plikt til å oppfylle retten til tilpasset opplæring. Den spesialpedagogiske støttetjenesten bør derfor på lengre sikt ikke være et statlig tjenestetilbud". Ikke bare er dette forvirrende, det strider også mot rapportens intensjon om å rendyrke funksjoner og unngå dobbeltarbeid.

Høringsuttalelsen fra Kunnskapscenter for utdanning legger til grunn at utvikling i kunnskapssektoren skal skje i institusjonene og at ansvaret for kvaliteten på arbeidet må ligge hos institusjonsledelsen. Å plassere ansvar for utvikling på statlig nivå, slik Gjedrem og Fagernæs foreslår, bryter både med prinsippet for mål- og resultatstyring (s. 18), det sender doble signaler og bidrar til å passivisere ledere og ansatte i sektoren.

I denne høringsuttalelsen presenteres følgende løsningsforslag: 1) En alternativ struktur for kunnskapssektoren, 2) En nasjonal enhet for kunnskapsproduksjon 3) Kunnskapscenter for utdanning som node for koordinering og samarbeid.

### 1. Det rapporten ikke tar opp

Det kan identifiseres tre mangler i rapporten som tilsammen kan forklare hvorfor den er inkonsistent i ansvarsfordelingen og overser sektorens behov for en bedre organisering av *faglige* oppgaver:

- Rapporten betrakter ikke kunnskap fra forskning som viktig for sektoren, og drøfter følgelig verken forholdet mellom kunnskap og innovasjon (utvikling) eller forskning, policy og praksis.
- Rapporten tar ikke høyde for pågående profesjonalisering i sektoren (for eksempel lærerutdanning på masternivå).
- Rapporten er mer opptatt av struktur for styring enn organisering for utvikling. Derfor problematiserer den ikke hva som er en funksjonell arbeidsdeling for utviklings- og moderniseringstiltak når målet er å levere bedre tjenester.

Ved siden av helsesektoren er kunnskapssektoren den sektoren i Norge som angår flest mennesker og som har flest ansatte, delvis utenfor styringslinjen, med ansvar for å absorbere og integrere ny kunnskap og implementere nye praksiser. Vi vet også at kunnskapssektorens betydning for samfunnsutviklingen vil øke i tiden som kommer. Derfor er det viktig å finne en organisering som kan sikre vedvarende kunnskapsutvikling i sektoren. I dag mangler imidlertid sektoren en infrastruktur for kunnskapsutveksling som kan styrke den samlede innsatsen ved å utveksle informasjon mellom:

- a) de som utformer kunnskapsbasert politikk (fungerer som sekretariat for politiske ledelse)
- b) de som kontrollerer kvaliteten på arbeidet (gjennomfører tilsyn)
- c) de som oppsummerer, analyserer og gjør tilgjengelig kunnskap fra forskning for policy og praksis
- d) de som forvalter fagkunnskap med relevans for sektoren (læreplaner, jus etc.)
- e) de som moderniserer institusjonene, fornyer praksis og utvikler bedre tjenester for innbyggerne

Gjedrem og Fagernæs har notert seg at helsesektoren har en slik infrastruktur: *Helsedirektoratet rendyrkes som fag- og myndighetsorgan, mens Folkehelseinstituttet får en tydeligere rolle som kunnskapsprodusent* (s.22), men ser ikke at også kunnskapssektoren kan ha behov for å rendyrke direktoratsoppgaver og ha en enhet med tydeligere ansvar for kunnskapsproduksjon. Dette kan forklare hvorfor de ikke har fanget opp at Sverige (beskrives på s. 24) i 2015 etablerte en statlig myndighet, *Skolforskningsinstituttet*, som skal oppsummere og syntetisere forskning for kvalitetsutvikling i skoler og barnehager. Skolforskningsinstituttet er ikke et forskningsinstitutt i norsk forstand, men en kunnskapsprodusent som ligner Kunnskapssenter for utdanning i Norge og Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning (som heller ikke er nevnt i rapporten).

## 2. Kunnskapssamfunn og profesjonalisering

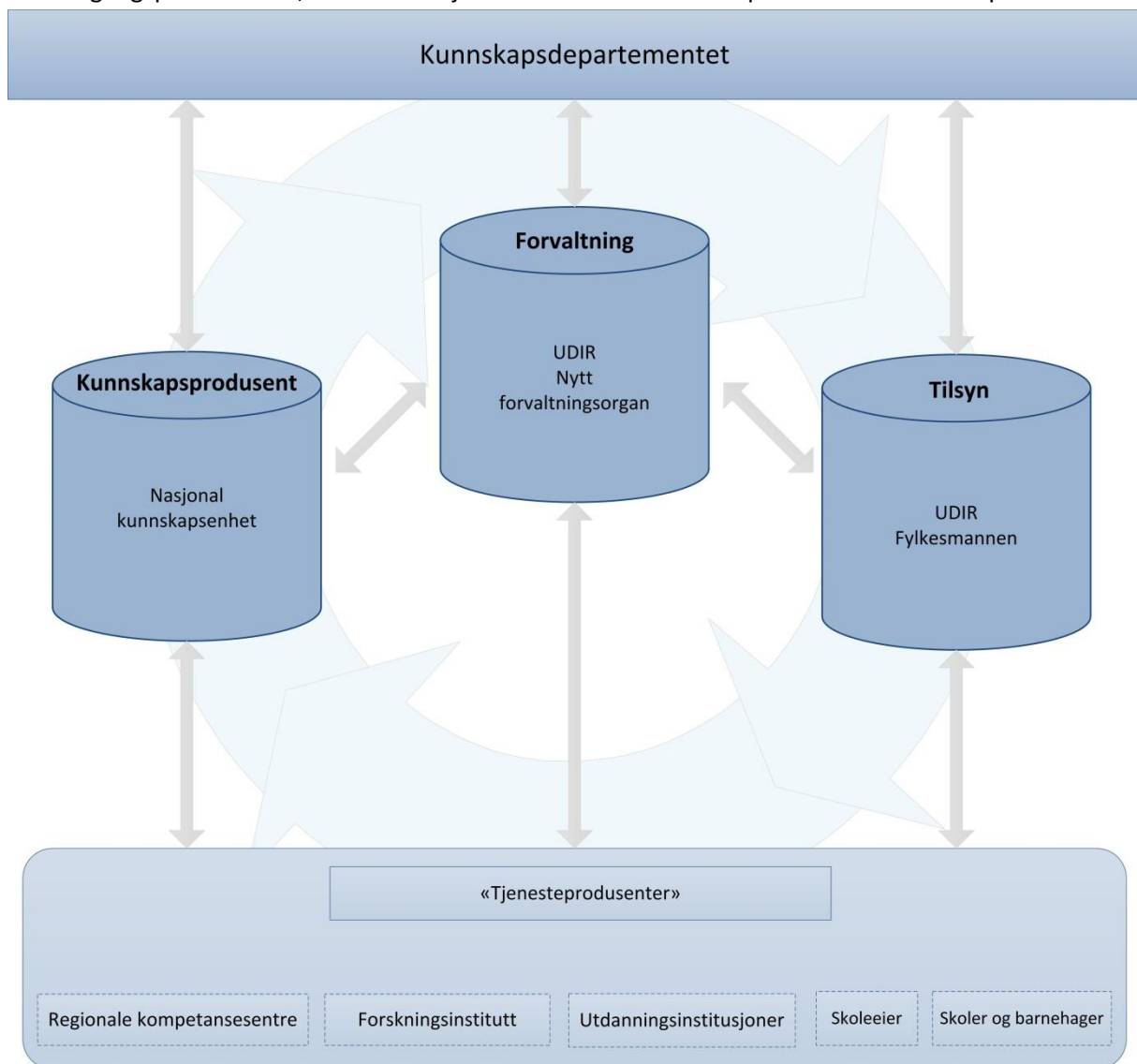
Moderne kunnskapssamfunn kjennetegnes ved rask kunnskapsvekst og økende volum på tilgjengelig informasjon, noe som forklarer hvorfor mange enheter under Kunnskapsdepartementet gjør overlappende oppgaver – som forskning og analyse. Kunnskapssektoren har mange parallelle kunnskapsprosesser, og mangler en struktur for utveksling av kunnskap mellom policynivå, praktikerne (som både skaper kunnskap om utdanning og fornyer praksiser) og de som samler, forvalter og formidler kunnskap fra forskning og analyse. Mellom KD og institusjonene trengs derfor en dynamisk infrastruktur som både kan motvirke fragmentering, ivareta rask kunnskapsproduksjon, bidra til utvikling av en *kunnskapsbase* for utdanning og tilpasses stadig nye spredningskanaler.

Mens politikere lenge har betraktet utdanning som et instrument i nasjonsbyggingen og et virkemiddel i distriktpolitikken, er dagens politikere opptatt av å ha et best mulig kunnskapsgrunnlag for sine avgjørelser. Norske politikere har bestemt at fra 2017 skal lærerutdanning være på masternivå. I stedet for å drøfte hvilke konsekvenser dette får for kunnskapssektoren – som må organiseres for å støtte økt profesjonalisering – foreslår rapporten at Utdanningsdirektoratet (ikke det nye forvaltningsorganet for høyere utdanning) får økt ansvar for kvalitet og utvikling i lærerutdanningen (s. 11). Dette virker lite gjennomtenkt. Igjen vil Kunnskapssenter for utdanning understreke at ansvaret for kvalitetsutvikling må ligge i institusjonene, hos institusjonsledelsen. Skal vi klare omstillingen fra en oljeøkonomi til en kunnskapsøkonomi må kunnskapssektoren struktureres slik at den *støtter* arbeidet for utvikling og fornying som skjer i institusjonene – nå og i fremtiden.

Det er lett å si seg enig i rapportens gjennomgangstema, som er at enheter med like eller beslektede oppgaver bør samles for å styrke og/eller koordinere innsatsen. Kunnskapssenter for utdanning er imidlertid uenig med Gjedrem og Fagernæs i at det er en god løsning å tillegge tilsynsorganer (som UDIR og Fylkesmannen) ansvar for utvikling i sektoren. Mandatet ber om et klarere skille, og det kan være nødvendig å bygge opp en egen enhet med solid tilsynskompetanse i norsk utdanningssektor. En nærmere analyse av helsesektoren viser at under Helse- og Omsorgsdepartementet er nå aktiviteter samlet og rendyrket på tre områder. På ett område samles enheter med ansvar for tilsyn, på det andre området samles enheter som fungerer som myndighet for fag og forvaltning og på det tredje området samles de som arbeider med kunnskapsproduksjon. I tillegg til en styringslinje finnes det altså en tilsynslinje og en kunnskapslinje. De tre områdene har ulike ansvarsområder og oppgaver, men gjensidig avhengige funksjoner. Svakheter som avdekkes gjennom tilsyn kan analyseres i dialog mellom institusjonene (som har erfaringskunnskapen), de som har fag- og forvaltningskunnskapen og den kunnskapsproduserende enheten (som bidrar med kunnskap fra forskning og analyse). Lokalt og regionalt kan kompetansesentre aktiveres i utviklingsarbeidet.

### 3. En alternativ struktur for kunnskapssektoren

Med utgangspunkt i dette, kan en funksjonell struktur for kunnskapssektoren for eksempel se slik ut:



Figur 1: Overordnet modell for produksjon av kunnskap forvaltning og tilsyn, i kunnskapssektoren

Figuren viser hvordan det er mulig å samle oppgaver som nå er spredt på flere aktører på en mer funksjonell måte. En akilleshæl i utdanningssektoren er hvordan man skal analysere, forstå og bruke data i form av resultatinformasjon fra tester og prøver til å utvikle bedre praksis. Ettersom utvikling av bedre praksis ikke er en rent teknisk-administrativ oppgave, trengs det en infrastruktur som på *faglig* grunnlag kan støtte og styrke institusjonenes arbeid på dette området. En rendyrket enhet for tilsyn kan utvikle høy faglig kompetanse i alle spørsmål som angår evaluering og implementering. En enhet for kunnskapsproduksjon kan samle, syntetisere og analysere kunnskap fra forskning til nytte for politikktutforming og fornyelse av arbeidet i institusjonene. En tredje enhet rendyrkes for å bygge og utvikle kompetanse som fag- og forvaltningsorgan. Figuren synliggjør også at det må skje en vedvarende utveksling av kunnskap *mellom* enhetene for å sikre at politikktutforming og praksis til enhver tid er kunnskapsbasert og oppdatert.

OECD<sup>1</sup> har ved flere anledninger anbefalt at Norge etablerer regionale kompetansesentre for å støtte arbeidet lokalt med skolevurdering, evaluering og forbedring. Internasjonalt anses dette for å være oppgaver som forutsetter høy kompetanse. Gjennom fusjoner og ny struktur i UH-sektoren åpnes det nå for at noen nasjonale sentre kan styrkes forskningsmessig, overføres til lærerutdanningene og ivareta et slikt behov i tett samarbeid med en sentral enhet for kunnskapsproduksjon.

#### 4. Norge som kunnskapsnasjon

Et trekk ved moderne samfunn er økt vitenskapeliggjøring. Forskning av god kvalitet er en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for utvikling av policy og praksis, og den beste kilden til økt forståelse av komplekse samfunnsprosesser. Ettersom rapporten ikke betrakter kunnskap fra forskning som viktig for faglig utvikling i sektoren, har den ikke spurt hva slags kunnskap som trengs for å styrke sektoren, hvor kunnskapen skal komme fra og hvordan den skal kunne komme til praktisk nytte. Den anbefalte nye strukturen reflekterer verken sektorens kunnskapsbehov eller behov for kunnskapsflyt, og noen av grepene som foreslås i rapporten vil snarere svekke enn styrke utviklingen av en kunnskapsbase.

De siste tiårene har de fleste vestlige land tatt initiativ til å samle og oppsummere forskning. I helsesektoren finnes forskningsoppsummerende nettverk som Cochrane og Campbell, og tilsvarende enheter er etablert for å oppsummere utdanningsforskning, for eksempel What Works Clearinghouse, EPPI-senteret i London, Best Evidence Synthesis på New Zealand og det nylig opprettede Skolforskningsinstituttet i Sverige. Oppsummering av forskning er en spesialisert form for forskning som forutsetter forskerkompetanse, teamarbeid, systematikk og transparens. Ved hjelp av forskningsoppsummeringer får de som skal utforme politikk raskt et overblikk over kvaliteten på forskningen, kunnskapsstatus på ulike felt, hva eventuell uenighet mellom forskere handler om og hvor det mangler forskning. Oppsummert forskning gir også viktig informasjon til praksisfeltet om forutsetninger for gode praksiser, i tillegg til hvilke intervensjoner som har vist seg å ha effekt. Oppsummert forskning er også nyttig for forskere ved at det bidrar til kumulativ kunnskapsvekst innenfor utdanningsforskningen. På samme måte som Sverige og Danmark har tatt konsekvensen av dette utviklingstrekket, er Kunnskapscenter for utdanning opprettet for å ivareta dette kunnskapsbehovet i norsk kunnskapssektor. Gode forskningsoppsummeringer må være av høy kvalitet, enkelt tilgjengelige, kommunisere godt og inkludere både kvalitativ og kvantitativ forskning. Derfor er Kunnskapscenteret engasjert i internasjonalt samarbeid om formatutvikling.

På side 58 anbefaler rapporten at KD samler alle analyse- og utredningsoppgaver (herunder kunnskapsoppsummeringer) i et større forvaltningsorgan for å sikre relativt store og kompetente analysemiljøer. Dette forslaget må hvile på en antakelse om at det å oppsummere forskning er en rent teknisk/administrativ sak, og at det ikke er tenkt godt nok gjennom hvordan det gjøres eller hvem som kan gjøre det. Igjen overses paralleller mellom helsesektoren og kunnskapssektoren, selv om rapporten (s. 22) har registrert at Kunnskapscenter for helsetjenesten nylig er flyttet fra Helsedirektoratet til Folkehelseinstituttet. Hvorfor rapporten foreslår at Kunnskapscenter for utdanning flyttes fra Forskningsrådet til Utdanningsdirektoratet virker derfor litt ulogisk.

#### 5. Organisering for utvikling

Fordi rapporten er mer opptatt av struktur for styring enn organisering for utvikling, problematiserer den verken hvor utvikling skal skje i sektoren eller hva som kan være en god arbeidsdeling for

---

<sup>1</sup> Nusche, D. et al. (2011). OECD Reviews of Evaluation and Assessment. Norway.  
<https://www.oecd.org/norway/48632032.pdf>

nytenkning, utviklings- og moderniseringstiltak. For å møte sektorens store utfordring: hvordan skape bedre sammenheng mellom politikikutvikling, forvaltning, tjenesteproduksjon og tilsyn, er det helt nødvendig å styrke kunnskapsbasen på sentrale områder og etablere et bedre samordnet virkemiddelapparat for kunnskapsbasert samarbeid, utvikling og innovasjon. Gjedrem og Fagernæs presenterer sine forslag om hvordan KD kan forenkle styringen. I denne høringsuttalelsen skisserer Kunnskapssenter for utdanning hva som i tillegg må på plass for god og konsistent måloppnåelse i sektoren nå og i fremtiden.

Kunnskapssenter for utdanning mener at rapporten ikke tar hensyn til at utdanningssektoren trenger en styrket kunnskapsbase, og at flere av utvalgets anbefalinger vil svekke, snarere enn styrke sektorens kunnskapssystem. To eksempler på dette er utvalgets insistering på at de nasjonale sentrene på grunnopplæringens område ikke skal forske og at Kunnskapssenter for utdanning skal overføres fra Forskningsrådet til Utdanningsdirektoratet. Dette betyr at rapporten ikke har tatt hensyn til at forskning er en kunnskapskilde til fornyelse og at utvikling (innovasjon) er intellektuelt og kunnskapsintensivt arbeid.

Ved å se på utviklingen i helsesektoren, som har rendyrket de mellomliggende enhetene i en enhet for tilsyn, en for fagforvaltning og en for kunnskapsproduksjon, blir det synlig at kunnskapssektoren mangler en kunnskapsprodusent. Kunnskapssenter for utdanning har potensial til å fungere som node – en enhet som medierer kunnskap mellom politikkutforming, sektoren, tilsyn og forvaltning. Ved å rendyrke oppgaver kan man sikre tydeligere ansvars plassering, styrke kompetansen og bedre legge til rette for dialog om viktige oppgaver i sektoren.

## **6. En nasjonal enhet for kunnskapsproduksjon**

En nasjonal enhet for kunnskapsproduksjon vil kunne styrke sektorens kunnskapsbase, være et viktig virkemiddel for kunnskapsbasert utvikling og innovasjon og koordinere sektorens forsknings- og analysearbeid. En slik enhet bør ha tre hovedoppgaver: 1) forskning, 2) analyse og 3) innovasjon. I dag mangler KD en enhet som raskt kan gi kunnskapsstatus innenfor ulike forskningsfelt, som kan bidra med (for eksempel) å vurdere kvaliteten på forskningsrapporter som skal brukes i politikkutforming eller til å utforme tiltak, evaluere og gi råd om ulike tiltakspakker som tilbys på et marked (for eksempel mobbeprogram og lignende), digitale læringsressurser etc. Dette er oppgaver en nasjonal enhet for kunnskapsproduksjon vil kunne ivareta.

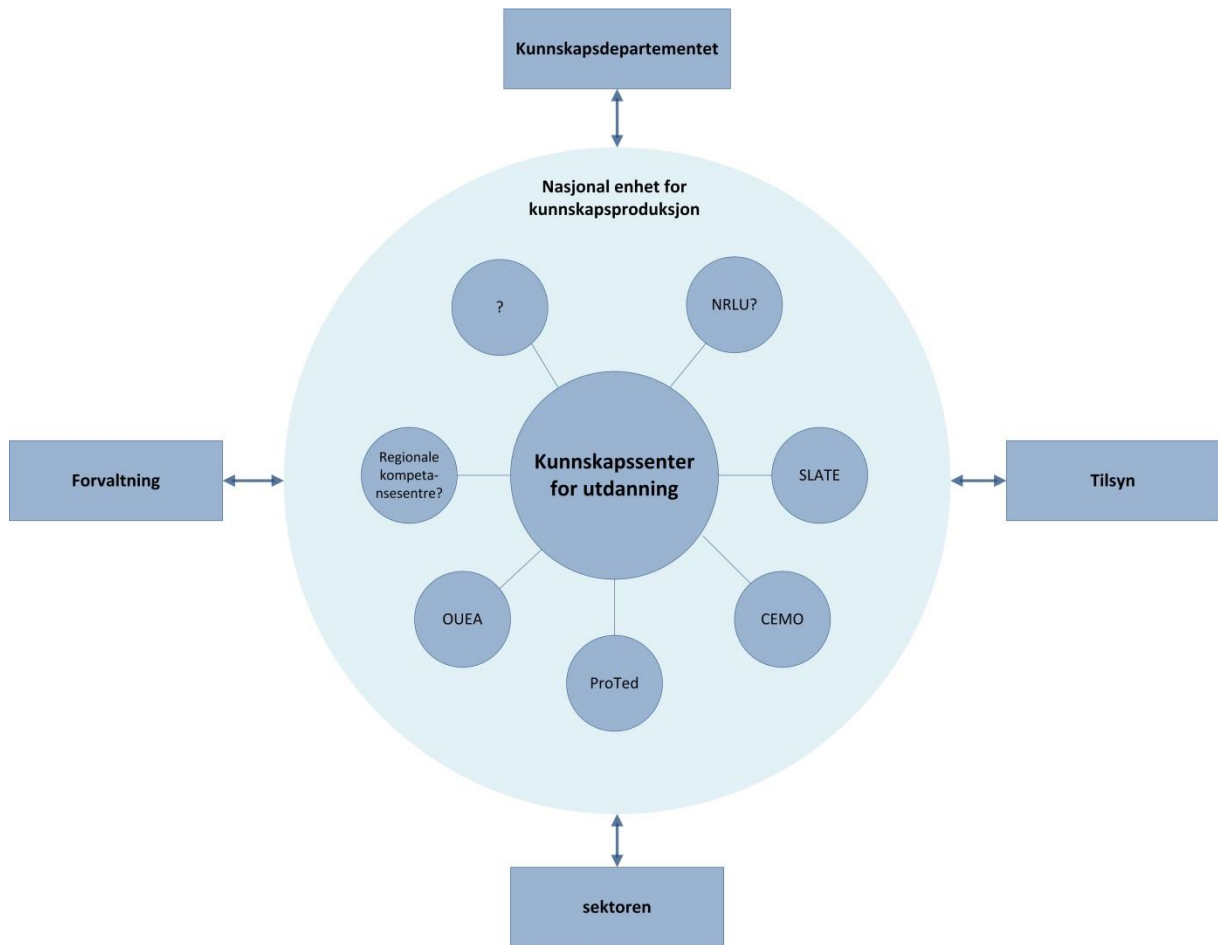
Kunnskapssenter for utdanning har som sine hovedoppgaver å oppsummere forskning i ulike formater, skape nye møteplasser, kommunisere kunnskap fra forskning og drive rådgivning. Ved å inngå strategiske allianser med forskjellige partnere, har Kunnskapssenter for utdanning etablert innovative samarbeidsrelasjoner på tvers i sektoren. Per i dag har Kunnskapssenter for utdanning strategiske allianser med ProTed (Senter for fremragende lærerutdanning), SLATE (Centre for the Science of Learning & Technology), CEMO (Centre for Educational Measurement in Education) og OUECA (Oxford University Centre for Educational Assessment). Samarbeidet bidrar til å styrke kunnskapen innenfor de ulike temaområdene raskere enn det enhetene klarer hver for seg. Nye initiativ som er etablert for å fremskaffe kunnskap kan raskere komme i gang gjennom slike strategiske allianser. Andre mulige samarbeidspartnere for Kunnskapssenter for utdanning kan i perioder være være NRLU (Nasjonalt råd for lærerutdanning), regionale kompetansesentre, nasjonale sentre osv. De strategiske alliansene styrker kunnskapsutviklingen i sektoren og skaper muligheter for kvalitetssikring av ulike produkt som sektoren både bruker og har bruk for.

Kunnskapssenter for utdanning har dermed allerede en viktig funksjon som node for samarbeid. Denne funksjonen kan styrkes og bidra til å støtte og styrke både innovasjon, utvikling og kvalitetssikring i kunnskapssektoren.

Signaturarrangementet *Kunnskapsparlament*, som Kunnskapssenter for utdanning har utviklet, er en møteplass for praktikere, politikktutformere og forskere – med formål om å invitere til åpen debatt om sentrale spørsmål i utdanningssektoren gjennom forberedte diskusjoner og oppfølging. I september 2016 skal Kunnskapssenteret og ProTed, senter for fremragende utdanning, arrangere et Kunnskapsparlament om forskningsbasert lærerutdanning. De åtte universitetene har beskrevet hvordan de arbeider for å FoU-basere sin lærerutdanning. Samtidig har Kunnskapssenter for utdanning gått gjennom hva forskning sier om forskningsbasert lærerutdanning. Basert på dette skal Kunnskapsparlamentet, på fritt grunnlag, diskutere prinsipper for forskningsbasert lærerutdanning.

Etter å ha vært i funksjon i tre år, har Kunnskapssenter for utdanning allerede hatt betydelig gjennomslag. Senteret har bidratt med kunnskapsgrunnlag for Djupedalutvalget (NOU 2015:2), og Jøsendalutvalget (Evnerike elever) samt Meld. St. 19 (2015–2016) Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen og Kunnskapsdepartementets Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring. I arbeidet med å utvikle systematiske kunnskapsoversikter (f. eks. "Former for lærervurdering som kan ha positiv innvirkning på skolens kvalitet" og "Frafall i videregående opplæring") har Kunnskapssenteret deltatt i innovative parallelle prosesser, initiert av KD. Mens Kunnskapssenter for utdanning har samlet og syntetisert forskningen på feltet, har kunnskap fra erfaring blitt samlet og beskrevet i en parallell prosess. Gjennom slike deltakende prosesser hvor forskningskunnskapen og erfaringskunnskapen møtes, kan spørsmål besvares, uenigheter bli belyst, uklarheter klargjøres og enighet identifiseres. Bredere forankring gir økt eierskap til prosessene, noe som kan lette videre arbeid med utvikling i sektoren. Kunnskapssenterets arbeid vekker også internasjonal interesse, og KSU leder nå arbeidet i Europa med formatutvikling for oppsummert kvalitativ forskning. I 2014 besøkte en tysk delegasjon Kunnskapssenteret, og senterets arbeid har blitt presentert flere ganger både i Tyskland, Nederland og i EU-kommisjonen. Den systematiske kunnskapsoversikten om overgang fra barnehage til skole som ble ferdigstilt i november 2015, er nå i OECDs bibliotek.

Figur 2 (under) illustrerer hvordan Kunnskapssenter for utdanning kan fungere som node for samarbeid i sektoren og dermed både legge til rette for samarbeid mellom ulike partnere, men også være et medierende ledd mellom departementet, sektoren, tilsyn og forvaltning.



*Figur 2. Kunnskapscenter for utdanning som node for samarbeid*

Med utgangspunkt i Figur 2 og ideen om å opprette en nasjonal kunnskapsenhet for kunnskapsproduksjon kan det være naturlig å tenke at Kunnskapscenter for utdanning inngår i en slik nasjonal kunnskapsenhet.