

Det kongelige kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Gard Sandaker-Nielsen

Vår ref: 16/00092-3
Vår dato: 07.04.2016
Deres ref:
Deres dato:

NOKUTs hørings svar – Gjedrem og Fagernæs' rapport om omorganisering av kunnskapsforvaltningen

NOKUT takker for muligheten til å komme med hørings svar til rapporten «Kunnskapssektoren sett utenfra» fra Gjedrem- og Fagernæsutvalget. NOKUTs vurderinger er i hovedsak konsentrert om forslaget til ny forvaltningsstruktur for sektor høyere utdanning. Her kommer vi med et alternativt forslag til organisering. For øvrig har vi noen få bemerkninger til andre deler av rapporten.

1. Vurdering av forslag til ny forvaltningsstruktur for høyere utdanning

Utvalget foreslår store endringer for forvaltningen av sektor høyere utdanning. Mesteparten av oppgaveløsningen foreslås samlet i et nytt forvaltningsorgan. For øvrig skal forvaltningen for denne sektoren ifølge utvalget kun bestå av Kunnskapsdepartementet (KD) og NOKUT, begge med justerte oppgaveporteføljer: NOKUT foreslås rendyrket som organ for å sikre og stimulere kvalitet, mens virksomheten knyttet til utenlandsk utdanning flyttes til det nye organet. KD foreslås betydelig slanket ved at de fleste oppgaver som ikke dreier seg om politikktutvikling legges til det nye organet.

NOKUT er enig i at det er behov for å tenke nytt og radikalt. Forvaltningen knyttet til høyere utdanning er i dag fordelt på svært mange aktører. Utviklingen har ifølge utvalget skjedd skrittvis og pragmatisk uten en helhetlig plan. Rapporten er derfor et fint utgangspunkt for en nødvendig prosess med siktemål å finne fram til en bedre, mer effektiv og fremtidsrettet kunnskapsforvaltning. Utvalgets konkrete forslag er imidlertid etter NOKUTs vurdering ikke en god løsning for sektoren.

Utvalget omtaler fylldig hvilke kriterier som bør legges til grunn for organiseringen av forvaltningen. De skriver at forslagene de kommer med skal legge til rette for god og konsistent måloppnåelse, utdanning og forskning av høy kvalitet, sektorenes og samfunnets behov nå og i framtiden, effektiv ressursbruk, styring, ledelse og ansvarliggjøring, og et klarere skille mellom policyutvikling, forvaltning, tjenesteproduksjon og tilsyn. Når de har tegnet opp løsningen for høyere utdanning, kan det imidlertid se ut som det viktigste har vært å forenkle styringslinjene fra KD. NOKUT deler

utvalgets syn på at det kan være behov for frigjøre mer kapasitet til politikktutvikling i departementet. Vi vil imidlertid sterkt anbefale at man i den videre prosessen anvender kriteriesettet vesentlig bredere. Særlig spørsmålene om kostnadseffektivitet og de ulike brukergruppene behov bør utredes nærmere før man tegner opp det nye forvaltningskartet. En slik prosess vil trolig også kunne berede grunnen for sanering av oppgaver det ikke lenger er like stort behov for som da de ble etablert.

Det nye forvaltningsorganet, slik det fremkommer i utvalgets rapport, vil få en svært heterogen oppgaveportefølje. I vurderingen av organet har NOKUT inndelt dets foreslåtte portefølje i tre hovedkategorier utfra hva som er oppgavene primære formål eller brukergruppe:

1. Tjenesteproduksjon rettet mot institusjonene i sektoren
2. Styring og andre typiske myndighetsoppgaver overfor sektoren
3. Tjenesteproduksjon rettet mot samfunnet utenfor sektoren

NOKUT tviler ikke på at det kan være stort potensial for forbedring og effektivisering av oppgaveløsningen innenfor hver enkelt oppgavekategori. Vi er imidlertid tvilende til hensiktsmessigheten av og effektiviseringspotensialet i en sammenslåing på tvers av kategoriene. Til det er det for få opplagte synergier mellom oppgaver i ulike kategorier. Det nye organet med opp mot 600 ansatte vil dermed i det daglige lett kunne fremstå som tre separate organer/divisjoner som vil konkurrere om ressurser og oppmerksomhet. Vi frykter at dette vil kunne gå utover servicen både overfor institusjonene i sektoren og overfor arbeidslivet og resten av samfunnet. Det vil alltid være en fare for at styringsoppgaver og myndighetsutøvelse får mer ledelsesoppmerksomhet og har høyere prestisje enn tjenesteproduksjon. Videre kan det stilles spørsmål ved om alle de tre kategoriene er tjent med å bli styrt som et direktorat uten et eget styre. Spesielt stiller vi oss undrende til at universitetene og høyskolene ikke lenger skal få delta i styringen av fellestjenestene i sektoren. Flere av disse tjenestene er etablert som fellestjenester på initiativ fra institusjonene selv, og de er helt sentrale i deres daglige drift.

NOKUT vil derfor anbefale at KD vurderer andre alternativer for organisering av forvaltningen for høyere utdanning enn å samle det meste i ett stort organ som vil få en svært heterogen oppgaveportefølje. I det videre kommenterer vi tjenestene/oppgavene kategori for kategori og foreslår en alternativ organisering, som vi mener både vil være mer effektiv og ikke minst bedre egnet til å betjene de ulike brukergruppene på en god måte.

Tjenesteproduksjon rettet mot institusjonene i sektoren

Dette er den desidert største oppgavekategorien. Den omfatter ulike former for støttetjenester som IKT, koordinering, finansiell støtte etc., rettet mot institusjonenes administrasjon og drift og/eller særskilte deler av deres utdannings- eller forskningsvirksomhet. Alle forvaltningsorganene i sektor høyere utdanning med unntak av KD og NOKUT har dette som primæroppgaver i dag. Noen av organene er veldig små. Det er derfor rimelig å anta at det er potensial for effektivisering gjennom

sammenslåinger. Som alternativ til det kombinerte forvaltningsorganet som utvalget foreslår, anbefaler NOKUT at det vurderes å opprette et «sektorserviceorgan», alternativt flere, hvor beslektede serviceoppgaver/tjenesteproduksjon for sektoren samles. Et «sektorserviceorgan» skal ha sin hovedoppmærksomhet rettet mot universitetene og høyskolene og bør ha et styre hvor institusjonene er representert. Uavhengig av hvordan man konkret organiserer serviceoppgavene bør det framtidige behovet for ulike fellestjenester gjennomgås sammen med institusjonene. Det reelle effektiviseringspotensialet i en omorganisering bør også utredes nærmere. Det siste både fordi de ulike serviceoppgavene er av veldig forskjellig karakter, og fordi de mange forvaltningsorganene på feltet i dag er lokalisert i flere forskjellige byer.

Styring og andre typiske myndighetsoppgaver overfor sektoren

Denne kategorien er dominert av oppgaver som utvalget foreslår flyttet ut av KD for at departementet i større grad skal kunne rendyrkes som politisk sekretariat. Dette gjelder både etatsstyringen av universiteter og høyskoler og en del andre forvaltningsoppgaver som ikke krever nærhet til politisk nivå i det daglige. NOKUT slutter seg til utvalgets konklusjon om at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig at alle forvaltningsoppgavene som i dag ligger i KD, utføres på departementsnivå. Det gjelder for eksempel en del forvaltningsoppgaver knyttet til utvikling og oppfølging av detaljert regelverk og utarbeidelse av statistikk og analyser over tilstanden i sektoren. Dette er oppgaver som i andre deler av forvaltningen gjerne utføres av ytre etater.

NOKUT er imidlertid skeptisk til utvalgets forslag om å flytte etatsstyringen ut av departementet. Her fraviker utvalget sitt hovedprinsipp om å unngå styring i flere nivåer. Vi oppfatter at begrunnelsen er at de mener etatsstyringen i UH-sektoren er mest en teknisk manøver knyttet til budsjettmodeller og utarbeidelse av tildelingsbrev. NOKUT deler ikke denne oppfatningen. Vårt inntrykk er at KD gjennom flere år har forsøkt å trekke etatsstyringen i mer strategisk retning. Forslaget om å knytte deler av finansieringen til strategiske utviklingskontrakter må forventes å forsterke denne utviklingen. Strukturprosessen i sektoren vil for øvrig medføre vesentlig færre institusjoner i sektoren og dermed forenkle departementets arbeid med etatsstyring. NOKUT anbefaler at etatsstyringen fortsatt bør ligge i departementet. Dersom etatsstyringen delegeres til en ytre etat frykter vi at det blir mer byråkrati og dobbeltarbeid fordi departementet uansett vil måtte involvere seg i store deler styringsdialogen med institusjonene. Vi er dessuten bekymret for at lengre avstand mellom politisk nivå og utførende enheter kan svekke den høye graden av tillit og generelt gode dialogen mellom nivåene som kjennetegner norsk UH-sektor. Dette er langt fra en selvfølge i mange andre land.

Dersom etatsstyringen fortsatt blir liggende i KD, vil det være lite hensiktsmessig å opprette et eget direktorat for myndighetsoppgaver som ikke naturlig hører hjemme i departementet. Å legge slike oppgaver til et rent serviceorgan for sektoren, jf. vårt forslag over, vil heller ikke være en god løsning. Antall oppgaver det kan være naturlig å flytte ut av KD er imidlertid neppe større enn at det burde kunne la seg løse gjennom at noen delegeres til NOKUT og noen beholdes i departementet. Forutsatt at NOKUTs mandat og styreordningen opprettholdes for å sikre faglig uavhengighet i godkjennings-

og tilsynssaker, vurderer NOKUT det som uproblematisk å få delegert noen flere forvaltningsoppgaver som er faglig beslektet med oppgavene vi utfører i dag. Vi ser at dette kan være aktuelt for oppgaver knyttet til oversikt over tilstanden i sektoren og forvaltning av regelverk som f.eks. rammeplaner og kvalifikasjonsrammeverk. Gjennom forvaltningen av Studiebarometeret, SFU-ordningen og nasjonale deksamener har NOKUT allerede god erfaring med rene forvaltningsoppdrag på vegne av departementet. Disse oppdragene har dessuten nært faglig slektskap med NOKUTs tilsyns- og evalueringsarbeid og tilhørende analysevirksomhet, og styrker NOKUTs kapasitet og evne til å stimulere kvalitetsutvikling i sektoren. Det samme vil være tilfelle med de mulige nye oppgavene vi har trukket frem over.

Tjenesteproduksjon rettet mot samfunnet utenfor sektoren

I denne kategorien skiller særlig NOKUTs oppgaver med godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse seg ut. Denne virksomheten er nå i all hovedsak, mer enn 90%, innrettet mot arbeidslivet og integreringsfeltet. Med arbeidslivet mener vi her arbeidsgivere som skal ansette personer med kompetanse ervervet i utlandet, jobbsøkere med utenlandsk utdanning eller kompetanse, og studenter som planlegger utenlandsstudier og lurer på godkjenningmuligheter når de kommer hjem. Arbeidet dreier seg både om vurdering og godkjenning av konkrete utdanninger tatt i utlandet og informasjon om hele utdanningssystemer. NOKUT har dessuten felles informasjons- og koordineringsoppgaver for hele det norske godkjenningssystemet, som også inkluderer de ulike autorisasjonskontorene underlagt andre departementer. Feltet er for øvrig under utvidelse fra å ha dreid seg utelukkende om høyere utdanning til også å omfatte fagskoleutdanning og fag- og yrkesopplæring. NOKUTs arbeidsmengde på feltet har de senere årene vokst betydelig og forventes å fortsette å øke bl.a. som følge av flyktnings situasjonen i Europa.

Det er klare faglige synergier mellom arbeidet NOKUT gjør med hhv. norsk og utenlandsk utdanning. Begge deler bidrar til å sikre kvalitet på kompetansen til det norske samfunnet. Kompetansen og det internasjonale nettverket NOKUT besitter knyttet til kvalitetssikring av norsk høyere utdanning og fagskoleutdanning er svært nyttig for arbeidet med godkjenning av utenlandsk utdanning. Dette gjelder ikke minst i det langsiktige arbeidet med å fornye godkjenningsregelverket med mål om å legge større vekt på sammenligning av læringsutbytte i stedet for telling av innsatsfaktorer, og å arbeide for automatisk godkjenning mellom ulike land. Begge deler er nå sentrale ambisjoner i Bologna prosessen. Fordelen med å ha godkjenning av utenlandsk utdanning i samme organisasjon som kvalitetssikring av nasjonal utdanning ble trukket fram som en særlig styrke ved NOKUT av en internasjonal komité som evaluerte NOKUTs utlandsfelt i 2015¹. Koblingen mellom norsk og utenlandsk utdanning har vært sterkt medvirkende til at NOKUT nå er førende i utviklingen av godkjenningsfeltet internasjonalt.

¹ <http://www.nokut.no/no/Nyheter/Nyheter-2015/NOKUTs-utlandsfelt-evaluert-med-svart-positivt-resultat/#.Vsri6fnhBhE>.

NOKUT er forundret over at disse perspektivene ikke er belyst. I rapporten antydes det i stedet at utlandsvirksomheten kan gå utover tilsynsarbeidet. Det er ikke tilfelle. Det er tvert imot slik at de to områdene beriker hverandre faglig gjennom deling av kompetanse og nettverk. NOKUT frykter at både det faglige nivået på oppgaveløsningen og ikke minst fokuset på arbeidslivet som brukergruppe kan bli betydelig svekket med utvalgets forslag. De få potensielle samordningsgevinstene det kan være mellom NOKUTs godkjenning av utenlandsk utdanning og tjenesteproduksjonen overfor sektoren gjennom dagens Felles studieadministrativt tjenestesenter (FSAT) og Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) er av vesentlig mindre omfang og strategisk betydning enn koblingspunktene mellom NOKUTs arbeid med hhv. norsk og utenlandsk utdanning. Når det gjelder berøringspunktene mellom NOKUT og SIU må det for øvrig presiseres at disse først og fremst er knyttet til arbeidet med å styrke kvaliteten i *norsk* utdanning gjennom stimulering av internasjonaliseringen ved universitetene og høyskolene. Det er følgelig koordineringen mellom SIU og NOKUTs tilsynsvirksomhet som først og fremst bør utvikles. Berøringspunktene mellom NOKUTs utlandsavdeling og SIU er beskjedne.

I en isolert betraktning av organiseringen av kunnskapsforvaltningen vil NOKUT på denne bakgrunn anbefale at dagens organisering av arbeidet med godkjenning av utenlandsk utdanning beholdes som den er. Feltet godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse er imidlertid en «interdepartemental sektor» som per i dag består av hele 18 godkjenningsskontorer underlagt 12 forskjellige departementer. NOKUT vil derfor uansett oppfordre departementet til å vente med å gjøre større endringer i organiseringen av arbeidet med godkjenning av utenlandsk utdanning til etter at gjennomgangen av alle godkjennings- og autorisasjonsordningene som Stortinget har bedt om, er ferdig. NOKUT legger til grunn at denne gjennomgangen kan berede grunnen for bedre betjening av brukerne gjennom bedre koordinering eller sammenslåing av godkjenningstjenester på tvers av departementsgrensene.

NOKUTs alternative forslag til organisering kort oppsummert

- Fellestjenester for universiteter og høyskoler samles i ett eller flere «sektorserviceorganer»
- Etatsstyringen beholdes i KD, mens enkelte forvaltningsoppgaver som ikke naturlig hører hjemme på departementsnivå, vurderes delegert til NOKUT
- Virksomheten knyttet til godkjenning av utenlandsk utdanning beholdes i NOKUT

2. Andre kommentarer

Fagskoleutdanning

Fagskoleutdanning blir i liten grad omtalt i rapporten. Særlig i lys av at det nå er under utarbeidelse en egen stortingsmelding om fagskolene, er det merkelig at fagskolene er så lite omtalt.

Fagskoleutdanning er en viktig del av det tertiære utdanningsnivået og bør sees i sammenheng med høyere utdanning. NOKUT er en sentral aktør i arbeidet med å sikre god kvalitet i fagskoleutdanning.

NOKUT ser behovet for en mer helhetlig tilnærming til de tertiære utdanningene og tydeliggjøring av hvordan Norge skal sikre at fagskoleutdanning blir så god og sentral som det synes å være politiske ambisjoner om.

NOKUT og Forskningsrådet

Selv om utvalget kun i beskjeden grad går inn på Forskningsrådets oppgaver, vil NOKUT oppfordre til at KD i oppfølgingen av rapporten i alle fall vier oppmerksomhet til Forskningsrådets berøringspunkter med andre deler av forvaltningen. NOKUT vil i denne sammenhengen peke på at vi ser stort potensial for mer samarbeid med Forskningsrådet både formelt og uformelt. Utdanning og forskning er koblede aktiviteter ved universitetene og høyskolene. Det bør vi i større grad ta innover oss også i organisering og utøvelse av forvaltningsfunksjonene. NOKUT og Forskningsrådet er godt i gang med samarbeid om evalueringer av utdanning og forskning. Men potensialet for samarbeid er vesentlig større. F.eks. kan Forskningsrådet og NOKUT i større grad også utvikle samarbeid knyttet til doktorgradsutdanning og utarbeidelse av statistikk og analyser.

Utdanningsdirektoratet og lærerutdanning

Utvalget foreslår at Utdanningsdirektoratet (Udir) skal få mer ansvar for utviklingen av lærerutdanningene. Det kan absolutt være på sin plass at Udir og skoleeierne sikres en tydeligere rolle i dette arbeidet, men NOKUT er kritiske til at Udir skal gis større formelt *ansvar* for lærerutdanningene. Udir har ansvaret for grunnopplæringen til og med videregående, men har i dag ikke ansvar for innholdet i høyere utdanning. Det bør derfor vurderes nøye om det er ønskelig med enda flere aktører med formelt ansvar for høyere utdanning. Det er i denne sammenheng naturlig å spørre hva slags innflytelse Regjeringen ønsker at direktorater skal ha over profesjonsutdanningene generelt, for eksempel hvordan forholdet mellom Helsedirektoratet og utviklingen og styringen av sykepleierutdanningene skal være.

NOKUT ønsker departementet lykke til med arbeidet med omorganiseringen av kunnskapsforvaltningen. Vi utdyper om ønskelig gjerne våre vurderinger i den videre prosessen.

Med hilsen

Terje Mørland
direktør

Gard Sandaker-Nielsen
kommunikasjonsdirektør

Dokumentet er elektronisk signert.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

Postboks 578, 1327 Lysaker | Drammensveien 288

postmottak@nokut.no | tlf: 21 02 18 00 | faks: 21 02 18 01

www.nokut.no