

Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep.
0032 Oslo

Høring - Rapport Kunnskapssektoren sett utenfra - Gjennomgang av organiseringen av de sentrale administrative oppgavene i kunnskapssektoren - Gjedrem utvalget

Vi viser til Kunnskapsdepartementets brev av 11.1.16, hvor rapporten *Kunnskapssektoren sett utenfra* sendes på høring. NTNU takker for anledningen til å bli hørt i saken. Vår uttalelse framgår i det følgende.

Innledning

NTNU mener det er riktig og nødvendig at Kunnskapsdepartementet, som del av strukturarbeidet i sektoren, også setter søkelyset på organiseringen av de sentraladministrative oppgavene, og ikke bare utdanningsinstitusjonene. En slik gjennomgang er en naturlig konsekvens av de strukturendringene som pågår innenfor høyere utdanning og forskning. I rapporten *Kunnskapssektoren sett utenfra*, har Gjedrem og Fagernes gjort en grundig og detaljert kartlegging av denne virksomheten. Rapporten omfatter en rekke forslag til endringer, til dels svært omfattende endringer både prinsipielt og operativt.

I det følgende vil vi gi våre kommentarer til forslagene i rapporten. Vi har i hovedsak konsentrert oss om de forslagene som er knyttet UH-avdelingens underliggende virksomheter, og i mindre grad om de øvrige delene av departementets virksomhet. NTNU er vertsinstitusjon for flere av de underliggende virksomhetene som er omtalt i rapporten. Disse er invitert av KD til å avgi høringsuttalelser på selvstendig grunnlag, og kommenteres derfor ikke ytterligere i denne uttalelsen.

Overordnede kommentarer

NTNU deler utvalgets oppfatning av hva som er de sentrale utfordringene i sektoren. Den overordnede inndelingen etter sektorområder er naturlig og velegnet også i årene framover. Rapporten peker med stor tydelighet på utfordringen med mange, til dels svært små og spesialiserte virksomheter. Rapporten peker videre på uklar ansvarsfordeling og arbeidsdeling mellom ulike virksomheter, tilsvarende også mellom departementet og virksomhetene, og at det er et betydelig potensiale for mer samarbeid og oppgaveløsning på tvers. Et høyt antall slike virksomheter gir et tilsvarende økt koordineringsbehov.

Postadresse

7491 Trondheim

Org.nr. 974 767 880E-post:
postmottak@adm.ntnu.no
<http://www.ntnu.no>**Besøksadresse**Høgskoleringen 1,
Hovedbygningen**Telefon**

+47 73 59 80 11

Telefaks

+47 73 59 80 90

Saksbehandler

Gunnar Bendheim

Tlf: +47

Mange virksomheter innenfor utdanningsområdet er opprettet med et bestemt formål for øyet. NTNU ser at utvalget i liten grad har drøftet eksplisitt om noen av virksomhetene allerede har oppfylt sitt opprinnelige oppdrag, og mer prinsipielt om sektorens samlede evne til å håndtere konsekvensen av dette gjennom f.eks. avvikling/restrukturering av aktiviteter eller virksomheter.

Utvalget peker på at flere av virksomhetene har en organisasjonsform som ikke er tilpasset kjerneoppgavene. Dette er interessant for det videre arbeidet med organisering av sektoren, men vi finner likevel ikke at utvalget i tilstrekkelig grad har dokumentert og argumentert for sitt syn. Dels kan det også være slik at utvalget har hatt for liten tid og kapasitet til å gå mer inngående inn i enkeltvirksomhetenes oppgaveportefølje.

Rapporten vier en del oppmerksomhet til det faktum at de ulike sektorområdene i Kunnskapsdepartementets portefølje har ulik organisering og ulik arbeidsdeling mellom departementet og ytre etater. Utvalget omtaler dette som asymmetrisk organisering og mener at dette er et problem som bør adresseres. Symmetrisk organisering kan være et moment, men vi mener at rapporten i for liten grad begrunner synspunktet. Synet kan delvis også være i strid med utvalgets prinsipp om at organiseringen må være tilpasset kjernevirksomheten. Her mener vi det kunne vært lagt mer vekt på å analysere forskjellene mellom de like sektorene. Det er etter vår vurdering betydelig forskjell på en sektor hvor tjenesteproduksjonen i hovedsak skjer ute i kommuner og skoler, og en sektor hvor den viktigste tjenesteproduksjonen skjer i et begrenset antall institusjoner på statlig nivå. Asymmetri mellom sektorer, eller departementets avdelinger, kan derfor ikke være et selvstendig argument for å gjøre organiseringen mer lik.

I utvalgets omtale av UH-avdelingens ytre etater, særlig 1-4-4 virksomhetene, mener vi at utvalget i for stor grad legger vekt på disse virksomhetenes rolle som «redskap» for departementet. Vi vil framheve at mange av disse virksomhetene har sin opprinnelse i institusjonenes opplevde behov for samarbeid og felles løsning på felles utfordringer. Institusjonene har også hatt en god tradisjon for å diskutere slike fellesutfordringer med KD, og KD har ofte vært en tydelig og viktig medspiller i prosessene. Mange utfordringer er løst gjennom å opprette «samarbeidsorganer» som etter hvert har fått en tydeligere forankring som lovhjemlede 1-4-4 virksomheter. Dette vil vi mene er en organisasjonsform som har hatt sin styrke gjennom å balansere departementets behov for styring og prioritering, og utdanningsinstitusjonens behov for medvirkning og medbestemmelse gjennom virksomhetsstyrer og brukerbetaling av tjenester. De har også vært viktige redskaper for institusjonene for å utvikle gode fellesløsninger. Likevel ser vi at 1.4.4. organiseringen har klare utfordringer også for vertsinstitusjonene. Ansvarsdelingen mellom vertsinstitusjon og 1.4.4. virksomhet kan ha betydelige utfordringer knyttet til faglig autonomi, arbeidsgiveransvar og tilpasning til vertsinstitusjonens kontroll og forvaltningsansvar. Det bør vurderes om andre organisasjonsformer kan være bedre egnet til å ivareta framtidens behov for styring, prioritering og tydelige ansvarslinjer, samtidig om brukermedvirkning ivaretas og utdanningsinstitusjonene fortsatt har fleksible redskaper for å iverksette samarbeidsprosjekter.

Etatsstyring av universiteter og høyskoler

Utvalget foreslår å delegere etatsstyringen for universiteter og høyskoler fra departementet til et overordnet forvaltningsorgan for høyere utdanning. Begrunnelsene for dette er flere, men for utvalget synes det å være et viktig prinsipielt argument at departementets rolle som politisk sekretariat bør rendyrkes. Etatsstyringen tar for mye av departementets ressurser og oppmerksomhet til å nå dette målet. Utvalget synes videre å legge stor vekt på at etatsstyringen består av en rekke tilnærmet «tekniske» oppgaver som formelbasert beregning av budsjett, skriving av tildelingsbrev, gjennomføring av etatsstyringsmøter etc. Videre synes utvalget å argumentere med at den direkte

kontakten mellom departementet og institusjonene *ikke* vil bli svekket gjennom en slik delegering av etatsstyringen, men vil kunne fortsette omtrent på samme nivå og samme måte, til og med slik at faste kontaktmøter mellom departementet og institusjonen kan videreføres.

Utvalget peker også på at en slik delegasjon vil gi et resultat som er mer i samsvar med hvordan etatsstyringen organiseres innenfor andre departementer, og peker særskilt på helse- og justisdepartementene.

For utdanningsinstitusjonene framstår dette forslaget som det største bruddet med etablert praksis og styringslogikk i kunnskapssektoren. NTNU anerkjenner at det finnes argumenter for et sterkere skille mellom politikktutvikling og styring av de virksomheter som skal sette politikken ut i livet. Vi mener likevel at en slik delegering har mange uheldige konsekvenser. Forslaget baserer seg i for stor grad på prinsipper framfor realitetsvurderinger av sektorens særegenheter, og vil gi en mer kompleks og ressurskrevende styringsstruktur. NTNU vil peke på at sektorens samfunnsoppdrag er svært bredt sammensatt og har stor samfunnsmessig betydning; utdanning av nøkkelpersonell til alle store samfunnssektorer, kunnskapsutvikling gjennom forskning på nær alle samfunnsområder, formidling av kunnskap til sivilsamfunnet i alminnelighet, kritisk forskningsbasert etterprøving av private og offentlige beslutninger og virkemiddelbruk, er bærer av kulturelle verdier bl.a. gjennom forvaltning og utvikling av dannelses-, norsk som akademisk språk osv.

Bredden i dette samfunnsoppdraget ivaretas best gjennom en tett dialog mellom institusjonenes styrer og departementet, innenfor rammen av institusjonenes faglige autonomi. Det er etter vårt syn viktig at departementet utøver sin eiermakt overfor institusjonene direkte, og ikke gjennom et nytt byråkratisk mellomledd. Delegering av etatsstyringen til et forvaltningsorgan vil gi større avstand mellom institusjonene og politisk ledelse. Dette representerer en risiko for et svekket politisk ansvar og mindre samsvar mellom mål, samfunnsoppdrag og finansiering. Sett i forhold til samfunnsoppdraget som institusjonene utfører mener vi dette er uheldig.

Utvalget hevder at kontakten mellom institusjonene og departementet kan fortsette tilnærmet som før, men NTNU har vanskelig for å se at dette vil være mulig å ivareta over tid. Dersom det likevel skulle være mulig vil det medføre en betydelig økning i institusjonenes ressursbruk for å ivareta kontakten med både departement og forvaltningsorgan. Ved å opprettholde kontakten på samme nivå vil også effektiviseringsgevinstene som departementets oppnår gjennom delegasjonen bli mindre. Ressursspørsmålet må også sees i lys av de strukturendringene som pågår der antall institusjoner KD skal forholde seg til blir betydelig redusert, både i form av færre institusjoner og færre virksomheter i ytre etat.

Videre mener vi at dette forslaget ikke i tilstrekkelig grad har tatt opp spørsmål knyttet til samspill og rolleavklaring mellom KD og forvaltningsorganet hva gjelder overordnede politiske prioriteringer, nasjonale satsinger på utdanningsområder, forskningsfelt, utstyr og infrastruktur mm. Sentrale utdannings- og forskningspolitiske spørsmål krever direkte dialog mellom departementet og institusjonene og har etatsstyringsmøtene som én naturlig arena.

NTNU går mot utvalgets forslag om delegering av etatsstyringen til et forvaltningsorgan, og mener etatsstyringen overfor utdanningsinstitusjonene fortsatt må ivaretas av Kunnskapsdepartementet direkte. Etatsstyringen kan imidlertid foredles og videreutvikles bl.a. gjennom de utviklingsavtalene som nå skal utprøves og innføres i sektoren.

Samordning av virksomheter

NTNU deler utvalgets overordnede vurdering av at det er for mange små virksomheter i ytre etat. Det er god grunn til å gjennomgå og gjennomføre samordning av deler av denne virksomheten. Likevel mener vi det kreves grundigere vurderinger for å finne gode måter å gjøre dette på. Utvalget kommer raskt til en konklusjon om at det stort og «altomfattende» forvaltningsorgan er løsningen. Vi mener derfor det vil være riktig å underkaste organisasjonsformen en grundigere vurdering, og at en slik vurdering bør ta utgangspunkt i at det er prinsipielle forskjeller i virksomhetenes roller og oppgaver. Vi mener at basert på disse forskjellene bør det vurderes en tredeling av ytre etat. Litt grovkornet kunne man se for seg en organisering basert på inndeling etter:

- 1) Tilsyns- og kontrollfunksjoner
- 2) Tjenesteyting og systemutvikling
- 3) Ressursallokering knyttet til strategiske satsinger.

Innenfor en slik inndeling mener vi det er særlig aktuelt å vurdere sammenslåing/samorganisering av virksomheter i kategori 2 ovenfor og som har nært slektskap i oppgavens art, teknologyngde og tjenesteproduksjon. Her vil særlig virksomheter som Cristin, FSAT, Uninett, NSD/DBH, deler av Norgesuniversitetet, Bibsys og evt. Simula og deler av NOKUT, være aktuell å vurdere. Det kan også være oppgaver innenfor andre virksomheter som hører hjemme her. Det er etter vår vurdering innenfor dette området det på kort sikt er mest å hente gjennom tydelige og samordnede prioriteringer av utviklingsoppgaver, utvikling av felles infrastruktur for IKT og dataforvaltning og god tjenesteyting for institusjonene, søkere og det sivile samfunn for øvrig.

NTNU støtter forslaget om å se særskilt på de forvaltningsoppgavene som er delegert til UHR. UHR er i utgangspunktet en interesseorganisasjon, og bør ikke tillegges forvaltningsoppgaver på vegne av KD.

NTNU støtter forslaget om å rendyrke NOKUTs rolle som tilsynsorgan. Avdeling for vurdering av utenlandsk utdanning bør derfor flyttes ut fra NOKUT. Denne funksjonen bør sees i sammenheng med beslektede oppgaver i andre enheter.

Vårt forslag om å se oppgavene i tre kategorier, innebærer ikke at vi foreslår tre forvaltningsorganer. Det må for hvert enkelt område vurderes hva som er riktig organisasjonsform. Forvaltningsorgan synes for oss mest aktuelt for tilsynsorganet. Særlig innenfor kategori 2 ovenfor, mener vi brukermedvirkning og –styring må legges til grunn som bærende prinsipper for valg av organisasjonsform. Som del av diskusjonen om organisasjonsform må man også ta stilling til geografisk plassering av nye enheters ledelse. Det finnes gode alternativer utenfor det sentrale Østlandet.

NTNU har ikke gjort en omfattende vurdering av forslagene knyttet til senterstrukturen. Vi ser at det kan være behov for en nærmere gjennomgang av funksjon og oppgaver. Dette bl.a. fordi flere sentre synes å ha beslektede oppgaver, og samordning kunne gi mer slagkraftige enheter. Vi vil ikke uten videre støtte forslaget om å gi Utdanningsdirektoratet utvidet fullmakt til å gjøre endringer i senterstrukturen.

Lærerutdanning

Utvalget stiller spørsmål til at Utdanningsdirektoratet ikke har en rolle knyttet til utdanning av lærere og barnehagelærere. Uten at det uttrykkes av utvalget, indikerer argumentasjonen at lærerutdanningene gjerne kunne vært en «bedriftsintern» opplæring fordi lærerne har en vesentlig

betydning for kvaliteten i skole/barnehage og elevenes læringsutbytte. Utviklingen ellers trekker i retning av å overføre utdanninger til universitetene og høyskolene

Her mener NTNU at utvalget omgår det grunnleggende premisset at høyere utdanning i Norge, inkludert barnehagelærer og lærerutdanning, skal være forskningsbasert. En slik forskningsbasert utvikling av utdanningen er det bare universiteter og høyskoler som kan levere. Departementet kan styre utdanningenes innhold gjennom utvikling av rammeplaner, men primært ligger det innenfor utdanningsinstitusjonenes faglige autonomi å bestemme det faglige innholdet og læringsutbyttet i alle utdanninger.

NTNU anerkjenner at det er viktig å trekke brukergruppene inn i utviklingen av utdanninger og studieplaner. Dette gjelder alle utdanninger og ikke bare lærerutdanninger. Dette er likevel ikke et argument for å gi Utdanningsdirektoratet en formell rolle i utvikling av lærerutdanningen, like lite som Helsedirektoratet bør ha en formell rolle knyttet til innholdet i helseutdanningene osv. Det er heller ikke gitt at Utdanningsdirektoratet har kompetanse til å gå inn i en slik tiltenkt rolle, selv om de har et omfattende ansvar for barnehage- og opplæringsadministrasjon.

Med hilsen

Berit Johanne Kjeldstad
prorektor for utdanning

Gunnar Bendheim
Studiedirektør
(NTNU-HiST)

I samsvar med fullmakt er dette dokumentet godkjent elektronisk og har derfor ingen fysisk signatur