

Vår dato:
11.04.2016
Deres dato:
12.01.2016

Vår referanse:
2016/630
Deres referanse:

Hørings svar fra Utdanningsdirektoratet:

Kunnskapssektoren sett utenfra. Gjennomgang av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren. Gjedrem og Fagernæs, 6.januar 2016.

Innledning

Utdanningsdirektoratet ble etablert i 2004 som et ledd i fornyelsen av den statlige utdanningsadministrasjonen. Arbeidet med nye læreplaner gjennom innføringen av Kunnskapsløftet og etableringen av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem var en viktig del av direktoratets oppgaver de første årene. Porteføljen til direktoratet hadde stor vekst de første 10 årene, særlig knyttet til kompetanseutviklingstiltak, utvikling av kunnskapsgrunnet og ulike satsninger for å støtte skoleeierne i implementering av Kunnskapsløftet. Fra januar 2012 overtok direktoratet forvaltningsoppgaver også på barnehageområdet. I tillegg har Utdanningsdirektoratet bygget opp høy kompetanse innenfor tilskudsforvaltning og på regelverkssiden for å ivareta myndighetsrollen.

Det siste året har direktoratet vært gjenstand for to eksterne gjennomganger. Difi leverte en evaluering av Utdanningsdirektoratet¹ på oppdrag fra KD, og Gjedrem og Fagernæs leverte sin gjennomgang av hele Kunnskapsdepartementets virkemiddelapparat². Begge rapportene påpeker at Utdanningsdirektoratet har etablert seg som et velfungerende organ. Men de viser også til et felt preget av stor politisk interesse og en sentraladministrasjon som har vokst raskt. Som en konsekvens har strukturer under Kunnskapsdepartementet vokst frem «uten en klar plan»³. Organiseringen av det statlige virkemiddelapparatet fører til utfordringer knyttet til ansvars- og rollefordeling, samarbeid og samordning, og komplekse styringsstrukturer.

Utdanningsdirektoratet er enige i behovet for å rydde i den sentrale utdanningsadministrasjonen og i virkemiddelapparatet.

Forvaltningsmeldingen (2008-2009) sier at «organisasjonsform må veljast etter ei vurdering av dei oppgåvene verksemda skal utføre, og av rammevilkåra i sektoren dei opererer»⁴.

Utdanningsdirektoratet har i dag en portefølje som består av myndighetsoppgaver, kunnskap/analyse/forskning, og utviklingsoppgaver. Dette er en oppgaveinndeling som både Difi og Gjedrem/Fagernæs mener er naturlige direktoratsfunksjoner, og som i hovedsak fungerer godt. Difi påpeker at utdanningsområdet er sterkt politisert og politiske beslutninger treffes ofte på det rent

¹ Difi: «Evaluering av Utdanningsdirektoratet», 30.september 2015. Rapport 2015:17. ISSN 1890-6583. Difi.

² Svein Gjedrem og Sven Ole Fagernæs: «Kunnskapssektoren sett utenfra. Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i Kunnskapssektoren», rapport til Kunnskapsdepartementet 6.januar 2016.

³ Gjedrem/Fagernæs s. 49.

⁴ Ibid.

operative nivå, noe som bla vises ved at både lov og forskrift endres ofte. Begge rapportene peker på at direktoratet blir svært detaljstyrt og i for liten grad kan gjøre egne prioriteringer.

Grunnopplæringen er også et felt preget av mange aktører og «en løst koblet årsakskjede fordi vi har en nasjonal lovgivning og et kommunalt selvstyre, dvs. det er ikke en ubrutt hierarkisk linje fra topp til bunn»⁵. I tillegg er barn og unge i barnehage og utdanning også påvirket av forhold som sorterer under andre departementer. Styrings- og implementeringsstrategier må dermed ta hensyn til en kompleks struktur med ulike aktører, kulturer og systemer.

Fylkesmannen har en viktig rolle som regional samordningsmyndighet for staten, både innenfor sektor og på tvers av sektorer. Koblingen mellom regional stat og sentral stat er svært viktig i en så kompleks sektor fordi Fylkesmannen bidrar til å iverksette politikk, fylle rollen som rettssikkerhetsinstans og veileder eier- og myndighetsnivået på barnehageområdet og eiernivået på opplæringsområdet. Direktoratets ansvar for styringen av Fylkesmannen på barnehage- og grunnopplæringsområdet gir direktoratet en bedre mulighet til å håndtere den utfordrende balansen mellom nasjonale føringer og lokale behov, og bidrar til å styrke direktoratets gjennomføringsevne.

Utdanningsdirektoratet mener at det er et viktig prinsipp at typiske direktoratsfunksjoner på barnehage- og grunnopplæringsfeltet samles i ett direktorat, og at andre funksjoner vurderes overført til andre aktører og virksomheter. Utdanningsdirektoratet vil derfor ha både disse rammevilkårene i sektoren og direktoratets oppgaver som bakteppe når vi kommenterer rapporten til Gjedrem og Fagernæs.

I inneværende strategiperiode (2016-2019) har direktoratet identifisert fire faglige hovedoppgaver:

1. Bidra til å utvikle og implementere et felles nasjonalt rammeverk

Vi skal samarbeide med sektor for at lover og forskrifter, rammeplan, læreplaner, nasjonale eksamener og prøver blir forstått og gir retning.

2. Styre og utøve myndighet

Vi skal sikre at barnehage- og skoleeiere følger nasjonale bestemmelser gjennom å forvalte regelverket, tilskuddsordninger og føre tilsyn.

3. Støtte og utvikle sektor

Vi skal bidra til å øke kapasitet, kompetanse og kvalitet i sektoren gjennom å tilby kompetanseutvikling, veiledning, verktøy og støttemateriell.

4. Innhente, produsere og formidle kunnskap

Vi skal opparbeide en kunnskapsbase slik at sektor, Kunnskapsdepartementet og vi kan identifisere utviklingsområder, følge utviklingstiltak og vurdere måloppnåelse

En eventuell sammenslåing av enheter som legges til Utdanningsdirektoratet og påfølgende omorganisering vil måtte sees i lys av direktoratets oppgaver, der også balansen mellom disse må vektlegges. Den tette sammenhengen mellom disse hovedoppgavene, og dermed balansen mellom myndighetssiden, kunnskapssiden og utviklings- og støttefunksjonen ligger til grunn for våre vurderinger. Direktoratets styrke i arbeidet med implementering av et felles nasjonalt rammeverk ligger ikke minst i vår forvaltning av myndighetsrollen og den betydningen denne rollen har for arbeidet med utvikling av virkemidler. Denne styrken ved en direktoratsfunksjon blir også påpekt av

⁵ Difi, s. 18

Gjedrem/Fagernæs og Difi. Mangelen på myndighetsrollen blir tilsvarende pekt på som en svakhet ved institusjoner som foreslås lagt til Utdanningsdirektoratet.

Et samordnet virkemiddelapparat er en forutsetning for at målet om bedre effektivitet, ressursutnyttelse og brukerrosetting skal nås. Opprydning og sammenslåinger kan bidra til å styrke brukervennligheten og gi en mer effektiv ressursbruk både ved at det blir bedre oversikt over ulike tiltak, og at det blir ryddet der det i dag er delvis duplisering av oppgaver og konkurrerende tiltak og satsninger. Det er nødvendig å se en omorganisering av det statlige virkemiddelapparatet på barnehage- og grunnopplæringsområdet i sammenheng med direktoratets mulighet for å arbeide med langsiktige prioriteringer av virkemiddelapparatet. Styringsrelasjonen mellom Kunnskapsdepartementet og underliggende etater vil også styrkes av avklarte funksjoner, oppgaver og arbeidsdeling mellom departementet og de ulike virksomhetene. Dette er i tråd med tilrådingene i både Gjedrem/Fagernæs-rapporten og Difi-evalueringen.

Utdanningsdirektoratet

Rapportens tilråding

- Det foreslås endringer i oppgavene til Utdanningsdirektoratet. Flere statlige oppgaver for forvaltning, kvalitet og utvikling av skole og barnehage bør samles i direktoratet, mens det bør vurderes om enkelte oppgaver bør overføres til andre aktører.
- Direktoratet bør i større grad styres gjennom mål og resultater på virksomhetsnivå, og mindre gjennom oppdrag, uformell styringsdialog og sektormål.
- Utdanningsdirektoratet bør få en sterkere og mer formalisert faglig rolle i utformingen av lærerutdanningene.

Utdanningsdirektoratets vurdering

Utdanningsdirektoratets oppgaveportefølje/mandat

Gjedrem-Fagernæs-rapporten sier at oppgaver for forvaltning, kvalitet og utvikling innen barnehage og opplæring bør samles i Utdanningsdirektoratet. Direktoratet er enig i at direktoratsfunksjoner bør samles i et direktorat for barnehage og grunnopplæringen som har ansvaret for å implementere et felles nasjonalt rammeverk. Se for øvrig omtale under de enkelte virksomheter.

Bedre mål- og resultatstyring

Det nasjonale nivået har ulike virkemidler for styring som brukes i arbeidet med utvikling av sektoren. Både juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler er viktige i styring og utvikling av skole og barnehage, og disse virkemidlene må kombineres på en måte som gjør at de forsterker hverandre. Samordning av virkemidler handler i stor grad om at ulike tiltak trekker i samme retning og er målrettet mot ønskede endringer. I arbeidet med strukturendringer under Kunnskapsdepartementet er det viktig å legge til rette for en slik samordning av virkemidler. Avklarte roller, funksjoner og oppgaver mellom Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheter slik at det ikke blir overlappende og konkurrerende aktiviteter i de ulike virksomhetene, vil være avgjørende i dette arbeidet.

Både Difi og Gjedrem/Fagernæs peker på at departementets aktivitetsstyring av Utdanningsdirektoratet gjennom oppdragsbrev, møter og uformell styringsdialog, gir direktoratet lite handlingsrom for å gjøre egne prioriteringer og dermed jobbe mer helhetlig og langsiktig. Begge rapportene anbefaler at aktivitetsstyringen reduseres, og at direktoratet i større grad styres gjennom mål- og resultater på

virksomhetsnivå. Avklarte roller, funksjoner og en ryddig arbeidsdeling vil også bidra til dette. Bedre mål- og resultatstyring og mindre aktivitetsstyring i og mellom alle nivåer i statsforvaltningen vil kunne føre til økt fokus på langsiktige mål og prioriteringer i sektoren.

Formalisert faglig rolle i barnehagelærer og lærerutdanningen

Utdanningsdirektoratet har ansvar for å implementere et felles nasjonalt rammeverk i sektoren og forvalter en rekke virkemidler for utvikling og kvalitet i skole og barnehage. Dersom sektormålene for barnehage og grunnopplæring skal nås er lærernes kompetanse avgjørende. Når utdanningsdirektoratet i så stor grad forvalter rammene for barnehage og grunnopplæringen, og har en sentral rolle i etter- og videreutdanningen, er det viktig å også ha en tydelig rolle innen lærerutdanningen. Dette må imidlertid vurderes i sammenheng med forslag i utredningen om etablering av et direktorat for høyere utdanning, og med eventuelle endringer i NOKUTs mandat og innretning.

Utdanningsdirektoratets anbefaling

Utdanningsdirektoratet mener at direktoratsfunksjoner bør samles i et direktorat for barnehage og grunnopplæringen som har ansvaret for å implementere et felles nasjonalt rammeverk. Det er et viktig prinsipp at typiske direktoratsfunksjoner på barnehage- og grunnopplæringsfeltet samles i ett direktorat, og at andre funksjoner vurderes overført til andre aktører og virksomheter.

Se for øvrig tilråding under omtale av de enkelte virksomhetene

Utdanningsdirektoratet vil understreke at en strukturendring i virksomheter under Kunnskapsdepartementet vil måtte påvirke oppgave og ansvarsdelingen også mellom departementet og direktoratet. I den forbindelse vil det være naturlig å se på mulig overlapp i oppgaver og kompetanse slik at styringen av direktoratet i større grad rendyrkes i retning av et sterkere trykk på bedre mål- og resultatstyring. Dette vil også kunne redusere den aktivitetsstyringen av direktoratet som det pekes på i rapporten.

Utdanningsdirektoratet bør ha en tydelig og formalisert rolle i lærerutdanningen.

Nasjonale sentre i barnehage og grunnopplæringen

Rapportens tilråding

- Utdanningsdirektoratet bør få ansvar for å velge hvordan oppgavene skal løses og av hvem.
- Antallet nasjonale sentre bør reduseres vesentlig.
- Sentre kan eventuelt videreføres på bakgrunn av en målbar positiv effekt på kvaliteten i utdanningen. De bør i så fall organiseres som forvaltningsorganer, ikke som 1-4-4-organer. De må styres etter mål og resultater. Sentrene bør ikke drive med forskning og ikke ha styrer.

Utdanningsdirektoratets vurdering

De nasjonale sentrene ble opprettet ut i fra behov for å styrke kvaliteten på opplæringen i ulike fag og ferdigheter. I UH manglet det sterke nasjonale fagmiljøer på viktige områder for grunnopplæringen. Over år har de nasjonale sentrene bygget opp fagmiljøer som har vært viktige i utforming og gjennomføring av store statlige satsinger og som kompetansemiljøer med faglige leveranser i Utdanningsdirektoratets arbeid.

Utdanningsdirektoratet mener – som utvalget – at den faglige kompetansen som er bygget opp i sentrene må sikres.

Utvalgets hovedinnvending er organiseringen som 1-4-4-organer. Utdanningsdirektoratet vil hevde at denne modellen har vært riktig i en etablerings- og oppbyggingsfase for sentrene. Det var nettopp koblingen mellom sentrale nasjonale satsinger og UH-sektoren/forskningsmiljøene som gjorde at sentrene fikk utvikle seg.

Det er imidlertid ikke naturlig at 1-4-4-organisering blir en permanent løsning.

Å trekke sentrene tettere inn mot Utdanningsdirektoratet som underliggende forvaltningsorgan vil lett komme i konflikt med direktoratet som nasjonalt myndighetsorgan. Det er et viktig prinsipp at staten ikke skal legge føringer på hvordan målene nås lokalt, men gir støtte til områder hvor det er behov for kunnskap og utvikling i skolen. Faglige anbefalinger som er en del av sentrenes virksomhet bør ha sin forankring i UH, og ikke i forvaltningen.

Det må videre være et mål at alle institusjoner som tilbyr lærerutdanning skal ha sterke fagmiljøer innenfor de fagene de tilbyr fordypning i. På litt sikt vil det derfor være flere sterke fagmiljøer på områdene. Det kan da være naturlig at en institusjon er litt sterkere enn de andre, og har en nasjonal oppgave å være normerende og pådriver på området. En mulighet er derfor at aktuelle sentre integreres i vertsinstitusjonens lærerutdanning. Eksempelvis kan NTNU få et nasjonalt ansvar for matematikk og universitetet i Stavanger et nasjonalt ansvar for lesing. Det nasjonale ansvaret kan også innebære å ha kapasitet til å kunne ha faglige leveranser i nasjonale satsinger.

Utdanningsdirektoratets anbefaling

De nasjonale sentrene bør ikke bli forvaltningsorganer under Utdanningsdirektoratet. 1-4-4-organiseringen bør utfases og de nasjonale sentrene bør på sikt integreres i sin helhet i lærerutdanningen i sin vertsinstitusjon.

Senter for IKT i utdanningen

Rapportens tilråding

- IKT-oppgaver skilt ut i en egen virksomhet bidrar til en mer uoversiktlig sektor, og det er lite hensiktsmessig å skille ut en ferdighet og et fagområde i en egen virksomhet.
- Senter for IKT i Utdanningen slås sammen med Utdanningsdirektoratet
- Relevante oppgaver og ressurser bør samordnes med andre aktører

Utdanningsdirektoratets vurdering

Senter for IKT i utdanningen jobber med ulike tjenester, prosjekter og ressurser som skal øke kvaliteten i utdanningen og gi bedre læringsutbytte og læringsstrategier for barn i barnehagen, elever i grunnopplæringen og studenter i lærer- og barnehageutdanningen. Senteret tilbyr både pedagogiske og administrative ressurser for barnehage og grunnopplæringen. Kunnskapsdepartementet har styringsansvar for senteret, noe som skiller senter for IKT i utdanningen fra de øvrige nasjonale sentrene.

Senter for IKT i utdanningen har fått et sentralt ansvar for IKT, digitalisering, digitale ferdigheter og pedagogisk bruk av IKT. Samtidig har senteret ikke den myndighetsrollen som ligger til direktoratet. Difi påpeker også i sin evaluering at IKT-senteret og Utdanningsdirektoratet har samme målgruppe, men at

«senteret har ingen myndighet eller regelverksforvaltning og er kun på tilbudssiden». ⁶ Arbeidet med pedagogisk bruk av IKT bør bli en større del av det systemiske kvalitetsarbeidet i sektorene.

Ettersom IKT, digitalisering, pedagogisk bruk av IKT og digitale ferdigheter ikke har vært veldig synlig i Utdanningsdirektoratets implementering av Kunnskapsløftet, er dette i svært varierende grad implementert i grunnsopplæringen. Mens store skoleeiere som Bærum og Drammen har digitalisering som hovedsatsingsområder, opplever mange mindre kommuner at dette er et vanskelig felt å ta tak i. Det er tilsvarende stor variasjon i barnehagesektoren.

En sammenslåing av direktoratet og IKT-senteret vil kunne gi gevinster både på kvalitet, men også ved at færre oppgaver blir duplisert, og ved at sektorene opplever at feltet får sterkere prioritet gjennom at også ansvaret for utvikling av IKT-feltet i barnehagen og skolen legges til direktoratet.

Utdanningsdirektoratet mener at det er flere av oppgavene som IKT-senteret har ansvar for i dag som bør overføres til Utdanningsdirektoratet. I strategien til Utdanningsdirektoratet 2016-2019 er sammenhengen og balansen mellom de fire hovedoppgavene viktig. Det innebærer også at den videre utviklingen av IKT-feltet i sektor i større grad bør synliggjøre sammenhengen mellom implementeringen av et felles nasjonalt rammeverk, styring og myndighetsutøvelsen, støtte og utvikling til sektoren samt innhente, produsere og formidle kunnskap om også dette feltet.

På flere områder hvor IKT-senteret i dag tilbyr tjenester vil det imidlertid ikke være naturlig at disse oppgavene videreføres i direktoratet.

Utdanningsdirektoratet vil presisere at innlemming av IKT-senterets ansvarsområder i direktoratet ikke vil bidra til å øke ressurser på drift, forvaltning og utvikling av IT-siden. Dette er ikke en del av senterets portefølje.

Utdanningsdirektoratets anbefaling

IKT-senteret bør slås sammen med Utdanningsdirektoratet og arbeide med oppgaver som skal ligge til et felles direktorat. Dette vil sikre en mer helhetlig tilnærming og bidra til å styrke feltet også på myndighetssiden.

Fylkesmannen

Rapportens tilrådning

- Det bør vurderes å styrke Fylkesmannens rolle i arbeide med å veilede, gi råd og bidra til utvikling av skoler, barnehager og deres eiere. Fylkesmannen sitter nærmere skoler, barnehager og deres eiere og har større mulighet til å drive veiledning og utviklingsarbeid som treffer de lokale utfordringene. Det kan skje ved å delegere oppgaver og ansvar fra Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratets vurdering

Gjedrem/Fagernæs-rapporten peker på at det er noe ulike oppfatninger om Fylkesmannens oppgaver og ansvar i praksis. Rapporten sier at direktoratet legger vekt på at tilsyn i stor grad er legalitetskontroller mens rådets inntrykk er at flere aktører i sektoren mener det er rom for at Fylkesmannen i større grad driver veiledning, rådgivning og utviklingsarbeid i forbindelse med tilsynene. Gjødrem/Fagernæs gjør sin

⁶ Difi, s. 38

vurdering bla. på bakgrunn av at de oppfatter at direktoratet begrenser Fylkesmannens oppgaver til «ren tilsynsvirksomhet og kontroll»⁷.

Utdanningsdirektoratet vil påpeke at Fylkesmannen allerede er en svært viktig aktør i mange pågående utviklingstiltak av både støttende og styrende karakter. Både «Vurdering for læring» og veiledningen i forbindelse med felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 er eksempler på det siste. Fylkesmannens lokale kunnskap er viktig for Utdanningsdirektoratet, og embetene har en sentral rolle gjennom å veilede, gi råd og bidra i ulike nasjonale utviklingstiltak, og i rollen som veiledningsmyndighet innen opplæringsloven, friskoleloven og barnehageloven. Fylkesmannens lokale kunnskap og dermed viktige rolle som pådriver for kvalitet i barnehagen og grunntidningen blir også synliggjort i Difis evaluering hvor 92% av respondentene sier seg helt eller delvis enig i at «Fylkesmannens vurderinger om sektorens behov og tilstand gjenspeiles i nasjonale prioriteringer»⁸.

Utdanningsdirektoratets vurdering er basert på at embetene allerede er en sentral aktør når det gjelder veiledning, rådgivning og utviklingsarbeid overfor skoler, barnehager og eierne. Fylkesmannens rolle i arbeidet med å veilede, gi råd og bidra til utvikling av skoler, barnehager og deres eiere er viktig for direktoratet. Spørsmålet blir derfor om Fylkesmannens rolle innenfor disse områdene bør økes ytterligere.

Kompetanse og kapasitet

I prinsippet mener Utdanningsdirektoratet at det er en god ide at flere statlige oppgaver legges regionalt, men at tiden må være moden for en slik løsning. Fylkesmannens myndighetsrolle må være styrket først.

Per i dag har Fylkesmannen en meget omfattende og bred portefølje, samtidig som det er forholdsvis få personer til å utføre oppgavene. Dette betyr at fylkesmannsembetene er sårbare i oppgaveløsningen.

Samtlige embeter har en fullsortiment oppgaveportefølje og enkelte av embetene har utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde tilstrekkelig *juridisk* kompetanse. God kvalitet på klagesaksbehandling og tilsyn forutsetter at embetene har robuste og stabile fagmiljøer hvor både juridisk, økonomisk og pedagogisk kompetanse ses i sammenheng.

Fylkesmannen skal ha kompetanse til å gjennomføre tilsyn med alle opplæringslovens bestemmelser inkludert forskrifter, behandle klagesaker etter dette regelverket og gi kommunene regelverksinformasjon som inkluderer råd og veiledning. Tilsvarende gjelder på barnehageområdet, hvor Fylkesmannen har veiledningsansvar for hele barnehageloven med forskrifter, er klageinstans på flere områder og skal føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Fylkesmannen har også veiledningsansvaret og klagesaksbehandlingen for frittstående skoler.

Utdanningsdirektoratet mener at det er særlig påkrevd at embetene er rustet til å ivareta de lovfestede rettighetene til likeverdige tjenester over hele landet. Det er bare Fylkesmannen som utfører disse oppgavene. Svikt eller reduksjon i disse oppgavene får direkte konsekvenser for rettssikkerheten til barn, unge og voksne i barnehager og på skoler.

Igangsatte reformprosesser

Det pågår i dag flere reformprosesser, som *kommunereformen*, *regionreformen*, *sektorreformer i regional stat* og *endringer i statlig styring*. Disse prosessene vil legge premisser for det arbeidet som

⁷ Gjedrem/Fagernæs s. 70

⁸ Difi s. 30

KMD har igangsatt for å se på *struktur for Fylkesmannen*. Hvilken modell som vil bli valgt i forhold til Fylkesmannens inndeling vil få konsekvenser for Fylkesmannens oppgaveløsning.

I etterkant av de pågående reformprosessene er det viktig å gjennomgå rolle- og ansvarsfordeling i oppgaver mellom sentral og regional stat på nytt for å sikre fortsatt likeverdig behandling, rettsikkerhet, og god styring og disponering av statens ressurser på hele barnehage- og opplæringsområdet. Utdanningsdirektoratet mener at større og mer robuste embeter vil avhjelpe embetenes utfordringer med å håndtere ulike roller og virkemidler som har ulike grenser. En slik styrking av embetene vil bidra til å realisere intensjonen med en regional statlig instans som skal bidra til likeverdige tjenester i hele landet og implementering av nasjonal politikk.

Utdanningsdirektoratets anbefaling

Utdanningsdirektoratet mener Fylkesmannens viktigste rolle som statens representant innenfor utdanningsområdet er å ivareta rettsikkerhet og likeverdig behandling. Direktoratet mener Fylkesmannen er en viktig aktør for å sikre en god balanse mellom likhetsprinsippet og behovet for lokale tilpasninger.

Enhver endring i embetenes portefølje må sees i tett sammenheng med kompetanse og kapasitet på de prioriterte ansvarsområdene. Vi understreker at dette, i tillegg til ren juridisk kompetanse, også krever at Fylkesmannen har god pedagogisk kompetanse fordi store deler av regelverket for sektoren har en sterk pedagogisk forankring.

En eventuell sammenslåing av VOX, IKT-senteret og Utdanningsdirektoratet vil på sikt føre til et overskudd i personalressurser hvor noe kan brukes til å styrke Fylkesmannens kapasitet.

Utdanningsdirektoratet mener det er hensiktsmessig å gjennomgå Fylkesmannens portefølje i etterkant av de pågående reformprosessene. Da vil det være nødvendig å gjennomgå rolle- og ansvarsfordeling i oppgaver mellom sentral og regional stat på nytt.

Statped

Rapportens tilråding

- Etatsstyringen av Statped flyttes fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet
- Statped sine tjenester bør tilbys på lavest mulig forvaltningsnivå

Utdanningsdirektoratets vurdering

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for etatsstyringen av Statped. Utvalget sier generelt at av «hensyn til blant annet styrbarhet og tydelig rollefordeling bør det utvises varsomhet med å organisere i flere ledd under departementet. Departementet bør ikke delegere etatsstyring til underliggende virksomheter uten at det er særskilte grunner til det».⁹

Utvalget argumenterer med at selv om direktoratets ansvar for barnehager og grunnsopplæringen inkluderer spesialundervisning og spesialpedagogisk støtte, så er Statped sine ansvarsområder spesialiserte og har ikke en sterk tilknytning til direktoratets oppgaver for øvrig. Den gjensidige nytten i etatsstyringen har også uteblitt ifølge utvalget.

⁹ Gjedrem/Fagernæs, s.52

Utdanningsdirektoratet støtter utvalget i at etatsstyringen ikke bør ligge i direktoratet. Det kan lett bli et byråkratisk mellomledd uten å tilføre særlig merverdi i styringen. Statped er videre en tjenesteytende organisasjon, mens Utdanningsdirektoratet er i første rekke et myndighetsorgan.

Å bare legge etatsstyringen til departementet alene løser ikke i seg selv de utfordringer som etaten vil ha i årene fremover

En grunnleggende utfordring med Statped er at staten gir en tjeneste som er et kommunal eller et fylkeskommunal ansvar. Statped har ikke lovpålagte tjenester og er i stor grad skjønnsbaserte ved at de skal gi spesialpedagogiske tjenester til kommune/fylkeskommune, der hvor de selv ikke har kompetanse. I prinsippet burde det derfor være kommunesektoren selv som var «eier» av Statped.

Det bør derfor vurderes modeller hvor kommunesektoren (nasjonalt eller regionalt) sikres en reell innflytelse på utviklingen og dimensjoneringen av Statpeds tjenestetilbud i årene fremover, slik at tjenestetilbudet kan ses i sammenheng med kommunenes egen kapasitet og kompetanse i PPT. Et alternativ kan være en eller annen form for selskapsmodell, Statsforetak eller interkommunalt selskap, hvor kommunesektoren øver reell innflytelse gjennom styrerepresentasjon.

Utdanningsdirektoratets anbefaling

Styringen av Statped bør overføres til Kunnskapsdepartementet.

Det anbefales at Statped organiseres slik at det er mulig å sikre reell kommunal innflytelse og ansvar for tjenester og oppgaveutformingen.

KSU – Kunnskapscenter for utdanning

Rapportens tilrådning

Gjedrem/Fagernæs-rapporten stiller spørsmål ved om det er behov for en egen virksomhet som driver med forskning- kunnskapsoppsummeringer. Dette er en oppgave som bør løses sammen med øvrige analyse- og utredningsoppgaver i sektorene. I tråd med denne vurderingen foreslår utvalget at oppgavene til Kunnskapscenteret for Utdanning legges til Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratets vurdering

Kunnskapscenteret har spilt en viktig rolle i flere utredningsprosesser ved at de har bidratt til å systematisere kunnskapsgrunlaget gjennom forskningsoppsummeringer og derigjennom klargjøre problemstillinger og handlingsalternativer.

Det kan være et godt alternativ for Kunnskapscenteret å først og fremst ha rollen som et «Clearing House» etter den danske modellen. Dersom dette defineres som hovedrollen til Kunnskapscenteret mener vi det ligger godt til rette for at senteret kan utfylle andre aktører på en god måte.

Kunnskapscenteret har per i dag et svært bredt mandat samtidig som det er satt av begrensede ressurser til senteret. Det er blant annet stilt forventninger til at senteret skal drive aktiv formidlingsvirksomhet til mange ulike aktører og brukergrupper. Utdanningsdirektoratet vil i mange sammenhenger ha bedre kanaler for å spre kunnskap fra analyseprosesser hvor Kunnskapscenteret er involvert. Det vil derfor være positivt for både senteret og direktoratet om det etableres en tydeligere arbeidsdeling.

Rapporten drøfter muligheten for å legge Kunnskapscenteret rett under direktoratet. Vi ser noen potensielle utfordringer i forhold til den modellen. Direktoratet arbeider med analyser og kunnskapsoppsummeringer, men det ligger ikke til direktoratsfunksjonen å lage forskningsoppsummeringer slik KSU gjør i dag. Et kunnskapscenter med denne type oppgaver er avhengig av å ha legitimitet i forskersamfunnet og rekrutteringen må speile dette. Man kan derfor vurdere en tilsvarende organisering som CEMO, det vil si at senteret knyttes til et av universitetene.

Utdanningsdirektoratets anbefaling

Utdanningsdirektoratet mener at Kunnskapscenteret først og fremst bør ha rollen som et «Clearing House» der en tilsvarende organisering som CEMO vurderes, det vil si at senteret knyttes til et av universitetene. Formidlingsvirksomheten bør legges sammen med andre analyseoppgaver til Utdanningsdirektoratet.

FUG og FUB

Rapportens tilrådning

Sekretariatsfunksjonen bør legges til Utdanningsdirektoratet dersom utvalgene skal videreføres.

Utdanningsdirektoratets vurdering

Gjedrem/Fagernæs-rapporten peker på at departementet bør legge til grunn en helhetlig tilnærming til organisering av bla utvalg, og disse bør ikke organiseres som egne forvaltningsorganer.

Utdanningsdirektoratet har ansvar for flere sekretariatsfunksjoner i dag. Som ansvarlig for implementering av nasjonal utdanningspolitikk mener direktoratet at sekretariatsansvar for FUG og FUB er en naturlig del av direktoratsoppgavene.

Utdanningsdirektoratet vil legge til at mobilisering av foreldregruppen inn i arbeidet på alle tjeneste- og forvaltningsområder er en viktig og underutviklet ressurs, og at det derfor bør gjennomgås hvordan det rekrutteres til FUG og FUB, med sikte på at de får en tydeligere legitimitet som representanter for foreldregruppen.

Utdanningsdirektoratets anbefaling

Utdanningsdirektoratet mener at sekretariatsfunksjonen for FUG og FUB bør legges til Utdanningsdirektoratet.

VOX

Rapportens tilrådning

- De berørte departementene bør sette ned et utvalg for å vurdere fordeling av oppgaver og ansvar innen kompetansepolitikk og voksenopplæring
- Kunnskapsdepartementets ansvar for kompetansepolitikk og voksenopplæring bør samles i Vox eller i Utdanningsdirektoratet
- Karriereveiledning/rådgivning er ett av flere områder mellom Kunnskapsdepartementets underliggende etater som er preget av uavklarte ansvarsforhold og mulig dublering.

Utdanningsdirektoratets vurdering

Gjedrem/Fagernæs-rapporten peker på at feltet er svært komplekst organisert med til dels uoversiktlige strukturer som mangler en helhetlig og felles tilnærming.

Feltet voksenopplæring og kompetansepolitikk er stort og mangfoldig og omfatter, i motsetning til grunnopplæringen for barn og ungdom, et mangfold av ulike offentlige og private aktører. Dette innebærer at det kan være vanskelig å unngå en viss overlapping. Likevel er det slik at ansvars- og arbeidsforhold mellom de aktuelle departementene og mellom departementene og de underliggende etater bør bli klarere.

Ansaret for kompetansepolitikk og voksenopplæring er fordelt mellom flere departementer, og i Kunnskapsdepartementet er oppgavene innen voksenopplæringsfeltet delt mellom Vox og Utdanningsdirektoratet. Dette fører til uklar oppgavefordeling mellom Vox, Utdanningsdirektoratet og andre aktører, og delvis overlappende oppgaver i Vox og Utdanningsdirektoratet. Dette er også et tema i Difis evaluering. Her peker Difi på at det er samarbeidsflater mellom Vox og Utdanningsdirektoratet som krever klarere ansvarsfordeling og bedre samordning.¹⁰

Det er mange alternativer når det gjelder forholdet mellom VOX, Utdanningsdirektoratet og andre aktører. Ved en opprettholdelse av Vox som mer eller mindre den institusjonen den er i dag, bør en uansett gå igjennom ansvarsdelingen for lavt utdannede voksne på nytt. Eksempelvis skaper ansvaret for norskopplæring for innvandrere utfordringer. En full sammenslåing av Vox og direktoratet kunne være motivert ut i fra å se grunnopplæringen og de mange ulike tilbudene til lavt utdannede voksne i sammenheng, samt å trekke arbeidslivsperspektivet – og arbeidsplassen som læringsarena kraftigere inn i den ordinære grunnopplæringen.

Ved en eventuell stor sammenslåing av Utdanningsdirektoratet, IKT-senteret og Vox, vil i underkant av 40 pst. av de samlede personalressurser komme fra voksenopplæring og IKT-utvikling. Mange forhold, bl.a. ulikheter knyttet til målgrupper, oppgavetyper, roller i utdanningspolitikken og politiske betydning, gjør det vanskelig å se at det skal være mulig å over tid opprettholde en slik ressursandel i en fusjonert institusjon. Enten vil man kunne flytte ressurser gradvis til å styrke de mange oppgavene på grunnopplæringsfeltet, eller man vil gradvis kunne slanke den statlige utdanningsadministrasjonen.

Sett fra direktoratets ståsted er en full sammenslåing en god ide dersom en ønsker å styrke direktoratets kjerneoppgaver ved gradvis å konvertere Vox-ressurser. Sett fra statens side kan en samlet og slankere utdanningsadministrasjon være et legitimt motiv.

Det er også mulig å tenke seg en oppsplitting av Vox, hvor deler kunne legges til direktoratets oppgaveportefølje, og noe kunne legges til NAV eller IMDI.

Utdanningsdirektoratets anbefaling

Utdanningsdirektoratet bør ha ansvaret for alle oppgaver som er knyttet til grunnopplæring for voksne og opplæring av lav utdannede voksne av alle kategorier.

¹⁰ Difi, s.38

Forvaltningsoppgaver for høyere utdanning og fagskoler

Rapportens tilråkning

- Kunnskapsdepartementet bør slå sammen flere institusjoner til et forvaltningsorgan for universitets- og høyskolesektoren
- Organet bør overta forvaltningsoppgavene til Universitets- og høyskolerådet og forvaltnings- og etatsstyringsoppgaver fra departementets universitets og høyskoleavdeling.

Utdanningsdirektoratets vurdering

De komplekse eierforholdene innen grunnutdanningen gjør det lite hensiktsmessig å samle høyere utdanning og grunnutdanning i et felles direktorat. Utdanningsdirektoratet mener rammevilkårene i hhv grunnutdanningen og høyere utdanning er så vidt forskjellige at sentralforvaltningen bør organiseres etter sektorprinsippet.

Utdanningsdirektoratets anbefaling

Utdanningsdirektoratet mener det bør etableres eget direktorat for høyere utdanning med klare direktoratsfunksjoner.

Vellykket omorganisering krever klart formål og god prosess

Gjedrem/Fagernæs-rapporten foreslår omfattende omorganisering og omstrukturering av departementets virksomheter. Målet er mer effektiv ressursbruk, økt evne til omstilling, styrbare virksomheter og avklarte roller. Dette skal bidra til at sektormålene i større grad blir nådd. Utvalget har pekt på et fragmentarisk system som er bygget opp i en periode med sterk vekst, for å møte utfordringer og mangler i utdanningstilbudene i barnehagen, grunnskolen og høyere utdanning. Det er nå behov for å konsolidere og få til et mer helhetlig system. Som hovedgrep anbefaler Gjedrem/Fagernæs å etablere få og større virksomheter med avgrensede ansvarsområder med en organisasjonsform som er tilpasset oppgavene. Dette er i tråd med prinsippene for organisering av statsforvaltningen slik det fremkom i Forvaltningsmeldingen.

Utdanningsdirektoratet er enig i at tiden er moden for en gjennomgang av statens aktivitet og virksomheter både innen barnehage, grunnopplæring og høyere utdanning. Kompleksiteten i det å omorganisere virksomheter i drift bør imidlertid ikke undervurderes. For elever og studenter er utdanning «ferskvare» og det er viktig med godt planlagte og profesjonelt gjennomførte omstillinger, slik at risiko for feil og svikt for studenter/elever minimeres. Vi minner om Riksrevisjonens gjennomgang av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel.¹¹ Revisjonen peker på at «omorganisering ikke alltid fører til ønskede effekter, gevinstene er gjerne overvurdert mens kostnadene er undervurdert. Derfor er kunnskapsgrunnet for omorganiseringen, langsiktigheten i gevinstvurderingene og grundighet i organiseringen av omstillingsprosessen svært viktig».

Utdanningsdirektoratet anbefaler departementet å etablere et eget prosjekt med tydelig eierstyring fra departementet. Erfaring tilsier at rask etablering av en egen omstillingsenhet med riktig kompetanse og kapasitet vil være svært viktig for et godt resultat. Gjennomføring av en slik omstilling krever god kompetanse på statlig regelverk, kapasitet til å gjennomføre omstillingen, informasjonshåndtering og personalhåndtering.

¹¹ Forvaltningsmeldingen, s. 57

Tett involvering av alle berørte parter og deres tjenestemannsorganisasjoner vil være nødvendig for å få til god planlegging og gjennomføring.

Gjerdrem/Fagernæs-rapporten trekker også frem potensialet for en kritisk vurdering av statens styring og støtte av sektor, når virksomhetene nå «legges ved siden av hverandre» og vurderes samlet. Statens støtte til utviklingen av grunntutdanningen har vokst frem ut fra at til dels store utviklingsbehov i sektoren er avdekket gjennom bl.a. bedre kunnskap, forskning og av økt etterspørsel fra sektor selv. For å sikre målrettet utvikling av nasjonale støttetiltak og nødvendig kompetansebygging, ble de nasjonale sentrene og senter for IKT i utdanningen opprettet. Disse ble etablert delvis på siden av UH-sektoren. I et permanent, fremtidig system bør det vurderes om støtte- og utviklingstiltak mot sektor heller bør legges til UH-sektoren. Dette henger tett sammen med behovet for å rydde ikke bare i styringsstrukturer og organisering, men også i hva staten til enhver tid skal tilby av støtte- og utviklingstiltak. I Difis evaluering av direktoratet peker sektoren på at det er for mange parallelle tiltak, og vanskelig å velge. Difi mener at rollen til direktoratet som utviklingsagent bør dempes.

Utdanningsdirektoratet mener det er hensiktsmessig å bruke denne omorganiseringen til å vurdere hva som er statens kjerneoppgaver innenfor myndighetsrollen, kunnskaps/analyserollen og utviklings/støtte-rollen. Med en nasjonal politikk og et lokalt ansvar følger et ansvar for staten for å legge rammer/regulere, for å fremskaffe informasjon om resultater og for å bygge kapasitet/kompetanse hos de som er ansvarlige for barnehage- og utdanningstilbudene. Samordning av virkemidler slik at disse trekker i samme retning mot ønskede målsettinger er avgjørende for å lykkes med dette. Ansvars- og oppgavedelingen mellom sentral stat og de som har ansvar for barnehager, skoler/lærebedrifter og høyere utdanning bør vurderes og dimensjoneringen av statens innsats bør tilpasses deretter. Det kan bemerkes at på grunnopplærings område er det bare direktoratet som har myndighetsoppgaver. VOX og IKT-senteret bidrar til å bygge kapasitet og kompetanse i sektor men har ikke myndighetsmandat og ingen formell linje til f.eks. Fylkesmannen.

Utdanningsdirektoratet anbefaler at statens kjerneoppgaver innenfor de ulike roller/virkemidler vurderes i forbindelsen med en omorganisering, jf vår beskrivelse av hovedoppgavene til direktoratet
Videre anbefaler vi at statens samlede apparat, ikke bare horisontalt mellom «søstervirksomheter» men også vertikalt opp mot departementet og ut mot fylkesmannsembetenes utdanningsavdelinger inngår i vurderingene. Utdanningsdirektoratet vil understreke at en strukturendring i virksomheter under Kunnskapsdepartementet vil måtte påvirke oppgave og ansvarsdelingen også mellom departementet og underliggende virksomheter. I den forbindelse vil det være naturlig å se på arbeidsdeling, mulig overlapp i oppgaver og kompetanse mellom Kunnskapsdepartementet og underliggende virksomheter.