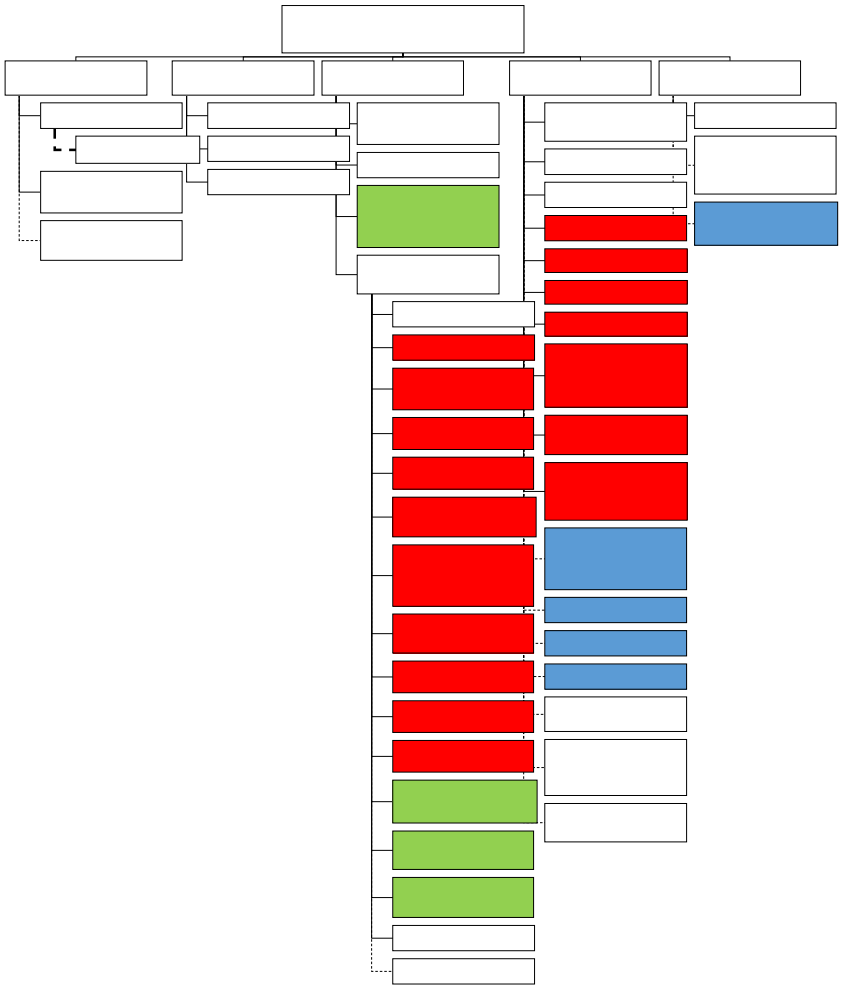
Kunnskapssektoren sett utenfra

Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren



Rapport til Kunnskapsdepartementet 6. januar 2016

Til Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet satte i april 2015 ned en gruppe for å vurdere organiseringen av de sentraladministrative oppgavene til Kunnskapsdepartementet og departementets underliggende organer. Gruppen fikk i mandat å vurdere arbeidsdelingen mellom departementet og underliggende virksomheter og organiseringen av de sentraladministrative oppgavene utenfor departementet. På bakgrunn av vurderingene skulle gruppen gi anbefalinger om framtidig organisering.

Vi avgir med dette vår rapport.

Oslo, 6. januar 2016

Svein Gjedrem

leder

Sven Ole Fagernæs

Sekretariat: Trond Risa og Elisabeth Skjebstad

Bidragsytere: Per Brander, Torkel Nybakk Kvaal, Bjørn Breivik, Bodil Hafsås, Erling Dietrichson og Sigrid Tollefsen

Gjennomgang av utdannings- og forskningsadministrasjonen

1 Sammendrag 8

1.1 Innledning 8

1.2 Organisatorisk prinsipp – samordning og samarbeid 9

1.3 Høyere utdanning 9

1.3.1 Forvaltningsoppgaver for høyere utdanning 9

1.3.2 NOKUT – Norsk organ for kvalitet i høyere utdanning 10

1.3.3 SIU – Senter for internasjonalisering av utdanning 10

1.3.4 Andre tilrådinger om universitets- og høyskolesektoren 11

1.4 Grunnopplæring og barnehage 11

1.4.1 Utdanningsdirektoratet 11

1.4.2 Nasjonale sentre i grunnopplæringen 11

1.4.3 Senter for IKT i utdanningen . 12

1.4.4 Fylkesmannen 12

1.4.5 Statped 12

1.4.6 Andre tilrådinger om barnehage og grunnopplæring 12

1.5 Kompetansepolitikk og voksenopplæring 13

1.6 Forskning 13

1.7 Generelle tilrådinger 13

1.7.1 Tilknytning til departementet . 13

1.7.2 Organisasjonsform og bruk av styrer 13

1.7.3 Råd og utvalg 14

1.8 Forslag til organisering 14

2 Departementer og sentralforvaltningen – oppgaver og organisering 16

2.1 Om sentralforvaltningen 16

2.1.1 Oppgaver i departementene 16

2.1.2 Oppgaver i underliggende virksomheter 16

2.1.3 Organisasjonstyper 16

2.1.4 Oppgavefordeling 18

2.2 Styring av statlig og kommunal virksomhet 18

2.2.1 Mål- og resultatstyring 18

2.2.2 Kommunal og fylkeskommunal styring 19

2.2.3 Fylkesmannen 19

2.3 Stortingsmeldinger og nasjonale utvalg om organisering av statlig virksomhet 20

2.3.1 NOU 1989:5 – *En bedre organisert stat* (Hermansen-utvalget) 20

2.3.2 Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* 21

2.4 Ulike departementers organisering 22

2.4.1 Helse- og omsorgsdepartementet 22

2.4.2 Justis- og beredskapsdepartementet 23

2.4.3 Arbeids- og sosialdepartementet 23

2.5 Ulike lands organisering av kunnskapssektoren 24

2.5.1 Sverige 24

2.5.2 Danmark 25

2.5.3 Finland 27

3 Kunnskapsdepartementet – oppgaver, organisering og mål 28

3.1 Om Kunnskapsdepartementet 28

3.1.1 Mål og visjoner 28

3.1.2 Departementets ledelse 28

3.1.3 Nøkkeltall og underliggende virksomheter 28

3.1.4 Oppgaver og organisering 29

3.1.5 Pågående prosesser 30

3.2 Barnehage 31

3.2.1 Om barnehagesektoren 31

3.2.2 Organisering og styring av det statlige virkemiddelapparatet 32

3.3 Grunnopplæring 33
3.3.1 Om grunnskole og videregående opplæring 33
3.3.2 Organisering og styring av det statlige virkemiddelapparatet 34
3.4 Høyere utdanning og fagskoler 37
3.4.1 Om høyere utdanning og fagskoler 37
3.4.2 Organisering og styring av det statlige virkemiddelapparatet 39
3.5 Forskning 43
3.5.1 Om forskningssektoren 43
3.5.2 Organisering og styring av det statlige virkemiddelapparatet 44
3.6 Kompetansepolitikk og voksenopplæring 45
3.6.1 Om kompetansepolitikken og voksenopplæring 45
3.6.2 Organisering og styring av det statlige virkemiddelapparatet 47
3.7 Lånekassen, NUPI og Meteorologisk institutt 48
3.7.1 Administrasjons- og økonomiavdelingen – diverse organer 48
4 Prinsipper for organisering og generelle problemstillinger 49
4.1 Innledning 49
4.2 Vurderingskriterier for organisering av kunnskapssektoren 49
4.3 Sentrale problemstillinger 51
4.3.1 For mange og for små virksomheter 51
4.3.2 Uklar ansvarsfordeling mellom underliggende virksomheter 51
4.3.3 Forvaltningsoppgaver i departementet - uklar ansvarsfordeling mellom departement og underliggende virksomheter 52
4.3.4 Valg av organisasjonsform til type oppgave 53
4.3.5 For lite samarbeid og oppgaveløsning på tvers av virksomheter og sektorer 54
4.3.6 Tilknytning til departementet . 55
5 Vurderinger og tilrådinger 56
5.1 Innledning 56
5.2 Valg av organisatorisk prinsipp ... 56
5.3 Tverrgående oppgaver, samordning og samarbeid 56
5.3.1 Internasjonalisering 56
5.3.2 Tilsyn 57
5.3.3 Analyse og utredning 58
5.3.4 IKT 58
5.4 Universitetets- og høyskolesektoren 59
5.4.1 Forvaltningsoppgaver for høyere utdanning og fagskoler 59
5.4.2 NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen 61
5.4.3 SIU – Senter for internasjonalisering av utdanning..... 62
5.4.4 Aksjeselskaper i universitets- og høyskolesektoren 63
5.4.5 Oppgaver til et sentralt forvaltningsorgan for høyere utdanning 63
5.5 Barnehage og grunnopplæring..... 66
5.5.1 Utdanningsdirektoratet 66
5.5.2 Nasjonale sentre i grunnopplæringen 68
5.5.3 Senter for IKT i utdanningen.. 69
5.5.4 Fylkesmannen 70
5.5.5 Statped 70
5.5.6 Statlige skoler 71
5.5.7 KSU – Kunnskapssenter for utdanning 72
5.5.8 FUG og FUB – Foreldreutvalgene for grunnopplæring og barnehage 72
5.6 Kompetansepolitikk og voksenopplæring 73

5.7 Forskning 74
5.8 Øvrige tilrådinger 75
5.8.1 Tilknytning til departementet . 75
5.8.2 Organisasjonsform og bruk av styrer 75
5.8.3 Råd og utvalg 76
5.9 Administrative og økonomiske konsekvenser 76

1 Sammendrag

1.1 Innledning

Kunnskapsdepartementets ansvarsområde er helhetlig og naturlig avgrenset. Det er et sammenhengende løp fra barnehage og grunnopplæring til høyere utdanning og forskning, med avklarte grenser mellom de ulike delene. Dette er et godt utgangspunkt for organisering av det statlige virkemiddelapparatet, og gir gode forutsetninger for å skape en helhetlig politikk. Samtidig er kunnskapssektoren stor, mangfoldig og kompleks. Tjenesteproduksjonen skjer i stor grad i kommuner og fylkeskommuner. Det stiller krav til organisering, styring og ledelse.

Det statlige administrative apparatet i kunnskapssektoren er preget av et høyt antall virksomheter med til dels uklare grenser seg imellom. Et fragmentert og uoversiktlig administrativt apparat er vanskelig og ressurskrevende å styre. En bedre organisering vil legge til rette for bedre resultater og mer effektiv ressursbruk.

Kunnskapsdepartementet har bedt oss om å se på organiseringen av utdannings- og forskningsadministrasjonen. Vi skal vurdere arbeidsdelingen mellom departementet og underliggende virksomheter og etatsstrukturen. Formålet er å identifisere og drøfte relevante problemstillinger for å utvikle hensiktsmessig organisering, samhandling og styring, og gi tilrådinger om framtidig organisering. Ifølge mandatet skal tilrådingene legge til rette for

- god og konsistent måloppnåelse i kunnskapssektoren
- utdanning og forskning av høy kvalitet
- sektorenes og samfunnets behov nå og i framtiden
- effektiv ressursbruk
- styring, ledelse og ansvarliggjøring
- et klarere skille mellom policyutvikling, forvaltning, tjenesteproduksjon og tilsyn.

Målet er en organisering som legger til rette for å bruke ressursene effektivt og gir evne til omstilling. Virksomhetene må være styrbare, og rollene må være avklart. Departementet bør rendyrkes som faglig sekretariat for statsråden. Forvaltningsoppgaver, tjenesteproduksjon, tilsyn m.m. bør legges til underliggende virksomheter. Virksomhetene bør være relativt få og store, med avgrensede ansvarsområder og en organisasjonsform som passer til virksomhetens formål og aktiviteter. Virksomheter bør være underlagt det departementet som har ansvar for fagområdet virksomheten dekker. Departementet og virksomhetene må samordne oppgaver som er like eller tilgrensende. Slike oppgaver bør ses i sammenheng på tvers av dagens virksomheter og av ulike sektorer.

Vår bakgrunn gir oss bred kjennskap til organiseringen av andre statlige sektorer og hvilke organisasjonsformer som egner seg for ulike oppgaver i staten. I arbeidet med rapporten har vi gjort oss kjent med Kunnskapsdepartementet og kunnskapssektoren gjennom dokumenter og intervjuer med personer i og utenfor departementet. De sentrale utfordringene med dagens organisering av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren er etter vår mening disse:

- Kunnskapsdepartementet har for mange og for små underliggende virksomheter.
- Det er uklar ansvarsfordeling mellom enkelte underliggende virksomheter.
- Ansvarsfordelingen mellom departementet og underliggende virksomheter har enkelte utfordringer. På enkelte områder ligger det for mange forvaltningsoppgaver i departementet. Det finnes også områder med uklar ansvarsfordeling mellom departementet og underliggende virksomheter.
- Flere virksomheter har en organisasjonsform som ikke er tilpasset kjerneoppgavene.
- Det er for lite samarbeid og oppgaveløsning på tvers av virksomheter og sektor.

De ulike enhetene er spredd geografisk. Tilrådingene om å slå sammen virksomheter betyr ikke at enheter må flytte og samlokalisere.

Under følger de viktigste problemstillingene og tilrådingene. Vurderinger og tilrådinger i sin helhet går fram av kapittel 5.

1.2 Organisatorisk prinsipp – samordning og samarbeid

Kunnskapsdepartementet og de underliggende virksomheter er hovedsakelig organisert etter sektor, med egne avdelinger og virksomheter for grunnopplæring og barnehage, høyere utdanning, forskning og voksenopplæring. Departementets ansvarsområde er godt egnet for en slik struktur. Dette bør fortsatt være hovedmodell for organiseringen.

Samtidig er det lite samarbeid og samordning på tvers av virksomheter i de ulike sektorene. På flere områder finner vi like eller tilgrensende oppgaver. Slike oppgaver bør i sterkere grad ses i sammenheng for å effektivisere og for å styrke fagmiljøene. Færre organer vil hjelpe. Med utgangspunkt i sektorprinsippet er formalisert samarbeid mellom virksomheter med like oppgaver i de fleste tilfeller den mest egnede formen for samordning. Aktuelle områder for større grad av samordning er internasjonalisering, tilsyn, analyse og utredning og IKT.

1.3 Høyere utdanning

1.3.1 Forvaltningsoppgaver for høyere utdanning

I dag er det ikke ett enkelt forvaltningsorgan som tar seg av ulike administrative funksjoner, og som ligger som et administrativt mellomledd mellom Kunnskapsdepartementet og universiteter, høyskoler og fagskoler. Forvaltningsoppgavene er fordelt mellom departementet, en rekke underliggende organer med ulik virksomhetsform og Universitets- og høgskolerådet.

Det er asymmetri mellom andelen forvaltnings- og etatsstyringsoppgaver som ligger i departementets universitets- og høyskoleavdeling og departementets øvrige avdelinger. Avdelingen har en større andel forvaltningsoppgaver enn de øvrige. Disse oppgavene kan gå på bekostning av å utvikle det faglige grunnlaget for politikken og å styre sektoren. En risikerer også at løpende forvaltningsoppgaver ikke får den oppmerksomheten som kreves.

Forvaltningsoppgavene i ytre etat er spredd på en rekke aktører med avgrenset mandat. Det er krevende å styre og lite effektivt. Virksomhetenes organisasjonsform er ikke alltid tilpasset formål og oppgavetype. Departementet har også delegert forvaltningsoppgaver til interesseorganisasjonen Universitets- og høgskolerådet.

Det er behov for et sentralt forvaltningsorgan for universitets- og høyskolesektoren. Forvaltningsorganet bør opprettes ved sammenslåing av flere av virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren. Departementet bør vurdere hvilke virksomheter og oppgaver som kan inngå i det sentrale organet, herunder aksjeselskapene, 1-4-4-organene, SIU og oppgaver fra NOKUT. Organet bør overta forvaltningsoppgaver fra Universitets- og høgskolerådet og etatsstyring og forvaltningsoppgaver fra Kunnskapsdepartementet. Delegering av etatsstyringen vil ikke være til hinder for god og løpende kontakt mellom universitetene og høyskolene og departementet.

Tilråding

- Kunnskapsdepartementet bør slå sammen virksomheter til ett sentralt forvaltningsorgan for universitets- og høyskolesektoren.
- Organet bør også overta forvaltningsoppgaver fra Universitets- og høgskolerådet og forvaltnings- og etatsstyringsoppgaver fra departementets universitets- og høyskoleavdeling.

- Følgende institusjoner og oppgaver bør vurderes lagt til forvaltningsorganet:
    - 1-4-4-organene innen høyere utdanning (Artsdatabanken, BIBSYS, Current Research Information System in Norway (CRIStin), Felles studie-administrativt tjenestesenter (FSAT), Nasjonalt senter for realfagsrekruttering, Norges-universitetet og Program for kunstnerisk utviklingsarbeid (PKU)).
    - Aksjeselskapene Norsk samfunns-vitenskapelig datatjeneste (NSD) og UNINETT.
    - Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) sine oppgaver innen høyere utdanning, fagskole og forskning.
    - Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) sin godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og fagskole.

1.3.2 NOKUT – Norsk organ for kvalitet i høyere utdanning

NOKUTs hovedoppgave er å sikre, utvikle og informere om kvalitet i høyere utdanning. Organet har ansvar for å godkjenne, evaluere og føre faglig tilsyn med høyere utdanning og fagskoler. NOKUT har en egen avdeling som godkjenner utenlandsk høyere utdanning, og en stor andel av NOKUTs ressurser går i dag til dette arbeidet. Andelen vil øke etter tilføring av nye oppgaver.

NOKUTs kjerneoppgave er å være pådriver for kvalitet i høyere utdanning. NOKUT bør derfor rendyrkes til arbeid med å øke kvaliteten i høyere utdanning og fagskoler. Andre virksomheter med lignende oppgaver bør overta oppgaven med å godkjenne uten-landsk utdanning. NOKUT er faglig selv-stendig. Det har og bør fortsatt ha et eget styre.

Tilråding

- NOKUT bør rendyrkes til å vurdere kvalitet i høyere utdanning. Godkjenning av utenlandsk utdanning bør flyttes ut av NOKUT.
- NOKUT bør samarbeide tettere og mer formalisert med andre aktører som fører tilsyn, evaluerer og vurderer kvalitet i andre deler av kunnskapssektoren.

1.3.3 SIU – Senter for inter-nasjonalisering av utdanning

SIU skal legge til rette for internasjonalisering av utdanning på alle nivåer og innen forskning. Hovedvekten av SIUs oppgaver er innenfor høyere utdanning.

Internasjonalisering er et virkemiddel som har til formål å øke kvaliteten i den aktuelle sektor. Det kan være uheldig å holde inter-nasjonalisering organisatorisk adskilt fra andre oppgaver som har til formål å bidra til økt kvalitet. Prinsipalt bør derfor SIUs oppgaver fordeles på de sentrale organene i hver sektor.

Alternativt kan internasjonalisering ses som et mer spesialisert fagområde. SIU driver i dag stor grad av tilskuddsforvaltning, og flere av programmene SIU forvalter strekker seg over flere sektorer. I så fall kan internasjonalisering fortsatt skilles ut som en egen aktivitet i en egen virksomhet. Dersom SIU videreføres, bør det vurderes å samle også andre tilgrensende oppgaver her. Det gjelder særlig ulike former for godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse. Dette er vår subsidiære tilråding.

Tilråding

- SIUs oppgaver innen høyere utdanning, forskning og fagskole bør legges til forvaltningsorganet for høyere utdanning, mens oppgavene for grunnopplæring og barnehage bør legges til Utdannings-direktoratet. Dette er vår prinsipale tilråding.
- Alternativt kan SIU rendyrkes til arbeidet med internasjonalisering og overta vurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse fra aktørene som gjør dette i dag.

1.3.4 Andre tilrådinger om universitets- og høyskole-sektoren

Aksjeselskapene Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), UNINETT og Universitetssenteret på Svalbard (UNIS) yter i hovedsak tjenester til universiteter, høyskoler og Kunnskapsdepartementet. De finansieres av staten og konkurrerer ikke i et marked. Det synes heller ikke å være andre særskilte grunner for å organisere dem som aksjeselskaper. NSD og UNINETT bør derfor bli del av det foreslåtte forvaltningsorganet for høyere utdanning. UNIS bør omgjøres til et eget statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Aksjeselskapet Simula er et forskningsinstitutt og hører ikke naturlig hjemme under Kunnskapsdepartementet. Vi tilrår at Simula overføres til et universitet eller en høyskole. Alternativt kan det overføres til et departement som har ansvar for Simulas fagområde.

1.4 Grunnopplæring og barnehage

1.4.1 Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet er den største og viktigste statlige aktøren for grunnopplæring og barnehage. Vårt inntrykk er at direktoratet i det vesentlige løser sine nåværende oppgaver på en god måte. Det er riktig å ha et direktorat som utfører forvaltnings- og utviklingsoppgaver på statlig nivå for skoler og barnehager.

De fleste statlige oppgavene for forvaltning, kvalitet og utvikling bør samles i direktoratet. I dag løses flere slike oppgaver av organisatorisk adskilte aktører. Direktoratet bør overta flere oppgaver fra disse aktørene. Vi løfter også spørsmålet om direktoratet bør få en formalisert rolle for lærerutdanningene.

Forholdet mellom departementet og direktoratet er tett. Det bør tilstrebes en klarere rolle- og ansvarsfordeling mellom departement og direktorat.

Tilråding

- Vi foreslår endringer i oppgavene til Utdanningsdirektoratet. Flere statlige oppgaver for forvaltning, kvalitet og utvikling av skole og barnehage bør samles i direktoratet, mens enkelte oppgaver bør vurderes overført til andre aktører. Se nærmere omtale under de enkelte virksomheter nedenfor.
- 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 utviklingen av lærerutdanningen.

1.4.2 Nasjonale sentre i grunnopplæringen

Det er ti nasjonale sentre for ulike fagområder i grunnopplæringen. Sentrene er organisert som såkalte 1-4-4-organer. De er administrativt tilknyttet et universitet eller en høyskole, men vertsinstitusjonen har ikke ansvar for den faglige virksomheten. Det er ikke en organisasjonsform som egner seg for varige oppgaver.

Det er for mange og for små sentre. Kvaliteten på sentrene og tjenestene de leverer, varierer. Ett eget senter for hvert fagområde låser ressurser og hindrer avveiing mellom oppgavene.

Tilråding

- Utdanningsdirektoratet bør få ansvar for å velge hvordan og av hvem oppgavene skal løses.
- Antallet nasjonale sentre bør reduseres vesentlig.
- Sentre bør eventuelt videreføres på bakgrunn av at de har en synlig positiv effekt på kvaliteten i utdanningen. De bør organiseres som forvaltningsorganer og styres etter mål og resultater. Sentrene bør ikke drive med forskning og ikke ha styrer.

1.4.3 Senter for IKT i utdanningen

Senter for IKT i utdanningen tilbyr ulike tjenester, prosjekter og ressurser som skal bidra til å øke kvaliteten i utdanningen og gi bedre læringsutbytte i skole, barnehage og lærerutdanning. Det er ikke hensiktsmessig å skille ut digitale ferdigheter og IKT som fagområde i en egen virksomhet. Det er også uheldig å skille ut IKT som støttefunksjon i egne organisatoriske enheter. IKT-senterets oppgaver hører derfor hjemme i Utdanningsdirektoratet. Direktoratet får i så fall samlet en ganske omfattende IKT-portefølje. Det bør gjenspeiles i ledelse og organisering av virksomheten.

Det er også flere andre virksomheter i kunnskapssektoren som har en stor IKT-portefølje, som Vox, UNINETT og Norgesuniversitetet. Dette gir potensial for samordning.

Tilråding

- Senter for IKT i utdanningen bør slås sammen med Utdanningsdirektoratet.
- Relevante oppgaver og ressurser bør samordnes med Vox, UNINETT, Norgesuniversitetet og eventuelt andre aktører.

1.4.4 Fylkesmannen

Utdanningsdirektoratet er et nasjonalt organ som betjener en rekke aktører. Fylkesmennene sitter nærmere skoler, barnehager og deres eiere, og de har større mulighet til å veilede og se de lokale utfordringene.

Ansvarsfordelingen mellom Utdanningsdirektoratet og Fylkesmannen synes i hovedsak avklart og tydelig. Vi stiller likevel spørsmål ved om Fylkesmannen bør få en sterkere rolle i å veilede og å utvikle kvaliteten i skoler og barnehager. Det kan skje ved eventuelt å delegere oppgaver og ansvar fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmennene.

Tilråding

- Det bør vurderes å styrke Fylkesmannens rolle i arbeidet med å veilede, gi råd og bidra til utvikling av skoler, barnehager og deres eiere. Det kan skje ved å delegere oppgaver og ansvar fra Utdanningsdirektoratet.

1.4.5 Statped

Statped leverer spesialpedagogiske tjenester til skoler og kommuner. Kunnskapsdepartementet har delegert styringen av Statped til Utdanningsdirektoratet. Statped er en tjenesteprodusent med spesialpedagogikk som fagfelt. Direktoratet produserer ikke tjenester og har få oppgaver innen spesialpedagogikk. Det synes ikke som verken Statped eller direktoratet er tjent med denne innretningen.

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.

Tilråding

- Etatsstyringen av Statped bør flyttes fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet.
- Statped sine tjenester bør tilbys på lavest mulig forvaltningsnivå. Kunnskapsdepartementet bør vurdere om noen av oppgavene kan overføres til kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper.
- Kunnskapsdepartementet bør vurdere om resterende nasjonale oppgaver er omfattende nok til å rettferdiggjøre en egen statlig virksomhet.

1.4.6 Andre tilrådinger om barnehage og grunnopplæring

Eierskapet til de statlige samiske skolene og den statlige fagskolen Vea bør overføres til kommuner, fylkeskommuner eller andre relevante eiere.

Ordningen med Kunnskapssenter for utdanning (KSU) som en avdeling i Forskningsrådet bør avvikles. Senterets oppgaver bør sees i sammenheng med øvrige

oppgaver innen utredning og analyse i sektoren.

Det har uheldige sider at departementet setter sammen Foreldreutvalgene for grunnopplæringen og barnehagen. Det er heller ikke hensiktsmessig at utvalgene er organisert som et eget forvaltningsorgan. Dersom utvalgene skal videreføres, bør sekretariatsfunksjonen legges til Utdanningsdirektoratet.

1.5 Kompetansepolitikk og voksenopplæring

Kompetansepolitikken overlapper med arbeidsmarkedspolitikken og integreringspolitikken. Fagområdet har derfor grenseflater mot ansvarsområdene som til nå har ligget i Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og deres virksomheter. Justis- og beredskapsdepartementet overtar nå ansvar for integreringsarbeidet.

Oppgavedelingen mellom departementene er dels overlappende og uklar. Fragmenteringen kan gjøre det vanskeligere å finne fram og ha oversikt for brukere og myndigheter. Det arbeides for tiden med en stortingsmelding som skal tegne opp en ny og helhetlig politikk for voksne med svake grunnleggende ferdigheter. I den grad meldingen ikke tydeliggjør ansvarsfordelingen mellom aktørene, mener vi det bør nedsettes et eksternt utvalg for å se på dette.

I Kunnskapsdepartementet er det Vox som har ansvar for kompetansepolitikk, mens deler av ansvaret for voksenopplæring ligger i Utdanningsdirektoratet. Selve opplæringen av voksne gjennomføres av studieforbund og andre private, ideelle og offentlige aktører, ofte på bakgrunn av en lovfestet rett til grunnskole eller videregående opplæring. Ansvarsdelingen er delvis overlappende også mellom disse organene. Det bør ryddes i oppgavefordelingen mellom direktoratet og Vox.

Tilråding

- De berørte departementene bør sette ned et utvalg for å vurdere fordelingen av oppgaver og ansvar mellom departementer og virksomheter innen kompetansepolitikken og voksenopplæringen.
- Kunnskapsdepartementets ansvar for kompetansepolitikk og voksenopplæring bør samles i Vox eller Utdanningsdirektoratet.

1.6 Forskning

Forskningen er organisert etter sektorprinsippet. Hvert departement har ansvar for å finansiere og følge opp forskning på sitt område. Kunnskapsdepartementets rolle er å utforme og følge opp norsk forskningspolitikk og å samordne forskningspolitikken mellom ulike departementer. Våre samtaler med aktører i sektoren, gjennomgang av relevante dokumenter og vår generelle tilnærming har ikke gitt grunnlag for å tilrå en annen organisering av Forskningsrådet.

Vi er kjent med at Produktivitetskommisjonen har gitt tilrådinger om organiseringen og finansieringen av norsk forskning for å oppnå bedre forskning og bedre utnyttelse av forskningsmidlene. Dette er spørsmål som ikke blir behandlet i denne rapporten.

1.7 Generelle tilrådinger

1.7.1 Tilknytning til departementet

Statlige virksomheter bør ha en tydelig tilknytning til eierdepartementets ansvarsområde og staten som forvaltningsnivå. Tre av Kunnskapsdepartementets virksomheter har sterkere tilknytning til andre departementer: Simula Research Laboratory (Simula), Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og Meteorologisk institutt (Met). Disse virksomhetene bør overføres til andre departementer eller aktører. Departementet eier også fire skoler. Disse bør overføres til fylkeskommunen de har tilhold i, eller andre aktuelle aktører.

1.7.2 Organisasjonsform og bruk av styrer

Flere virksomheter har en organisasjonsform som ikke er tilpasset deres virksomhet. Alle 1-

4-4-organene i grunnopplæringen og innen høyere utdanning som videreføres etter omorganiseringer, bør omgjøres til forvaltningsorganer. Aksjeselskaper som hovedsakelig driver forvaltningsvirksomhet eller statlig finansiert tjenesteproduksjon, bør organiseres som forvaltningsorganer. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) og UNINETT bør innlemmes i forvaltnings-organet for høyere utdanning. UNIS bør omdannes til et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

Bare virksomheter som har særskilt behov for faglig eller økonomisk uavhengighet, eller som har særskilt behov for den tilleggs-kompetansen og kontroll et styre kan gi, bør ha styre. Lånekassen bør i lys av denne tilnærmingen ikke ha styre.

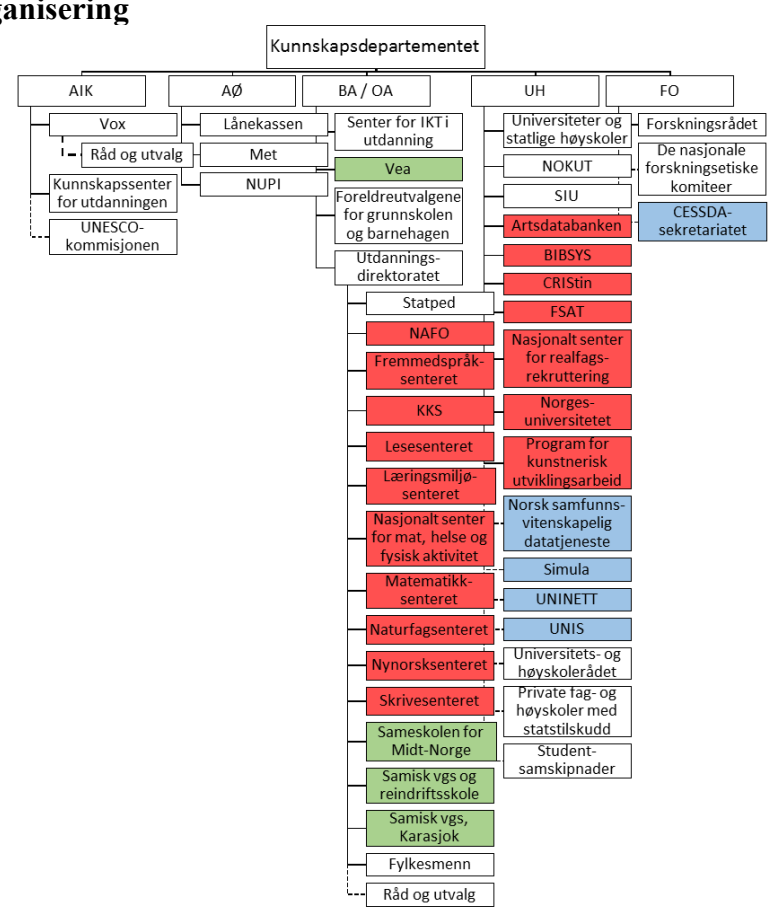
1.7.3 Råd og utvalg

Departementet bør organisere råd og utvalg og deres sekretariater mer helhetlig. De bør ikke være selvstendige virksomheter. Departe-mentet bør ikke være sekretariat for slike råd og utvalg. Sekretariatsfunksjonen bør legges til et større forvaltningsorgan i den enkelte sektor. Utdanningsdirektoratet bør ivareta sekretariatsfunksjonene for foreldreutvalgene for grunnopplæringen og barnehagen. Forskningsrådet bør ivareta sekretariats-funksjonene for de nasjonale forskningsetiske komiteer, mens det sentrale forvaltnings-organet i universitets- og høyskolesektoren bør ivareta sekretariatsfunksjonene som i dag ligger i Universitets- og høgskolerådet. UNESCO-kommisjonens sekretariat bør legges til Utdanningsdirektoratet eller til Vox.

1.8 Forslag til organisering

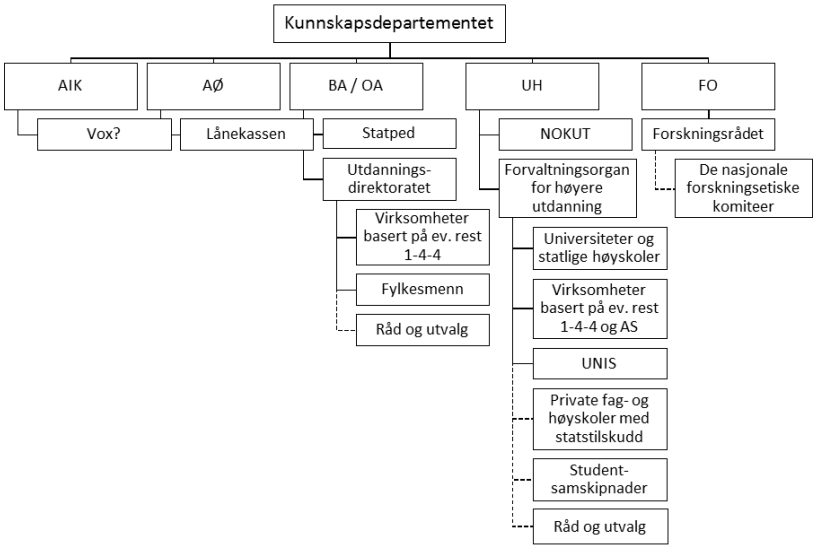
Oversikten viser nåværende og mulig framtidig organisering av kunnskapssektoren, med om lag 25 færre enheter enn i dag. Alle videreførte virksomheter er organisert som forvaltningsorganer, og sekretariats-funksjoner for alle råd og utvalg er lagt til det største forvaltningsorganet i hver sektor.

Nåværende organisering



[1]

Mulig framtidig organisering



[1] Rød: 1-4-4-organ. Blå: aksjeselskap. Grønn: Skoler. Heltrukket linje: Styring. Stiplet linje: Sekretariat, eierskap, tilskudd o.l.

2 Departementer og sentralforvaltningen – oppgaver og organisering

2.1 Om sentralforvaltningen

Med sentralforvaltningen mener vi departementene, direktorater og andre statlige virksomheter, m.m. som er tillagt landsomfattende oppgaver.

2.1.1 Oppgaver i departementene

Departementenes oppgaver kan typisk deles i tre kategorier:[2]

- *Faglig sekretariat for statsråden*: Utrede saker, opplyse om utviklingen på feltet og gi råd om utformingen av politikken til statsråd og statssekretær, herunder bistå statsråden med å legge saker fram for regjeringen og Stortinget og informere om politikken utad.
- *Organisering og strategisk og operativ styring av sektoren*: Bidra til at forvaltningsapparatet innenfor sektoren ivaretar det ansvar og de oppgaver som det er tillagt. Dette omfatter både sektorstyring og etatsstyring.
- *Forvaltningsoppgaver og myndighetsutøvelse:* I hovedsak forskriftsarbeid og behandling av enkeltsaker, som klagesaker, førstegangsbehandling og prinsipielle saker.

Over tid har det skjedd en forskyvning av hvilke oppgaver som ligger i departementene.[3] Departementets rolle har utviklet seg fra å ha hovedtyngden av sine arbeidsoppgaver innen forvaltning og å forvalte vedtatt politikk, til i sterkere grad å rendyrkes som faglig sekretariat for statsråden. Nye virkemidler og metoder er tatt i bruk i styringen av virksomheter og sektorer. Utviklingen har tydelig forskjøvet departementenes tyngdepunkt mot å skape, utforme og gjennomføre politikken og å styre og organisere underliggende virksomheter. Forvaltningsoppgaver og myndighetsutøvelse har i stor grad blitt flyttet til underliggende eller tilknyttede virksomheter.[4]

2.1.2 Oppgaver i underliggende virksomheter

Oppgavene til underliggende virksomheter kan dekke et vidt spenn og vil variere med eierdepartementets ansvarsoppgaver. Departementenes tradisjonelle forvaltningsoppgaver er i dag ofte delegert til underliggende forvaltningsorganer. Oppgavene kan blant annet omfatte:

- Iverksette vedtatt politikk
- Rådgivning til departement/innspill til politikkutforming
- Kompetanseorgan for sektoren
- Gi råd, veiledning og informasjon til utøvende enheter i sektoren, forvaltningen ellers og befolkningen generelt
- Forvaltning av regelverk
- Forvaltning av tilskudd
- Tilsyn

2.1.3 Organisasjonstyper

St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* (Forvaltningsmeldingen) deler offentlig sektor inn i virksomheter som er innenfor eller utenfor staten som rettssubjekt.[5] Virksomhetene som er en del av staten som rettssubjekt deles gjerne inn i tre typer:

- *Ordinære forvaltningsorgan.* Budsjettildelingene til virksomhetene følger de grunnleggende prinsippene i bevilgningsreglementet. De skal være ettårige, fullstendige, kontant og brutto.[6]
- *Forvaltningsorgan med særskilte budsjettfullmakter.* Disse er ofte kalt nettobudsjetterte virksomheter, da de har fullmakt til å bruttoføre inntekter og

[2] Se f.eks. Difis notat av 2002:6 *Modernisering av den norske departements-direktorats modellen.*

[3] Se f.eks. Tore Grønlie og Yngve Flo, *Sentraladministrasjonens historie etter 1945 – Den nye staten? Tiden etter 1945*, bind II Fagbokforlaget (2009).

[4] Difi-rapport 2011/11 – *Hva skjer i departementene? – om utfordringer og utvikling.*

[5] Se Stortingsmeldingen s. 14–18. Se også omtale under avsnitt 2.3.2.

[6] Bevilgningsreglementet, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005

utgifter utenfor statsbudsjettet. I budsjett-tildelingen vedtar Stortinget bare hvor stort bidraget fra statskassen skal være. Organisasjonsformen er særlig tilpasset virksomheter som har inntekter i tillegg til bevilgningene over statsbudsjettet. Netto-budsjettering begrunnes ofte med at virksomhetene trenger mer faglig frihet og selvstendighet.

- *Forvaltningsbedrifter.* Også disse virksomhetene er nettobudsjetterte. Denne organiseringen gir større rom for direkte styring fra staten enn eierskap av selskaper som er egne rettssubjekter. Kunnskaps-departementet har ingen forvaltnings-bedrifter.

Organisasjonsformene utenfor staten som rettssubjekt deles gjerne inn i fire typer:

- *Statlige selskap* er selvstendige retts-subjekter, hvor det er et eierforhold mellom staten og selskapet. Disse deles gjerne inn slik:
    - *Statsaksjeselskap* er ordinære aksjeselskaper hvor staten eier alle aksjer. Staten kan også være deleier i aksjeselskaper.
    - *Statsforetak* er heleid av staten ved et departement. Kunnskaps-departementet har ingen stats-foretak.
    - *Særlovsselskap* er opprettet og drives med hjemmel i en egen lov. Virksomheten er gjerne et monopol eller brukes som et politisk instrument. Kunnskaps-departementet har ingen særlovs-selskap.
- *Stiftelser* er selveiende og har verken staten eller private aktører som eiere. Staten kan påvirke stiftelsen ved opp-rettelse, gjennom å utforme stiftelses-dokument og vedtekter, f.eks. om rett til å utnevne styremedlemmer. Etter dette er styringen i stor grad begrenset til å sette vilkår for statlige tilskudd eller ved å betale for oppgaver som stiftelsen skal gjøre. Det er flere stiftelser som produserer utdanningstjenester og forskning, men ingen stiftelser med etats-liknende oppgaver for Kunnskaps-departementet.

Virksomheter som er selvstendige retts-subjekter, reguleres i egne lover: aksjeloven med egne bestemmelser for statsaksje-selskaper, statsforetaksloven, særlover for det enkelte særlovsselskap og stiftelsesloven.

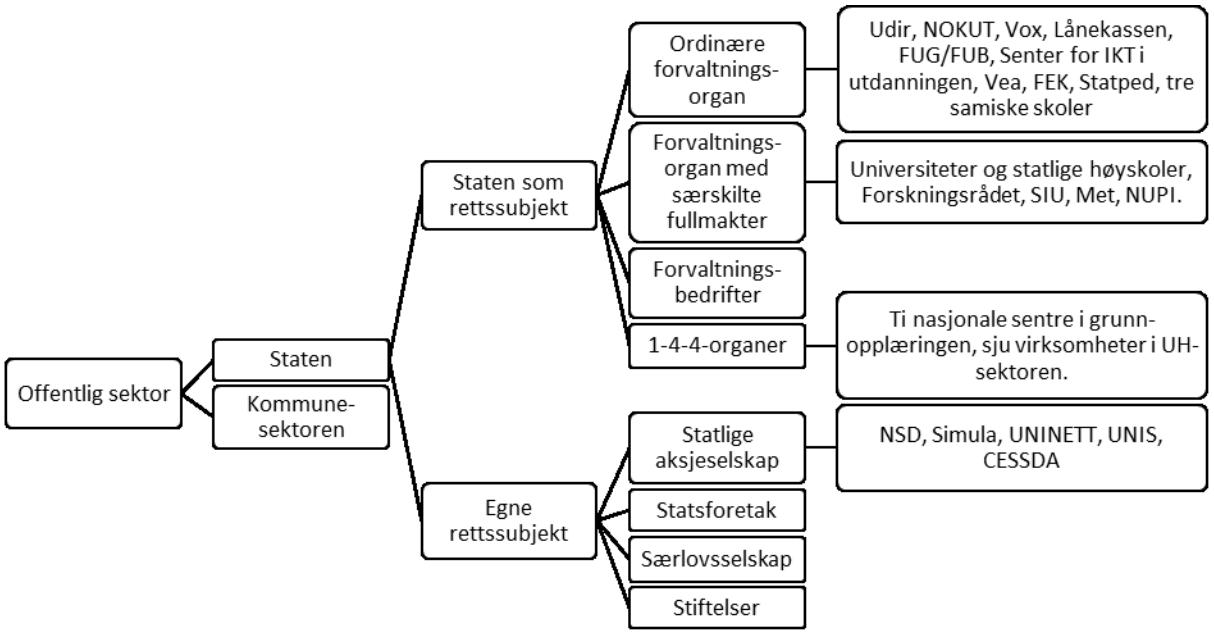
Kunnskapsdepartementet har i tillegg en egen organisasjonsform med hjemmel i universitetets- og høyskolelovens § 1-4, 4. ledd,[7] såkalte 1-4-4-organer:

«Departementet kan i samråd med institusjonen legge driften av en nasjonal fellesoppgave til en bestemt institusjon, uten at institusjonens egne styringsorgan har ansvaret for den faglige virksomheten.»

Organiseringen innebærer at driften av en nasjonal fellesoppgave er lagt til et universitet eller statlig høyskole. Vertsinstitusjonen får ansvar for administrative forhold og fasiliteter, men ikke for den faglige virksomheten. Hvert 1-4-4-organ mottar eget tildelings- eller oppdragsbrev, med mål, resultat- og rapporteringskrav m.m., på linje med ordinære virksomheter. Bevilgningene går som øremerket bevilgning via verts-institusjonen.

Figuren nedenfor viser ulike typer virksomheter i offentlig sektor.

[7] Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler. Se også Ot. Prp. Nr. 79 (2003-2004).



2.1.4 Oppgavefordeling

Oppgavefordelingen mellom ulike underliggende forvaltningsorganer eller selskaper, og også internt i et departement, kan gjøres ut fra ulike organisatoriske prinsipper. Forvaltningsmeldingen[8] omtaler fire prinsipper.

- *Formål:* I betydningen sektor, fag- eller politikkområde. Dette er det vanligste prinsippet for inndeling mellom og internt i departementer.
- *Funksjon og oppgavetype:* Tjeneste-produksjon, tilsyn, markedsregulering, forvaltningsoppgaver, myndighets-utøvelse og lignende oppgaver i egne separate virksomheter, i eller på tvers av sektorer. Slik organisering er vanlig når det er viktig å holde ulike statlige roller adskilt, f.eks. når staten opererer i et marked med flere konkurrenter.
- *Målgrupper:* Brukerne skal ha ett sted å henvende seg til for flere tilgrensende tjenester uavhengig av hvilket departement som har ansvar for tjenestene. NAV er nok det største og mest kjente tilfellet av slik organisering.
- *Geografi:* Innenfor statsforvaltningen er fylkesmannen det fremste eksempelet.

[8] Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009), se også omtale under avsnitt 2.3.2.

2.2 Styring av statlig og kommunal virksomhet

Prinsippene som ligger til grunn for styring av statlig og kommunal virksomhet, legger premisser for organiseringen av det statlige forvaltningsapparatet.

2.2.1 Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet på og mellom alle nivåer i staten. Det er forankret i Stortingets bevilgningsreglement og Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser (økonomiregelverket). Regelverket for økonomistyring i staten er et felles administrativt regelverk, som alle statlige virksomheter må rette seg etter. Direktoratet for Økonomistyring i staten (DFØ) beskriver innholdet i styringsprinsippet slik:

«Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.»

Mål- og resultatstyring skal anvendes på alle nivåer i staten. Det vil si mellom Stortinget og

departementene, mellom departement og underliggende virksomhet og internt i virksomheten. Regelverket stiller krav til hvordan departementene følger opp Stortingets budsjettbevilgninger og styrer underliggende organer og andre ansvarsområder. Tilskuddsordninger er også underlagt mål- og resultatstyring. For hver tilskuddsordning skal departementene beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier og fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll.[9]

Gjennom mål- og resultatstyring ønsker en å øke effektiviteten og bedre ressursutnyttelsen. Underliggende nivå får frihet til å vurdere hvordan ressursene skal brukes for å nå målene. Overordnet organ skal i mindre grad benytte detaljerte instrukser, men rette oppmerksomhet mot at målene til virksomheten oppfylles, og at det skjer på en effektiv måte.

Økonomireglementet griper ikke direkte inn med reguleringer og krav om hvordan statlig virksomhet skal organiseres. Gjennom krav til departementenes oppfølging av statsbudsjettet, underliggende virksomheter og virksomhetsstyring m.m. legger det likevel sentrale føringer for hvordan departementet bør innrette sin virksomhet.

2.2.2 Kommunal og fylkeskommunal styring[10]

Kommunalt nivå er ikke en del av den hierarkiske oppbygde statsforvaltningen og formelt sett ikke underlagt andre statlige organer enn Stortinget. Store deler av den kommunale virksomheten er samtidig oppgaver som Stortinget har lagt til kommunene og fylkeskommunene. Oppgavefordelingen tar utgangspunkt i generalistkommuneprinsippet, som innebærer at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov og underlagt samme finansieringssystem. Lovgivningen gir dessuten like rammer for organisering og styring. Et grunnleggende utgangspunkt er at Norge er en enhetsstat. Det lokale selvstyret må fungere innenfor rammene av nasjonale økonomiske og juridiske rammer.

Det statlige forvaltningsnivået har derfor ikke en direkte styringslinje til det kommunale nivået. I Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*[11] gjentas hovedprinsippet om at den statlige styringen av kommunene skal være basert på økonomisk og juridiske rammestyring, veiledning og dialog.[12] Departementet har ikke myndighet til å instruere hvordan kommuner og fylkeskommuner utfører de oppgavene de er tillagt. Departementet må eventuelt fremme forslag om endringer for Stortinget.

I tråd med generalistkommuneprinsippet og øvrige retningslinjer for ansvarsfordeling mellom stat og kommune er ansvaret for tjenesteproduksjonen i barnehage- og opplæringssektoren lagt til kommunalt nivå. Det er ikke en sammenhengende styringslinje fra departementet og helt ut til den enkelte skole og barnehage. Det er det kommunale nivå som har ansvaret for å følge opp den utøvende virksomheten. Innenfor prinsippet om rammestyring kan det statlige forvaltningsnivået likevel påvirke kommunenes tjenesteyting. Påvirkning skjer gjennom økonomiske, juridiske og pedagogiske virkemidler. Det kan være i form av finansiering, lover og forskrifter, rundskriv og retningslinjer med hjemmel i lov eller generell støtte og veiledning.

2.2.3 Fylkesmannen

Fylkesmannen er tillagt oppgaver innen barnehage- og opplæringssektoren. Fylkesmannen er statens representant i fylket og har

[9] Jf. Reglement for økonomistyring i staten § 8.

[10] Se Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen*, Meld. St. 12 (2011-2012) – *Stat og kommune – styring og samspill,* Veileder – *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*, NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune,* St. meld. Nr. 23 (1992-1993) *Om forholdet mellom staten og kommunene,* Innst. S nr. 156 (1992-93).

[11] Innst. 270 S (2011-2012).

[12] Også behandlet og fastslått i St. meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom stat og kommunene.*

ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjering. Fylkesmannens virksomhet bygger på lang praksis og på gjeldende instruks for fylkesmenn fastsatt ved kongelig resolusjon i 1981.[13] Instruksens to innledende paragrafer viser fylkesmannsembetets doble oppdrag: På den ene siden er embetet et redskap for de sentrale myndigheter overfor fylket. På den andre siden er det en innovativ kraft i fylket og formidler av fylkets behov overfor sentrale myndigheter.

Fylkesmannen skal bidra til at Stortingets og regjeringens retningslinjer blir fulgt opp i fylkene. Dette skjer i hovedsak ved å ivareta forvaltningsoppgaver og kontrollere og føre tilsyn med kommunens virksomhet. Fylkesmannen er klageinstans for en rekke typer kommunale vedtak. Administrativt er Fylkesmannen underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men er tillagt forvaltningsoppgaver som tilhører en rekke andre departementer. Styringssystemet for fylkesmennene er under omlegging for å få en enklere og bedre styringsstruktur.

2.3 Stortingsmeldinger og nasjonale utvalg om organisering av statlig virksomhet

2.3.1 NOU 1989:5 – *En bedre organisert stat* (Hermansen-utvalget)

Det går lang tid mellom hver gang Stortinget behandler organisering av statlig virksomhet på et generelt grunnlag. I 1989 la det såkalte Hermansen-utvalget frem sin utredning NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*, hvor hovedspørsmålet for utvalget var om statens virksomhet kan organiseres bedre. Bakgrunnen for arbeidet var at utviklingen av rammebetingelsene, bredden og kompleksiteten i statlige oppgaver hadde økt betraktelig. Samlet sett bidro dette til å presse frem både enkeltstående og mer generelle spørsmål om utforming og tilpasning av statlige styrings- og organisasjonsformer til forskjellige oppgavetyper.

Utvalgets svar var at det var mulig og viktig å organisere statens virksomhet på en bedre måte. Tilrådingen som sannsynligvis har fått størst betydning, er at staten må tilpasse sine organisasjons- og styringsformer mer systematisk etter oppgavens karakter. Fordi statens virksomhet er ulik og sammensatt, mente utvalget at det ikke var riktig å organisere og styre på en ensartet og uniform måte. Det sentrale er at staten driver effektivt og leverer gode resultater. I sin oppsummering av hovedpunkter og konklusjon, skriver utvalget:

«Hvordan skal staten så kunne organisere sin virksomhet bedre? Utvalgets svar på dette spørsmålet er at staten må velge mellom organisasjons- og tilknytningsformer på en mer bevisst og systematisk måte enn det som har vært vanlig. En må velge mellom organisasjonsformer som er tilpasset de enkelte virksomheters karakter, og det styringsbehovet som overordnet politisk myndighet har. Dernest må statsmyndighetene utvikle de organisasjons- og styringsformer en vil benytte, slik at den politiske styringen i all hovedsak knyttes til løsningen av spørsmål som har prinsipiell og strategisk betydning, mens en i større grad lar virksomhetene selv innrette den praktiske virksomhet innenfor mål, rammer og retningslinjer som er trukket opp på politisk plan. Bedre styring i stort og mindre styring i smått må være en generell regel for utforming av virksomhetenes organisasjons- og rammebetingelser.»

Hermansen-utvalgets utredning la grunnlaget for flere større omlegginger i norsk forvaltning.[14] Tilknytningsformene til staten

[13] Det finnes ingen generell lov om Fylkesmannen.

[14] Hermansen-utvalgets tilrådinger la blant annet grunnlaget for en deregulering innen energi-, tele- og postsektoren. Se også NOU 1991:8 *Lov om statsforetak* (Statsforetaksutvalget).

ble endret. Virksomhetene fikk større frihet til å disponere budsjettmidler og ressurser, og det ble innført mer systematisk mål- og resultatstyring.

2.3.2 Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

Sist Stortinget drøftet organiseringen av statlig virksomhet i et generelt perspektiv var ved behandlingen av St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og felleskap* (Forvaltningsmeldingen).[15] Meldingen så på statsforvaltningen og det administrative apparatet og drøftet forvaltningspolitikken i sammenheng. Meldingen definerte fire grunnleggende verdier for statsforvaltningen: demokrati, rettsikkerhet, faglig integritet og effektivitet. Valg av organisatoriske løsninger skal understøtte disse forvaltningsverdiene, og verdiene skal være en målestokk for valgene.

Meldingens kapittel 5, *Ein velorganisert stat*, drøfter ulike organisasjonsformer i staten og hvilke vurderinger som bør legges til grunn i valg av organisering. Kapittelet skisserer ni prinsipper for gode valg av organisasjonsformer i staten.[16] Prinsippene tar hensyn til at organisasjonsform påvirker oppgaveløsingen, hvilken form styringen fra overordnet departement og statsråden har og hvor omfattende den politiske styringen vil være. Det blir lagt vekt på at organiseringen av statlig sektor skal fremstå som ryddig og forståelig for brukere og innbyggere:

- *Organisasjonsformene* må velges etter en konkret vurdering av formål, oppgaver, målgrupper, kjennetegn ved virksomhetenes omgivelser, og hvilke økonomiske og administrative rammevilkår som vil sikre best mulig måloppnåelse for virksomheten.
- *Avgjørelser i enkeltsaker* må skje innenfor rammen av rettssikkerhet og likhetsprinsippet. Det kan, som i dag, i noen tilfeller tale for at enkeltvedtak fattes innenfor rammen av faglig selvstendighet fastsatt i lov. Dette er særlig viktig i de tilfeller der staten selv er part, for eksempel som næringsaktør.
- *Ombudsliknende funksjoner* bør organiseres med faglig selvstendighet gitt i lov. Om disse funksjonene er lagt til virksomheter som også skal være en del av apparatet for å i verksette statlige mål, bør virksomhetene være en del av staten som rettssubjekt.
- *Statlige oppgaver knyttet til kunnskapsutvikling* bør i hovedsak organiseres som en del av staten, men slik at virksomhetene har stor faglig selvstendighet gitt i lov.
- *Forvaltningsorgan* skal ikke ha styre eller råd med mindre det er særlige grunner for det (for eksempel at virksomheten har stor faglig selvstendighet gitt i lov).
- *Valg av regional inndeling* av statlige virksomheter må ta hensyn til hvordan det regionale leddet til andre offentlige virksomheter som de skal samarbeide med, er inndelt. Den statlige regionale inndelingen bør ikke gå på tvers av fylkesgrenser.
- *Utøvelse av myndighet og samfunnsstyring* er oppgaver som i hovedsak bør organiseres som en del av staten som rettssubjekt.
- *Statlige virksomheter* som opererer i et marked i konkurranse med andre, bør organiseres som selskap. *Statlige virksomheter* som opererer i et marked og som også skal fremme viktige *sektorpolitiske hensyn*, bør organiseres som statsforetak.
- *Staten skal unngå å bruke stiftelser* og organisering i form av *særlovsselskap* med mindre det er særlige grunner for det.

Meldingen tar høyde for utviklingen på feltet de siste tiårene og angir enkelte prinsipielle

[15] Meldingen ble behandlet og vedtatt i Stortinget 16.06 2009, se Innst. S nr. 321 (2008-2009).

[16] I 2012 sendte daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet på høring en veileder, *Organisering av statlig virksomhet*, som tok utgangspunktet og bygget videre på disse ni prinsippene. Denne veilederen har ikke blitt publisert.

utgangspunkter for organisering i staten. Disse er også gyldige i dag, og det er naturlig at vi ser hen til prinsippene ved vurdering av organisering av kunnskapssektoren.

2.4 Ulike departementers organisering

Organiseringen av et statlig virkemiddelapparat vil ofte ta utgangspunkt i det aktuelle departementets ansvarsområde. Det må blant annet tas hensyn til om det er stor variasjon i type oppgaver og fagfelt, om det kreves stor grad av samordning med andre departementer og om tjenesteproduksjonen skjer i staten eller på kommunalt eller fylkeskommunalt nivå.

Departementene er i stor grad organisert i sektor eller fagområder. Det gjelder både departementenes avdelinger og underliggende virksomheter. De fleste departementer har en rekke underliggende virksomheter og minst én større virksomhet av typen direktorat eller etat. Ofte har de ulike direktoratene eller etatene en mer eller mindre helhetlig funksjon innen sitt avgrensede ansvarsområde eller fagfelt. Enkelte departementer avviker i større eller mindre grad fra denne hovedmodellen. Vi vil her se nærmere på organiseringen av et utvalg departementer med ulik organisering som har trekk til felles med Kunnskapsdepartementet.

2.4.1 Helse- og omsorgsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har ansvar for helsepolitikk, folkehelse, helsetjenester, kommunale tjenester til eldre og funksjonshemmede, helselovgivning og sosiallovgivningen i Norge. Departementet er som Kunnskapsdepartementet ansvarlige for sentrale velferdsytelser og -tjenester til store deler av befolkningen. Tjenesteproduksjonen er delt mellom stat og kommune.

Departementets organisering av underliggende virksomheter skiller seg fra den alminnelige organisasjonsmodellen i departementene. Istedenfor inndeling etter fagområder har departementet tre store underliggende virksomheter med tverrgående oppgaver for den utøvende sektoren. Arbeidsfordelingen tar utgangspunkt i funksjoner.[17] Virksomhetene er rendyrket til hhv. forvaltning (Helsedirektoratet), tilsynsvirksomhet (Statens Helsetilsyn) og kunnskapsproduksjon (Folkehelseinstituttet og Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten). Den tredelte organisasjonsmodellen er begrunnet med at den innretter forvaltningen mer effektivt og formålstjenlig.

Fra og med 1. januar 2016 styrkes denne modellen ytterligere.[18] Antall virksomheter underlagt Helse- og omsorgsdepartementet reduseres fra 15 til 11. Den nye organiseringen rydder i ansvarsforhold og oppgaver i helseforvaltningen og samler fagmiljøer. Divisjon for e-helse i Helsedirektoratet skilles ut som et eget direktorat for e-Helse. Direktoratet skal ha ansvar for de aller fleste digitale løsningene innen helsesektoren, herunder administrative registre og den samlede porteføljen for IKT-feltet. I tillegg finnes det et nasjonalt IKT-helseforetak, og et nasjonalt utvalg for IT-prioritering i helse- og omsorgssektoren.

Helsedirektoratet rendyrkes som fag- og myndighetsorgan, mens Folkehelseinstituttet får en tydeligere rolle som kunnskapsprodusent. Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten deles og innlemmes i Folkehelseinstituttet. Oppgaver innen kvalitet og pasientsikkerhet skilles ut og overføres til Helsedirektoratet. Departementet etablerer Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten ved å slå sammen fire sekretariater. Helsetilsynet beholdes uendret som tilsynsorgan. I tillegg skal det skal innføres en modell for felles administrative tjenester i den sentrale helseforvaltningen.

[17] Organisasjonsmodellen ble innført 1. januar 2002.

[18] Meld. St. 2 (2014-2015) Revidert nasjonalbudsjett.

2.4.2 Justis- og beredskaps-departementet

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har også samfunnsoppgaver som strekker seg helt ut til den enkelte borger. Departementet har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, kriminalitetsbekjempelse og kriminalomsorg, domstoler, innvandring, lovarbeid og polarområder.

Departementet har fellestrekk med Kunnskapsdepartementet som er relevante for dette arbeidet. Det gjelder særlig for situasjonen fram til rundt 2000. Da lå en stor andel forvaltningsoppgaver i departementet, og departementet hadde en rekke underliggende virksomheter. Departementet hadde på dette tidspunktet 217 underliggende institusjoner som skulle styres, blant annet om lag 100 domstoler, 54 politidistrikter, 31 kriminalomsorgsenheter og tolv høyere påtalemyndighetsenheter. Departementet behandlet mange enkeltsaker, og hadde en kortsiktig og hendelsesstyrt hverdag. For å bøte på en krevende arbeidssituasjon ble det opprettet flere underliggende virksomheter som overtok saksbehandling og etatsstyring av virksomhetene. I tillegg ble antallet politidistrikter og domstoldistrikter redusert, og enkelte oppgaver, som utlendingsforvaltningen, ble overført til andre departementer.

Av særlig interesse for denne rapporten er opprettelsen av Politidirektoratet, regionaliseringen av Kriminalomsorgen og Domstoladministrasjonen. Disse virksomhetene ble opprettet som administrative overbygninger for hvert sitt ansvarsområde. Styring og oppfølging av det enkelte politidistrikt, fengsel og domstol ble delegert fra departementet til de nye virksomhetene. Formålet var å etablere en friere og mer faglig ledelse av de ulike fagområdene og å frigjøre ressurser og oppmerksomhet i departementet til å arbeide med å utforme politikk. Blant annet ble et stort antall ansatte i departementet overført til Politidirektoratet. Det ble også opprettet en utlendingsnemnd (UNE) som overtok klagebehandling fra departementet. Antall ansatte i departementet ble redusert fra 440 til 280, og antall underliggende virksomheter redusert til om lag 30. Senere er også andre oppgaver flyttet ut av departementet. Samtidig har det vært en økning av departementets oppgaver og ansvar, særlig innen beredskap og utlendingsforvaltning, som er flyttet tilbake til departementet. I dag har departementet om lag 400 ansatte.

2.4.3 Arbeids- og sosialdepartementet

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har ansvar for sentrale velferdsytelser til brukere på områdene arbeidsmarked, arbeidsmiljø, velferd og pensjon. Departementet er i stor grad organisert etter fagområder. Hver av de fire ansvarsområdene har sin fagavdeling. Underliggende sektor ser også ut til i hovedsak å være organisert etter fagområder, og den enkelte virksomhet er underlagt den gjeldende fagavdeling.

Unntaket fra denne organiseringen er NAV, som er organisert etter målgrupper. NAV ble opprettet 1. juli 2006[19] og har i dag om lag 19 000 ansatte fordelt på omtrent 14 000 statlige og 5000 kommunale. Hensikten er at den enkelte bruker av ulike velferds- og arbeidsmarkedstjenester bare trenger å oppsøke én instans, uavhengig av hvordan tjenestene ellers er organisert, finansiert og lovhjemlet.

I 2010 ble det nedsatt en ekspertgruppe for å evaluere NAV. Gruppen mente den organisatoriske modellen som ble valgt var altfor omfattende og kompleks, og at antall oppgaver i NAV burde reduseres. Det ble ikke tatt til følge. I mars 2014 ble det nedsatt et nytt ekspertutvalg, som i sin avsluttende rapport kom med konkrete forslag til hvordan NAV kunne oppnå bedre resultater.

[19] Se bl.a. Rattsø-utvalget 2004:13 og St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.

2.5 Ulike lands organisering av kunnskapssektoren

Det er relevant å se hen til organiseringen av utdanning og forskning i enkelte utvalgte land. Danmark og Sverige er våre nærmeste naboer og land vi generelt har mye til felles med. Finland og den kanadiske provinsen Ontario har gode skoleresultater. Derfor har vi også sett på organiseringen av deres skole. Vi mener at forskjellene mellom Ontario og Norge er for store til at vi kan trekke lærdom av deres organisering, uten å gå mer i dybden enn det er rom for i dette arbeidet. Ontario omtales derfor ikke videre.

2.5.1 Sverige

Sveriges statsforvaltning har to særtrekk som ofte blir omtalt som den østnordiske modellen. For det første har regjeringen kollektivt ansvar for og ledelse av den utøvende makt. Den enkelte statsråd har ikke egen beslutningsmyndighet, og instruksjon av underliggende organer må skje ved vedtak i regjeringen. For det andre har statsforvaltningen en klar deling mellom dem som har ansvar for å utforme rettsreglene og dem som har ansvar for å anvende reglene. De svenske direktoratene (på svensk: myndigheter) har rett og plikt til å treffe enkeltvedtak uten anvisning eller instruks fra regjeringen.[20] Sverige er administrativt inndelt i 21 len og 290 kommuner.

Utbildningsdepartementet har ansvar for utdannings-, forsknings- og ungdomspolitikk. Til departements ansvarsområde hører det 48 statlige myndigheter o.a. hvorav 31 statlige universiteter og høyskoler.

Kommunene har ansvar for førskole / barnehage, grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring. De grunnleggende bestemmelsene finnes i skoleloven og ulike forordninger. Tre statlige virksomheter arbeider med kvalitet og resultater i førskole, skolen og voksenopplæring:

- Skolverket er statlig forvaltningsmyndighet.
- Skolinspektionen fører tilsyn, vurderer kvalitet og gir råd og veiledning. De behandler også søknader om å drive private skoler.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten støtter kommuners og skolers oppgaver innenfor spesialpedagogikk.

I tillegg finnes:

- Skolväsendets överklagandenämnd, som er en domstollignende myndighet som behandler klager på beslutninger i skolevesenet.
- Sameskolstyrelsen, som er statlig skolemyndighet for fem 6-årige sameskoler.

Viktige likhetstrekk med Norge er at Sverige har en statlig virksomhet for forvaltning (Skolverket – Utdanningsdirektoratet), og en statlig støttevirksomhet for spesialpedagogikk (Specialpedagogiska skolmyndigheten – Statped). I Sverige dekker disse virksomhetene også voksenopplæringen, mens Norge har en egen virksomhet for dette (Vox). Til forskjell fra Norge har Sverige skilt tilsyn og kvalitetsvurdering og klagebehandling ut i egne virksomheter (Skolinspektionen og Skolväsendets överklagandenämnd). Sverige ser ikke ut til å ha en egen virksomhet for IKT i skolen, eller virksomheter som ligner på våre nasjonale sentre.

Universiteter og høyskoler er statlig eid og finansiert. I tillegg finnes en del private aktører. Finansieringen er delvis resultatbasert. To statlige myndigheter har forvaltningsoppgaver innen høyere utdanning.

- Universitetskanslerämbetet har ansvar for kvalitetsvurdering, juridisk tilsyn, oppfølging og analyse. De er også kansli for Överklagandenämnden för högskolan.

[20] Difi Rapport 2013:11: *Merverdi eller unødig omvei?* Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk, s. 22 flg.

- Universitets- och högskolerådet organiserer opptak til høyskolene, internasjonalt samarbeid og mobilitet, og vurderer utenlandsk utdanning.

Til forskjell fra Norge har Sverige samlet forvaltningsoppgavene i to store virksomheter i stedet for å fordele dem på mange små virksomheter og departementet. Bl.a. er juridisk tilsyn flyttet ut av departementet. Det ser ut til at Universitetskanslerämbetet er mest rettet inn mot kvalitetsvurdering og -utvikling, mens Universitets- och högskolerådet er rettet mer inn mot administrasjon og forvaltning. Internasjonalisering er ikke skilt ut i en egen virksomhet som i Norge.

Offentlig finansiert forskning skjer i hovedsak ved universiteter og statlige høyskoler. Fire statlige aktører står for det meste av den statlige finansieringen:

- Vetenskapsrådet finansierer grunnforskning, er regjeringens rådgiver i forskningspolitiske spørsmål og informerer allmennheten om forskning. Rådet er kansli for Centrala etikprövningsnämnden.
- Forte (Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd) er underlagt Socialdepartementet.
- Formas (Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande) ligger under Miljö- och energidepartementet.
- KK-stiftelsen finansierer høyskolenes forskning.

I tillegg gir en rekke andre departementer, myndigheter og private og offentlige aktører midler til forskning.

2.5.2 Danmark

Dansk sentralforvaltning er preget av prinsippet om ministerstyre som ofte blir omtalt som vestnordisk modell. Få saker behandles i samlet statsråd. Avgjørelsesmyndighet er i stor grad lagt direkte til den enkelte statsråd. Det er en ubrutt og direkte styringslinje fra statsråden til direktorater og styrelser. Ministeriet består av statsråden, departementet og eventuelle styrelser eller direktorater. Selv om styrelser skal betjene statsråden og regnes som en del av departementet, er det hensiktsmessig ikke å skille mellom styrelser og andre statlige virksomheter i denne rapporten.[21]

I Danmark er Kunnskapsdepartementets oppgaver hovedsakelig fordelt på to ministerier. Ministeriet for børn, undervisning og ligestilling (UVM) har ansvaret for barnehager, grunnskole, videregående skoler, yrkesutdanning og voksenopplæring. Uddannelses- og Forskningsministeriet (UFM) har ansvaret for forskning, innovasjon, høyere utdanning og utdanningsstøtte. I tillegg har Kulturministeriet (KUM) ansvaret for høyere utdanning innen kunst og kultur.

Danmark er delt inn i fem regioner og 98 kommuner. Kommunene har ansvar for barnehage og grunnskole. Folkeskoleloven gir bestemmelser til skolebestyrelsen og skolens leder. De fleste gymnasier o.a. er offentlige, men det finnes også enkelte private gymnasier. Systemet for voksen- og etterutdanning er et parallelt utdanningssystem. Utdanningene er målrettet mot voksne, men tilsvarer nivåene i det ordinære utdanningssystemet. Det er blant annet egne ordninger for fagutdanning og for høyere utdanning. UVM har i stor grad det parlamentariske, økonomiske og rettslige ansvaret for utdanningene. Andre aktører, som ulike sentre, råd og utvalg, opplæringsinstitusjoner og kurstilbydere, er involvert i å utvikle innhold og gjennomføring. Utdanning tilbys bl.a. av voksenutdannelsescentre, som er selveiende utdanningsinstitusjoner under UVM. Kommunene har ansvaret for opplæring i dansk språk, mens UVM har ansvar for gjennomføring av og tilsyn med danskprøver.

[21] Difi rapport 2013:11: *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk.*

Ministeriet for børn, undervisning og ligestilling (UVM) består av ministeren, departementet og to styrelser eller direktorater.

- Styrelsen for Undervisning og Kvalitet har ansvar for kvalitetsutvikling, faglig innhold, faglig og økonomisk tilsyn, tester og eksamener og tilskuddsforvaltning.
- Styrelsen for It og Læring skal fremme bruk av IT i undervisningen og understøtte effektiv drift ved bruk av IT.

Under ministeriet er det tre statsinstitusjoner:

- Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) har ansvar for evaluering og kvalitetsutvikling av alle deler av utdanningssystemet fra førskole til universiteter.
- Dansk Center for Undervisningsmiljø (DCUM) er et kunnskapssenter for fysisk, psykisk og det estetisk undervisningsmiljø.
- Sorø Akademis Skole er et statlig gymnas.

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet har likhetstrekk med det norske Utdanningsdirektoratet, men hvor evaluering og læringsmiljø er skilt ut i egne virksomheter (Danmarks Evalueringsinstitut og Dansk Center for Undervisningsmiljø). Det er verdt å merke seg at Danmarks Evalueringsinstitut er en tverrgående virksomhet, med oppgaver på alle utdanningsnivåer. Danmark har i likhet med Norge en egen virksomhet for IKT i utdanningen (Styrelsen for It og Læring – Senter for IKT i utdanningen). Det ser ikke ut til å være en egen statlig virksomhet for spesialpedagogikk eller virksomheter som tilsvarer de norske nasjonale sentre. Et mulig unntak er Dansk Center for Undervisningsmiljø, som sannsynligvis har en del lignende oppgaver som Læringsmiljøsenteret.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (UFM) består av ministeren, departementet og tre institusjoner:

- Styrelsen for Forskning og Innovation har oppgaver innen forsknings- og innovasjonspolitikk og er sekretariat og fører tilsyn med forsknings- og innovasjonsrådene.
- Styrelsen for Videregående Uddannelser har drifts-, utviklings- og policyorienterte aktiviteter innen høyere utdanning og utdanningsstøtte, bl.a. politikkutvikling og -implementering, institusjonsstyring, økonomi, juss, tilskudd, administrasjon osv. De skal sikre økt kvalitet og sammenheng i høyere utdanning. De har også ansvar for internasjonalisering på alle utdanningsnivåer.
- Uddannelses- og Forskningsministeriets It har ansvar for drift, vedlikehold og videreutvikling av fellesadministrative IT-systemer innen høyere utdanning.

Under ministeriet ligger utdanningsinstitusjoner som universiteter, høyskoler og enkelte andre statsinstitusjoner. Universitetene er statsfinansierte, selveiende institusjoner med ansatt ledelse og styrer med eksternt flertall. Danmarks Akkrediteringsinstitution har ansvar for akkreditering av høyere utdanninger og utdanningsinstitusjoner.

I motsetning til i Norge har Danmark et direktorat for høyere utdanning (Styrelsen for Videregående Uddannelser), hvor oppgaver innen både forvaltning, policy og kvalitet i høyere utdanning er samlet. Denne virksomheten har også et tverrgående ansvar for internasjonalisering. I Danmark er også IT-oppgaver skilt ut i en egen virksomhet (Uddannelses- og Forskningsministeriets It). I likhet med Norge har de et eget akkrediteringsorgan (Danmarks Akkrediteringsinstitution), men uten de tilleggsoppgavene som det norske NOKUT har i dag.

Forskningsrådssystemet består av et rådgivende råd (Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd) og tre hovedsakelig bevilgende råd: Danmarks Grundforskningsfond, Det Frie Forskningsråd (DFF) og Danmarks Innovationsfond. I motsetning til i Norge har Danmark også flere private fond som finansierer forsking.

2.5.3 Finland

Finland har 19 fylker/regioner og 320 kommuner. Kommuner har ansvar for førskole, grunnskole og videregående opplæring. Utdanningene er regulert i lov og forskrift. Skolene har vanligvis stor autonomi ved utforming av pensum og utdanning. Det er 14 universiteter og 24 yrkeshøgskoler i Finland. Universitetene er organisert som selvstendige offentlige virksomheter eller som stiftelser. Institusjonene styres av departementet gjennom lover, finansiering og flerårige sektorplaner og avtaler med den enkelte institusjon.

Undervisnings- og kulturministeriet har ansvaret for bl.a. utdanning og forskning. Flere myndigheter, ekspertorganer o.l. under ministeriet har statlige oppgaver innen utdanning og forskning:

- Celia – Biblioteket för synskadade produserer og tilbyr lærematerieller for svaksynte og blinde elever og studenter.
- CIMO Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete er ekspert- og serviceorgan for internasjonal mobilitet og samarbeid på alle utdanningsnivåer.
- CSC – Finska IT-centret för vetenskap tilbyr infrastruktur, ressurser og støttetjenester innen IKT til bl.a. høyere utdanningsinstitusjoner og forskningsinstitutter.
- Finlands Akademi tildeler midler til forskning, hovedsakelig grunnforskning ved universiteter, basert på konkurranse.
- Forsknings- och innovationsrådet gir råd til regjeringen og ministeriene om forsknings-, teknologi- og innovasjonspolitikk. Rådet ledes av statsministeren.
- Nationella centret för utbildningsutvärdering har ansvar for nasjonal vurdering av utdanningen på alle nivåer fra førskole til høyere utdanning. De bistår også skoler og andre utdanningsinstitusjoner med evaluering og kvalitetssikring.
- Utbildningsstyrelsen har ansvar for utvikling av bl.a. førskole, grunnopplæring, yrkesutdanning og voksenopplæring. De bistår departementet i utvikling og iverksetting av utdanningspolitikken, bl.a. ved å utvikle læreplaner og pedagogisk innhold og metoder og ved å forberede nasjonalt kjernepensum. De yter ulike administrative tjenester for opplæringssektoren på alle nivåer, inkl. høyere utdanning og publiserer statistikk.
- I tillegg har Regionförvaltningsverken oppgaver innen rettssikkerhet og vurdering av kommunale tjenester, deriblant utdanning.

I likhet med Norge, Sverige og Danmark har også Finland et sentralt forvaltningsorgan med faglige og administrative oppgaver for skolen (Utbildningsstyrelsen). Andre likheter er at de har en egen tverrgående virksomhet for internasjonalisering (CIMO – SIU), og at de har et statlig regionalt nivå som har tilsynsoppgaver overfor kommunene innen bl.a. utdanning (Regionförvaltningsverken – Fylkesmannen). Celia – Biblioteket för synskadade dekker en del av de oppgavene som ligger til Statped i Norge. Til forskjell fra Norge har Finland en virksomhet for evaluering og kvalitet i utdanningen som er tverrgående for alle utdanningsnivåer. Dette er oppgaver som i Norge er delt mellom NOKUT og Utdanningsdirektoratet. Finland har heller ingen egne forvaltningsorganer for høyere utdanning. Oppgavene ivaretas av departementet, virksomheter som er tverrgående for alle utdanningsnivåer, eller institusjonene selv.

Voksenopplæring kan gjennomføres som frivillig utdanning, personalutdanning eller arbeidskraftspolitisk utdanning. Undervisnings- och kulturministeriet har ansvar for den frivillige utdanning, Arbets- och näringsministeriet for den arbeidskraftspolitiske utdanningen, og arbeidsgiverne for personalutdanningen. Voksenopplæringsorganisasjoner eies av staten, kommunene, samkommunene og av private.

3 Kunnskapsdepartementet – oppgaver, organisering og mål

3.1 Om Kunnskaps-departementet

Kunnskapsdepartementet fikk sitt nåværende ansvarsområde i 2006. Da ble ansvaret for barnehager flyttet fra daværende Barne- og familiedepartementet. Departementet har i dag ansvar for følgende hovedområder:

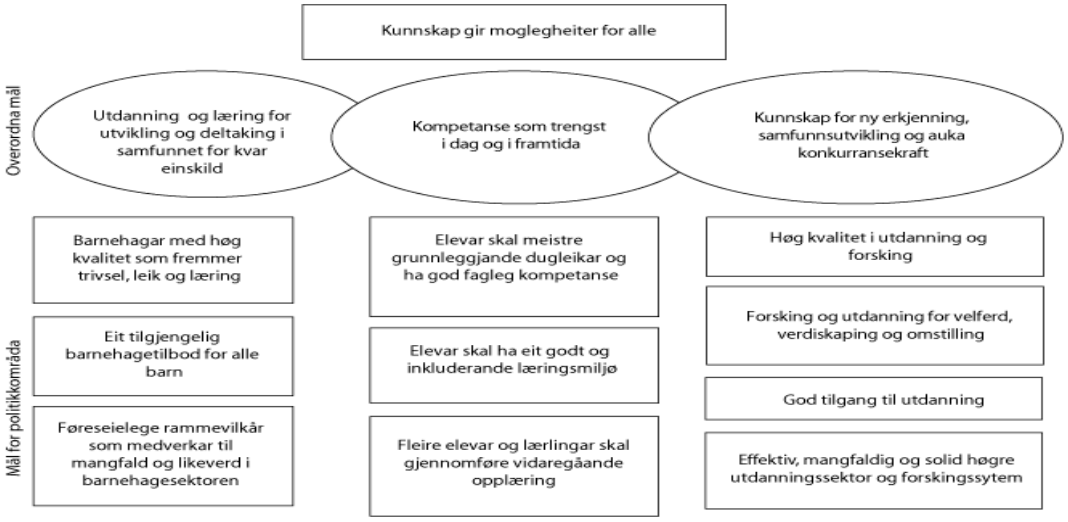
- Barnehage
- Grunnopplæring (grunnskole og videregående opplæring) og folkehøgskoleutdanning
- Høyere utdanning, fagskoleutdanning, og studentvelferd
- Forskning
- Kompetansepolitikk og voksenopplæring

3.1.1 Mål og visjoner

I statsbudsjettet er det satt følgende mål for drift av Kunnskapsdepartementet jf. Prop. 1 S (2015–2016):[22]

- Departementet skal ha et godt grunnlag for utforming av kunnskapspolitikken.
- Departementet skal sikre at kunnskapspolitikken blir iverksatt.
- Departementet skal ha god dialog med alle relevante aktører i samfunnet.
- Departementet skal være forberedt på å håndtere alle typer kriser i sin egen sektor.

Figuren under viser departementets visjon og mål. Visjonen og de tre overordnede målene er felles for hele kunnskapssektoren, mens mål for politikkområdene gjelder for den enkelte sektor.



3.1.2 Departementets ledelse

Kunnskapsdepartementet ledes av én statsråd og to statssekretærer og en politisk rådgiver. Departementets administrative ledelse består av en departementsråd og en assisterende departementsråd. Stillingen som assisterende departementsråd ble opprettet i 2007, da departementet overtok ansvar for barnehagene fra Barne- og familiedepartementet. Ledergruppen i departementet består for øvrig av de seks ekspedisjonssjefene og kommunikasjonssjefen.

3.1.3 Nøkkeltall og underliggende virksomheter

Kunnskapsdepartementet består av seks avdelinger og en kommunikasjonsenhet. Det er fire rene fagavdelinger og to avdelinger med kombinasjon av fagseksjoner og tverrgående oppgaver. Per 1. oktober 2014 var det 306 ansatte i departementet. Departementets

[22] Henvisninger til Prop. 1 S viser gjennomgående til proposisjonen for Kunnskapsdepartementet.

bevilgning til driftsutgifter var i 2015 268 mill. kroner.[23]

Departementet har i dag *49 underliggende forvaltningsorganer*. Av disse er 33 universiteter og statlige høyskoler. Samlede utgifter over statsbudsjettet var i 2015 86,5 mrd. kroner. Av dette var 23,6 mrd. kroner utlån. Antall ansatte i forvaltningsorganene er i overkant av 40 000, hvor om lag 38 000 er ansatt ved statlige universiteter og høyskoler.[24] Departementet eier *5 aksjeselskaper*.

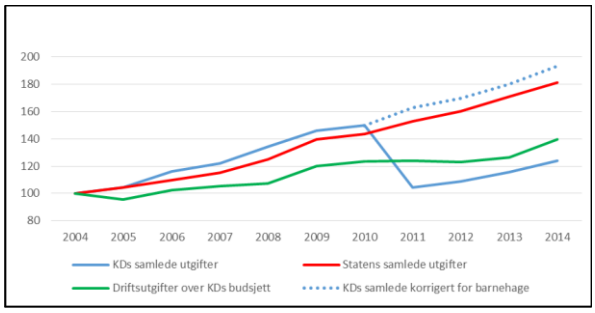
Departementer har *17 1-4-4-organer*. Dette er virksomheter som er administrativt tilknyttet et universitet eller en høyskole, men faglig uavhengig av vertsinstitusjonen.[25] Det er ti nasjonale sentre for ulike fagområder for skole og barnehage, og sju sentre for hovedsakelig administrative oppgaver i universitets- og høyskolesektoren. Virksomhetene mottar tildelings- eller oppdragsbrev med mål og krav fra departementet. Tildelingen fra Kunnskapsdepartementet gis som øremerket bevilgning via vertsinstitusjonen.

Fylkesmannsembetene er tillagt oppgaver i barnehage- og opplæringssektoren. Departementet har derfor embetsstyring med de 18 fylkesmennene for disse oppgavene.

Tabellen og diagrammet under viser budsjettutviklingen i perioden 2004-2015 for alle driftsbudsjetter på departementets område,[26] departementets samlede utgifter uten lån og statens samlede utgifter uten lån. Hensikten med framstillingen er å få en grov indikasjon på om kunnskapssektoren eller departementets driftsbudsjett vokser raskere enn statsforvaltningen generelt.[27]

i mill. kroner

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
KDs samlede utgifter [28]	47 890	50 040	55 500	58 454	64 334	69 991	71 720	49 985	52 120	55 348	59 400
Statens samlede utgifter [29]	622 248	650 055	683 528	715 077	778 562	868 656	892 879	952 121	996 144	1 063 124	1 127 099
Driftsutgifter over KDs budsjett [30]	2 910	2 786	2 984	3 065	3 128	3 500	3 586	3 601	3 581	3 675	4 068



Inntrykket er at Kunnskapsdepartementets samlede utgifter (blå kurve) stiger omtrent i takt med statens samlede utgifter (rød), mens driftsutgiftene (grønn) stiger noe saktere.[31]

3.1.4 Oppgaver og organisering

I kapittel 2 har vi beskrevet de siste tiårenes utvikling mot å styrke departementene som faglige sekretariater for statsråden. Denne

[23] Kap. 200 i statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S (2015–2016).
[24] Tall fra Statens sentrale tjenestemannsregister per 1. oktober 2014.
[25] Se avsnitt 2.1.3.
[26] Alle budsjettposter 1-29 i statsbudsjettet. Oversikten viser ikke driftsutgifter i nettobudsjetterte virksomheter, 1-4-4-organer og aksjeselskaper som får tilskudd. I 2015 ble det bevilget 91 mill. kroner til nasjonale sentre i grunnopplæringen (kap. 226 post 50), og 171 mill. kroner til (kap. 280 post 51) til 1-4-4-organer i universitets- og høyskolesektoren.
[27] For departementets samlede utgifter i 2004 og 2005 er Barne- og familiedepartementets utgifter til barnehage tatt med, slik at de samlede utgiftene til departementets nåværende ansvarsområde er dekket.
[28] Samlede utgifter gitt over Kunnskapsdepartementets budsjett, uten lånetransaksjoner.
[29] Uten lånetransaksjoner og Statens pensjonsfond utland.
[30] Samlede utgifter på budsjettpostene 1-29 gitt over Kunnskapsdepartementets budsjett og departementets administrasjonsbevilgning til Forskningsrådet (kap. 285 post 55).
[31] Nedgangen i departementets samlede utgifter fra 2010 til 2011 skyldes flytting av finansieringen av barnehager fra Kunnskapsdepartementet til kommunene. Den blå stiplede linjen viser utviklingen i departementets samlede utgifter, korrigert for flyttingen av barnehagemidlene.

utviklingen har også gjort seg gjeldende på Kunnskapsdepartementets område. Utdanningsdirektoratet har overtatt en stor andel av forvaltningsoppgavene på barnehage- og opplæringsområdet. Det har også blitt opprettet organer som har overtatt slike oppgaver fra departementet på andre områder. Fagavdelingene i departementet har i stor grad sekretariatsfunksjonen for statsråden som hovedoppgave med tilhørende budsjett- og lovarbeid.

Universitets- og høyskoleavdelingens oppgaver skiller seg i denne sammenhengen fra de øvrige avdelingene. I fravær av et sentralt forvaltningsorgan har avdelingen en rekke løpende forvaltningsoppgaver, herunder oppfølging av utdanningsinstitusjonene. Det er derfor til dels stor asymmetri i oppgaveporteføljen mellom denne avdelingen og øvrige med hensyn til omfanget av forvaltningsoppgaver som utføres.

Avdelingene har i varierende grad samarbeidsflater med andre departementer ut over de alminnelige prosessene i regjeringsapparatet. Sektorprinsippet i norsk forskning med bevilgninger over alle departementenes budsjetter fører naturlig nok til behov for å samordne.[32] Voksenopplæring og kompetansepolitikk overlapper med arbeidsmarkeds- og integreringspolitikken. Etter nylige endringer departementenes ansvarsoppgaver ligger disse oppgavene i Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.[33] Også innen høyere utdanning er det behov for samarbeid med andre departementer. Det samarbeides blant annet om innholdet i ulike utdanninger, for eksempel om innholdet i medisin- og helsefagutdanningene.

3.1.5 Pågående prosesser

Vi har inntrykk av at det i kunnskapspolitikken både ute og hjemme blir lagt økt vekt på den virkningen utdanning og forskning kan ha for sysselsetting, vekst og velstand. Målet om økt kvalitet preger både barnehage-, skole-, utdannings- og forskningspolitikken.[34]

Dette gjenspeiles i en rekke pågående prosjekter, evalueringer og utredninger som har til formål å heve kvaliteten på tjenester og resultater. Utdanningsdirektoratet har nylig blitt evaluert. Statped har blitt omorganisert. Både på barnehage- opplærings- og høyere utdanningsfeltet vil det legges frem egne stortingsmeldinger om kvalitet og innhold. Det vil også bli fremmet en stortingsmelding som blant annet behandler det statlige virkemiddelapparatet i skolen. De nasjonale sentrene i grunnopplæringen er nylig vurdert. Et sentralt spørsmål var om de er organisert og styrt på en god måte.

Universitetene og høyskolene gjennomgår for tiden en strukturreform. Organiseringen av administrative fellestjenester og forvaltningsoppgaver er del av dette arbeidet.[35] Finansieringssystemet er nylig blitt vurdert. I 2014 ble den første langtidsplanen for forskning lagt fram,[36] og det ble fastsatt nye mål for Forskningsrådet med virkning fra 2015. På voksenopplæringsfeltet leder departementet arbeidet med en stortingsmelding som har til formål å utvikle en ny og helhetlig politikk for dem som står i fare for eller har falt utenfor arbeidslivet. Meldingen utarbeides i

[32] Sektorprinsippet innebærer at hvert departement har ansvar for forskning på sitt ansvarsområde. Kunnskapsdepartementet har ansvar for helheten i forskningspolitikken og for koordinering.

[33] Endringer i regjeringen av desember 2016 innebar blant annet opprettelse av en statsråd for innvandring og integrering under Justis- og beredskapsdepartementet. Ansvaret for integrering, herunder introduksjonsprogrammet, lå inntil dette ligget i Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet.

[34] Blant annet gjennom hhv. opprettelse av nasjonale sentre for fremragende forskning i 2002, Kvalitetsreformen fra 2003 og Kunnskapsløftet fra 2006.

[35] Meld. St. 18 (2014-2015) *Konsentrasjon for kvalitet*. Om organisatoriske endringer, se kapittel 6, særlig avsnitt 6.2.3.

[36] Meld St. 7 (2014-2015) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning*.

samarbeid med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet.

Samlet sett er det mye bevegelse i sektoren, og antall prosjekter kan synes overveldende. Vi har ikke grunnlag for å konkludere med at endrings- og evalueringstakten i sektoren er for høy. Det kan likevel være grunn for å vurdere nye prosjekter og initiativer kritisk i lys av allerede igangsatte prosesser. Organisatoriske endringer bør inngå i et samlet og helhetlig perspektiv.

3.2 Barnehage

3.2.1 Om barnehagesektoren

I statsbudsjettet framgår følgende mål for barnehagesektoren, jf. Prop. 1 S (2015–2016):

- Barnehager med høy kvalitet som fremmer trivsel, lek og læring
- Et tilgjengelig barnehagetilbud for alle barn
- Forutsigbare rammevilkår som medvirker til mangfold og likeverd i barnehagesektoren

3.2.1.1 Utvikling og dagens sektor

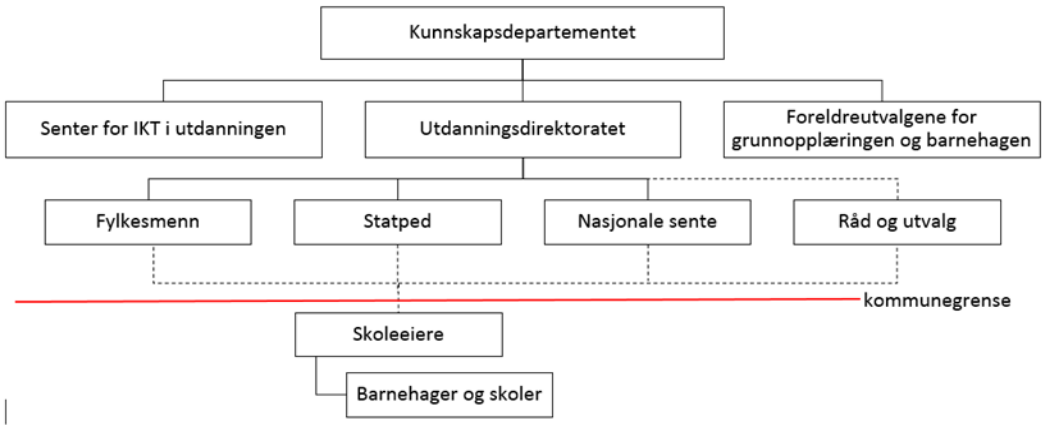
Barnehager er det ansvarsområdet som har vært kortest tid i departementet. Etter overføringen til Kunnskapsdepartementet i 2006 ble det enklere å se opplæringsløpet under ett. Barnehageavdelingen har etter hvert kunnet benytte det samme statlige virkemiddelapparatet som grunnopplæringen. Departementets styring er etter dette blitt mindre detaljert.

Sektoren har utviklet seg betydelig de siste 10-20 årene. Det politiske målet om et tilgjengelig tilbud for alle barn førte til storstilt utbygging av barnehager på 2000-tallet. Det ble åpnet for en stor andel private aktører. I dag har barn som fyller ett år innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, rett til barnehageplass i hjemkommunen. Det er ikke knyttet en plikt til barnehageplass. Likevel går 96 prosent av barn i alderen 3-5 år i barnehage.

Nøkkeltall (2014):

- Antall barn i barnehage: 287 177.
  52 prosent offentlig, 48 prosent privat
- Antall barnehager: 6204.
  47 prosent offentlig, 53 prosent privat
- Ansatte i barnehagene: 93 573.

Organisasjonsstruktur i barnehagen og grunnopplæringen[37]



[37] Heltrukket linje: Styring. Stiplet linje: Andre relasjoner som rådgivning og tilsyn. Rød strek: grensen mellom staten og kommunen / fylkeskommunen.

3.2.1.2 Kommunalt ansvar for barnehager

Det er den enkelte kommune som har plikt til å oppfylle den lovbestemte retten til barnehageplass, og som må sørge for at det er tilstrekkelig antall plasser. Plikten kan oppfylles ved å drive kommunale (offentlige) barnehager, eller ved å godkjenne private virksomheter.

Kommunene har ansvar for godkjenning av og tilsyn med både private og kommunale barnehager. Kommunen skal blant annet følge med på at virksomheten drives innenfor rammene av godkjenningen, at innholdet er i samsvar med lov og rammeplan, og at det kommunale tilskuddet og foreldrenes egenbetaling benyttes i tråd med regelverket. Tilsynet innebærer et aktivt veiledningsansvar. Kommunen godkjenner og eier barnehager og er samtidig tilsynsmyndighet.

Fylkesmannens hovedoppgave i barnehagesektoren er tilsyn med kommunen som barnehageeier. Embetet fører ikke tilsyn med den enkelte barnehage. Utdanningsdirektoratet er delegert ansvaret for embetsstyringen av Fylkesmannen og utvikler rammeverk og metode for hvordan fylkesmennene skal gjennomføre tilsynet.

3.2.1.3 Finansiering

Tidligere ble offentlige midler til barnehagene i hovedsak tildelt gjennom øremerkede driftstilskudd fra departementet. Fra 2011 ble midlene overført til kommunerammen, og det er i dag et kommunalt ansvar å finansiere både kommunale og private barnehager. Barnehageplass finansieres i hovedsak av kommunenes tilskuddssats og foreldrebetaling.[38] Samlede brutto driftsutgifter til barnehager i 2014 var 46 mrd. kroner, hvor 14 prosent ble dekket av foreldrebetaling. Regulering av sektoren skjer hovedsakelig gjennom barnehageloven med tilhørende forskrifter og ved rammetildeling til kommuner.

Departementets bevilgning på barnehageområdet i 2015 var 453 mill. kroner.[39] Midlene blir hovedsakelig benyttet til forskning, utviklingsarbeid, utredning, kompetanse- og rekrutteringstiltak, informasjonsspredning, og tiltak for å forbedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn.[40]

3.2.2 Organisering og styring av det statlige virkemiddelapparatet

3.2.2.1 Barnehageavdelingen

Barnehageavdelingen har ansvar for barnehagepolitikken. Avdelingens oppgaver består i hovedsak av kjerneoppgavene for et departement. Det gjenspeiles i inndelingen i tre seksjoner for henholdsvis regelverk, budsjett og etatsstyring og innhold og oppgaver i barnehagene. Avdelingen har 24 ansatte.

Barnehageavdelingen utarbeider forslag til lov- og forskriftsendringer og høringsnotater. Dette arbeidet skjer ofte i samarbeid med Utdanningsdirektoratet. Avdelingen styrer Utdanningsdirektoratet, Senter for IKT i utdanningen og sekretariatet for Foreldreutvalget for barnehager (FUB) i samarbeid med opplæringsavdelingen.

3.2.2.2 Ansvarsfordeling og forvaltningsorganer i den statlige barnehageadministrasjonen

Kunnskapsdepartementet deler ansvar for barnehagene med *Utdanningsdirektoratet*, *kommunene* og *Fylkesmannen*. Utdanningsdirektoratet har ansvar for dokumentasjon og analyse, kvalitets- og kompetanseutvikling, tilskudds- og regelverksforvaltning, tilsynsoppgaver og veiledning.[41]

[38] Foreldrebetaling er fastsatt til en makspris i det årlige statsbudsjettet.

[39] Kap. 231 i statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S (2015–2016).

[40] Hhv. 285 mill. kroner på kap. 231 post 21 og 134 mill. kroner på kap. 231 post 63.

[41] Utdanningsdirektoratet og embetsstyringen av Fylkesmannen omtales nærmere under avsnitt 3.3.2.8.

I tillegg har enkelte andre statlige virksomheter oppgaver av støttende karakter overfor kommuner og barnehagene. Dette gjelder Statped, de nasjonale sentrene, Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) og Kunnskapssenter for utdanning (KSU).

3.3 Grunnopplæring

Med grunnopplæring menes den tiårige grunnskolen og videregående opplæring, inklusiv studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram.

3.3.1 Om grunnskole og videregående opplæring

I statsbudsjettet framgår følgende mål for grunnopplæringen, jf. Prop. 1 S (2015–2016):

- Elever skal mestre grunnleggende ferdigheter og ha god faglig kompetanse
- Flere elever og lærlinger skal gjennomføre videregående opplæring
- Elever skal ha et godt og inkluderende læringsmiljø

3.3.1.1 Utvikling og dagens sektor

Mens 1990-tallet ofte forbindes med reformarbeid i opplæringssektoren,[42] har de siste ti årene båret preg av mer stabilitet. Siden Kunnskapsløftet[43] i 2006 har det ikke blitt foretatt større endringer i læreplaner eller på systemnivå. Norske elever presterer varierende ifølge internasjonale målinger. Det er visse gjentagende utfordringer, blant annet for lav gjennomføring av videregående opplæring og for svake prestasjoner i realfag. Med jevne mellomrom diskuteres det om resultatene i grunnopplæringen står i forhold til ressursbruken.

Alle barn og unge har rett og plikt til grunnskoleopplæring fra det kalenderåret de fyller seks år, til de har fullført det tiende skoleåret. Alle elever har rett til videregående opplæring, men ikke plikt. Sektoren består i hovedsak av offentlige skoler, men friskoler kan også godkjennes til å oppfylle elevers opplæringsrett og -plikt. Voksne som ikke har rett til videregående opplæring som ungdom, men som likevel har behov for grunnskoleopplæring, har rett til dette. Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring for voksne fra og med det året de fyller 25 år.[44]

Nøkkeltall (2014–2015):

- Elever i grunnskolen: 618 996
- Elever i videregående opplæring: 198 218
- Læringer og lærekandidater (2013): 40 300
- Årsverk i grunnskolen: 57 311
- Lærerårsverk i videregående opplæring: 21 350
- Antall grunnskoler: 2886

3.3.1.2 Kommunenes og fylkeskommunenes ansvar for opplæring

I opplæringssektoren er ansvar for ulike oppgaver lagt til ulike forvaltningsnivåer. Kommunene som skoleeier skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og bestemmer egen skolestruktur innenfor lovens bestemmelser. Den felles nasjonale standarden for innholdet i opplæringen reguleres gjennom lov, forskrifter og læreplaner. Fylkeskommunen har i hovedsak et tilsvarende ansvar for videregående opplæring.[45] Ansvarsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner gjelder også for voksnes rett til grunnopplæring.

Som nevnt er de fleste grunnskolene og videregående skolene i Norge kommunale og fylkeskommunale. Departementet har delegert ansvar for godkjenning, finansiering

[42] Bl.a. Reform 94 og Reform 97.

[43] Kunnskapsløftet er en skolereform som omfattet både grunnopplæring, videregående opplæring og voksenopplæring. Reformen førte til endringer av skolens innhold, organisasjon og struktur.

[44] Se nærmere om skillet mellom voksnes rett til grunn- og videregående opplæring etter opplæringsloven, og ansvaret for kompetansepolitikken under avsnitt 3.6.1.

[45] Studieforberedende, fagopplæring og ansvar for lærlinger.

og tilsyn med privateide skoler til Utdanningsdirektoratet. Direktoratet fører både faglig og økonomisk tilsyn med de private skolene.

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler og skoleeiere på oppdrag fra og i samarbeid med Utdanningsdirektoratet. Fylkesmannen har generelt ansvar for rapportering, tilsyn og kontroll med at lov- og regelverk blir fulgt. Embetet har også oppgaver innen kvalitetsutvikling, informasjon, veiledning og løpende forvaltningssaker.

3.3.1.3 Finansiering

Grunnopplæringen blir i hovedsak finansiert gjennom de frie inntektene til kommuner og fylkeskommuner. Samlede brutto driftsutgifter til grunnskoleopplæring var i 2014 73 mrd. kroner og for videregående opplæring 34 mrd. kroner.[46] Ansvar for grunnopplæring for voksne er også finansiert ved overføringene til kommuner og fylkeskommuner.

Departementets direkte bevilgning på grunnopplæringsområdet i 2015 var om lag 10 mrd. kroner.[47] Midlene blir hovedsakelig benyttet til tilskudd til private skoler og kvalitetsutvikling gjennom ulike tiltak.[48]

3.3.2 Organisering og styring av det statlige virkemiddelapparatet

3.3.2.1 Opplæringsavdelingen

Opplæringsavdelingen har ansvar for grunnopplæringen, folkehøyskoler, kulturskoler og voksnes rettigheter til opplæring. Avdelingen har ansvar for utforming av opplæringspolitikken, mens gjennomføringen i all hovedsak er lagt til Utdanningsdirektoratet. Avdelingen har om lag 70 ansatte, som er organisert i to seksjoner. *Seksjon for kvalitet* har blant annet ansvar for læreplaner, nasjonale tiltak for bedring av elevenes læring og læringsmiljø, koordinering av sektorovergripende programmer og planer og dokumentasjon og analyse. *Seksjon for styring* har ansvar for forvaltning av sektorlovgivningen,[49] budsjettarbeid og styringen av underliggende virksomheter.

Avdelingen har ansvar for å styre Utdanningsdirektoratet, sekretariatet for Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG), Senter for IKT i utdanningen, tre samiske skoler og en statlig fagskole. Utdanningsdirektoratet og sekretariatet for FUG og FUB styres i fellesskap med barnehageavdelingen.

3.3.2.2 Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet er et direktorat underlagt Kunnskapsdepartementet som ble opprettet i 2004. Medarbeidere og oppgaver ble flyttet fra det tidligere Læringssenteret, Statped og departementet. Fra 1. januar 2012 overtok direktoratet forvaltningsoppgaver også på barnehageområdet. Direktoratet er ledet av en direktør og hadde i 2014 om lag 300 årsverk fordelt på om lag 330 ansatte.

Direktoratets hovedoppgave er å iverksette den nasjonale politikken for barnehager, grunnskoler og videregående skoler, inkludert voksnes rett til grunnskole og videregående opplæring. Dette inkluderer regelverk og veiledning innen spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp i sammenheng med ansvar for etatsstyringen av Statped. Direktoratet skal bidra til at departementets sektormål for barnehager og opplæringen nås. Målene skal danne grunnlag for direktoratets prioriteringer av tiltak og virkemidler. I tillegg til å være en pådriver for kvalitetsbygging, utvikling og analyse er direktoratet en støtte og et ressurssenter for kommunene og fylkeskommunene som eiere av barnehager, grunnskoler og videregående skoler. Store kommuner, særlig Oslo, benytter i liten grad

[46] Prop. 1 S (2015–2016) s. 239.
[47] Kategori 07.20 i statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S (2015–2016)
[48] Hhv. 3,8 mrd. kroner på kap. 228, 2,6 mrd. kroner på kap. 226 og 1,7 mrd. kroner på kap. 225.
[49] Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregåande opplæringa, lov 4. juli 2004 nr. 84 om frittståande skolar og lov 6. desember 2002 nr. 72 om folkehøyskoler.

direktoratet på denne måten. Behovet er størst for små og mellomstore kommuner.

Det årlige tildelingsbrevet gir en grov oversikt over direktoratets oppgaver. Oversikten viser i hovedsak faste oppgaver, men også særlige oppgaver for inneværende år. Direktoratet skal etter avtale med departementet bidra i annet arbeid, for eksempel utforming av stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, strategier og handlingsplaner og eventuelt følge opp tiltak. Direktoratet må også ta høyde for å måtte følge opp tiltak i tverrdepartementale meldinger og handlingsplaner, som har betydning for barnehage- og opplæringssektorene. Det tas i tildelingsbrevet forbehold om at det kan komme tilleggsoppdrag og bestillinger gjennom året.[50]

Direktoratet har fått delegert etatsstyringen av Statped, ti nasjonale sentre, tre samiske skoler og embetsstyring av Fylkesmannens oppgaver på barnehage- og opplæringsfeltet. Direktoratet har sekretariatsfunksjon og ansvar for å organisere og koordinere Råd for likeverdig utdanning (URLU), Samarbeidsrådet for yrkesutdanningen (SRY) og ni faglige råd for ulike yrkesutdanninger.

3.3.2.3 Foreldreutvalg for grunnopplæring og barnehage (FUG/FUB)

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) og Foreldreutvalget for barnehager (FUB) er nasjonale utvalg. Utvalgene er faglig selvstendige, rådgivende organer for departementet og skal representere foreldrene nasjonalt i ulike høringer og arbeider. De skal gi råd til foreldre i saker om samarbeid mellom hhv. hjem og skole og hjem og barnehage, og på ulike måter ivareta foresattes interesser.

Utvalgsmedlemmene oppnevnes av Kongen i statsråd etter forslag fra departementet. Forslaget er basert på innspill til utvalgsmedlemmer fra samarbeidsutvalgene ved skoler og barnehager og relevante organisasjoner. Medlemmene skal ha barn i barnehage eller grunnopplæring. Begge kjønn, ulike landsdeler og behov og erfaringer skal være representert i utvalget. Sekretariatets leder er virksomhetsleder, og det er sekretariatet som etatsstyres. Barnehage- og opplæringsavdelingen styrer sammen det felles sekretariatet for FUB og FUG.

3.3.2.4 Statped

Statped er en nasjonal etat som tilbyr spesialpedagogiske tjenester til kommuner og fylkeskommuner. Statped skal støtte kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid med barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov. Statped har spisskompetanse innen seks definerte fagområder: syn, hørsel, språk/tale, sammensatte lærevansker, ervervet hjerneskade og døvblindhet.

Statped er den nasjonale aktøren innen spesialpedagogisk tjenester, men samarbeider med den lokale pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) og deres arbeid i barnehager og skoler. PP-tjenesten er en kommunal eller fylkeskommunal rådgivende tjeneste og et sakkyndig organ. Det er et mål at det skal være en tydelig oppgavefordeling mellom lokal PP-tjeneste og Statped. Det forutsetter et godt system for oppdragshåndtering og avtaler med kommuner.

Statped er under omstilling i årene 2012–2016. Etaten er nå inndelt i fire regioner.[51] Hovedkontoret har en koordinerende funksjon for faglige sentrale funksjoner, landsdekkende administrative funksjoner, drift og utvikling av læringsressurser og skoledrift. Statped driver også to skoler. Styringen av Statped er delegert til Utdanningsdirektoratet.

3.3.2.5 Senter for IKT i utdanningen

Senter for IKT i utdanningen ble opprettet 1. januar 2010 og er et statlig forvaltningsorgan

[50] Antall oppdragsbrev de seneste årene: 2011: 41, 2012: 34, i 2013: 33 og i 2014: 35.

[51] Statped nord, Statped midt, Statped vest og Statped sørøst. Hovedkontor i Oslo.

under departementet. Senter for IKT i utdanningen skal bidra til å øke kvaliteten i opplæringen ved bruk av IKT og gi bedre læringsutbytte og læringsstrategier for barn i barnehager, grunnopplæringen og for studenter i lærer- og barnehageutdanningen. Senteret tilbyr ulike tjenester knyttet til IKT, blant annet digitale læringsmidler, veiledning om bruk av IKT i opplæring, ulike retningslinjer og arbeid med informasjon om personvern og informasjonssikkerhet. Senteret har i overkant av 50 ansatte.

3.3.2.6 Nasjonale sentre

Det finnes ti nasjonale sentre som på ulike fagområder har blitt tildelt en rolle for å utvikle kvaliteten i barnehage og opplæring.[52] Sentrene er organisert som såkalte 1-4-4-organer. De er lokalisert ved og administrativt tilknyttet et universitet eller høyskole, men faglig underlagt direktoratet.[53]

Sentrene har blitt tillagt et særlig ansvar innenfor sitt fagområde. Ansvaret er nasjonalt, og som innebærer at sentrene skal fremme sine fagområder på landsdekkende nivå. Arbeidet kan for eksempel innebære å utvikle undervisningsressurser, drive aktivt opplysnings- og veiledningsarbeid og opprette ulike forum og samarbeidsflater. Sentrene utarbeider støtte- og veiledningsmateriell til bruk i barnehager, grunnskoler og voksenopplæring innenfor sitt fagområde. Sentrene er mindre brukt av barnehager enn av opplæringssektoren.

Sentrene finansieres gjennom øremerkede tilskudd over vertsinstitusjonens budsjett. Faglig styring og oppfølging av sentrene er delegert fra departementet til direktoratet. De nasjonale sentrene får et felles oppdragsbrev fra direktoratet. Oppdragsbrevet gir sentrene felles føringer, i tillegg til mål og resultatkrav. Nasjonalt senter for læringsmiljø og adferdsforskning har et eget styre som er oppnevnt av departementet. Styret får også eget oppdragsbrev fra direktoratet.

Departementet har den siste tiden vurdert innretningen på de nasjonale sentrene. De sentrale spørsmålene er hvilke tjenester de nasjonale sentrene bør yte og om de er organisert og styrt på en god måte. Arbeidet er en oppfølging av en evaluering av de nasjonale sentrene utført av Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) og en rapport fra Utdanningsdirektoratet.[54]

3.3.2.7 Statlige samiske skoler

Utdanningsdirektoratet er delegert styringen av de tre statlige samiske skolene. Det er Sameskolen i Midt-Norge i Hattfjelldal,[55] Samisk videregående skole i Karasjok og Samisk skole og reindriftsskole i Kautokeino. Skolen i Hattfjelldal har eget styre, mens de to skolene i Finnmark har felles styre. Ansvar for de tre samiske skolene ligger til departementet av historiske årsaker.

3.3.2.8 Fylkesmannen

De 18 fylkesmannsembetene med sine utdanningsdirektører er tillagt oppgaver innen departementets ansvarsområde. Styringen av Fylkesmannen er delegert til Utdanningsdirektoratet.

Fylkesmannens oppgaver er først og fremst å føre faglig tilsyn med at kommuner og fylkeskommuner som barnehagemyndighet og skoleeier driver i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Fylkesmannen følger opp tilskuddet til kommunene. Embetet vil også få hjemmel til å føre økonomisk tilsyn med

[52] De ti nasjonale sentrene som er underlagt direktoratet, og institusjonene hvor disse er lokalisert, er: Folkehelsesenteret (Høyskolen i Bergen), Senter for fremmedspråk (Høgskolen i Østfold), Senter for kunst og kultur (Universitetet i Nordland), leseopplæring og –forskning (Universitetet i Stavanger), Senter for læringsmiljø og adferdsforskning (Universitetet i Stavanger), Senter for matematikk (NTNU), Senter for flerkulturell opplæring (Høgskolen i Oslo og Akershus), Naturfagsenteret (Universitetet i Oslo), Nynorsksenteret (Høgskolen i Volda), Skrivesenteret (Høgskolen i Sør-Trøndelag).

[53] Se omtale under avsnitt 2.1.3.

[54] Se NIFU-rapport 49/2014, Aamodt m.fl.: *Evaluering av de nasjonale sentrene i opplæringen*.

[55] Dette er en grunnskole som også driver fjernundervisning. Sameskolen i Hattfjelldal er foreslått avviklet i Prop. 1 S for 2016.

private barnehager på eget initiativ. Direktoratet utvikler rammeverk og metode for hvordan fylkesmennene skal føre tilsyn med kommunene.

Fylkesmannen har ansvar for eksamen i grunnskolen og på videregående skole og for at nasjonale prøver og obligatoriske elektroniske kartleggingsprøver blir gjennomført i tråd med regelverk og retningslinjer. Fylkesmannen behandler klager på enkeltvedtak etter bestemmelsene i opplæringsloven og friskoleloven med tilhørende forskrifter.

Fylkesmannen har til en viss grad også veiledningsoppgaver ovenfor kommuner og fylkeskommuner om regelverk på barnehage- og opplæringsområdet. Fylkesmannen informerer og veileder også allmennheten og andre aktuelle målgrupper om regelverket og regelverksendringer. Veiledningsansvaret deles med Utdanningsdirektoratet. Fylkesmannens veiledningsoppgaver er i hovedsak knyttet til regelverket i forkant og etterkant av tilsynene.

3.3.2.9 Vea – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører

Vea er en statlig eid og finansiert fagskole direkte underlagt Kunnskapsdepartementet. Skolen fikk status som fagskole i 2007. Vea har et eget fagskolestyre som består av eksterne og representanter for ansatte og studenter. Fagskolen eies og finansieres av departementet av historiske årsaker.

3.4 Høyere utdanning og fagskoler

3.4.1 Om høyere utdanning og fagskoler

I statsbudsjettet framgår følgende mål for høyere utdanning og fagskoler, jf. Prop. 1 S (2015–2016):

- Høy kvalitet i utdanning og forskning
- Forskning og utdanning for velferd, verdiskaping og omstilling
- God tilgang til utdanning
- Effektiv, mangfoldig og solid høyere utdanningssektor og forskningssystem

3.4.1.1 Utvikling og dagens sektor

Det finnes i dag åtte statlige universiteter i Norge, 20 høyskoler og 5 vitenskapelige høyskoler.[56] Det er 21 private høyskoler som får statstilskudd.[57] I tillegg finnes det godkjente private høyskoler uten statlig tilskudd. Som en oppfølging av Strukturmeldingen reduseres antallet statlige universiteter og høyskoler til 25 gjennom sammenslåinger.

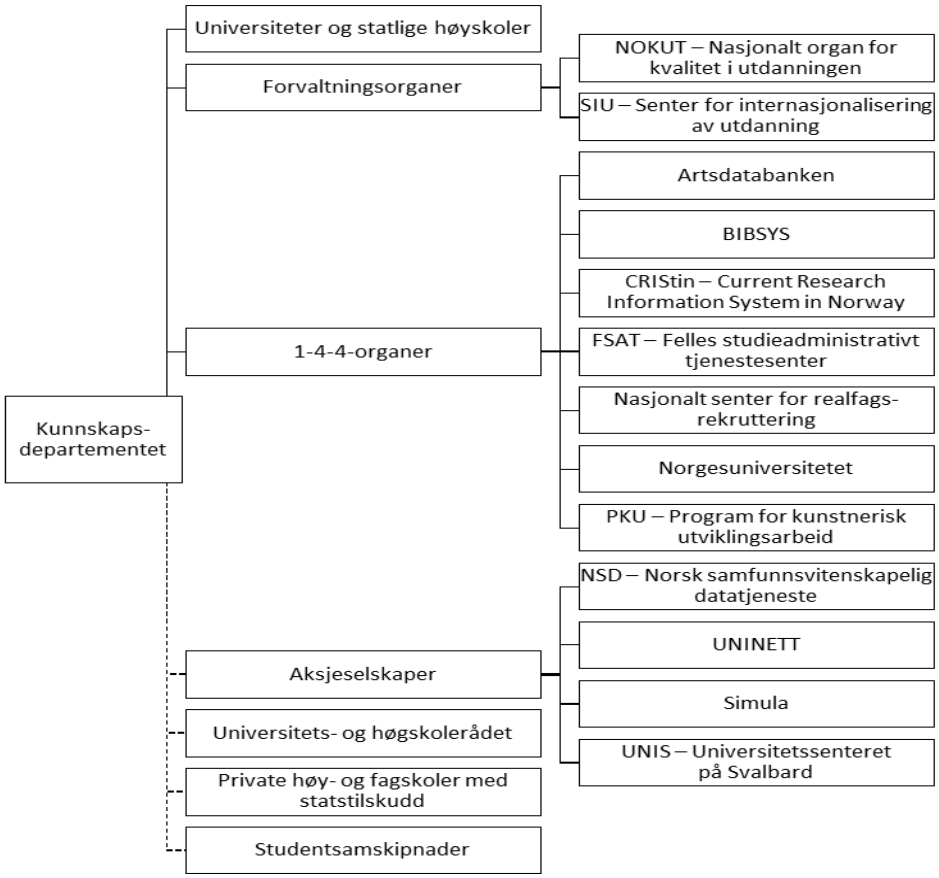
Fagskoler er ofte regnet som en egen sektor. Selv om fagskoler ikke er definert som høyere utdanning har de naturlig sammenheng med sektoren. Fagskoler er yrkesrettede utdanninger som bygger på videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse, med en varighet på mellom et halvt og to år. Det finnes både statlige, fylkeskommunale og private fagskoler.

En studentsamskipnad er en privat stiftelseslignende organisasjon, som sammen med universiteter og høyskoler er ansvarlig for studentvelferden. Organisasjonen står blant annet for organiseringen av velferdstilbud som boliger, kafeer, barnehager, helsetjenester, idrett og opplysningsvirksomhet. Samskipnadene er en særnorsk og særegen organisasjonsform for studentvelferden.

[56] Selv om loven åpner for det, er det i dag ingen private universiteter.

[57] For å kunne benytte tittelen «høyskole» kreves det akkreditering fra NOKUT.

Organisasjonskart høyere utdanning



58

Institusjonene som er nevnt her, både de offentlige og private, er en del av virkemiddelapparatet for å oppfylle sektormålene. Denne rapporten skal ikke vurdere innretningen av det faglige arbeidet ved universiteter og høyskoler. Vurderingene her er avgrenset til det faglige og administrative støtteapparatet.

Nøkkeltall (2014):

- Antall studenter: 250 463
- Antall ansatte: 33 937
- Samlet statlig bevilgning til høyere utdanning: 32,5 mrd. kroner
- Sum driftsinntekter (inkl. EU, NFR osv.): 39,7 mrd. kroner

3.4.1.2 **Ansvarsfordeling**

Departementet styrer de statlige universitetene og høyskolene hovedsakelig gjennom etatsstyring og dialogen med styrene. At ansvaret for styringen er lagt på et sentralt nivå, fører til at det er få ledd i styringslinjen. Det er departementet selv som har etatsstyringsansvaret for universiteter og høyskoler, og det er et særtrekk at departementet «styrer gjennom styrene». Styringen av fagskoler er noe ulik. Denne sektoren består av en blanding av statlige, fylkeskommunale og private institusjoner.

Tilsyn med både statlige og private institusjoner er delt i faglig og økonomisk tilsyn. Ansvar for faglig akkreditering og tilsyn for alle institusjoner er delegert til NOKUT, mens det øvrige tilsynsansvaret ligger til departementet.[59]

[58] Heltrukket linje: Styring. Stiplet linje: Annen relasjon, som sekretariat, eierskap, tilskudd o.l.
[59] Arbeidstilsynet gitt tilsynsansvar for studentenes læringsmiljø jf. uhl. § 4-3.

3.4.1.3 Finansiering

Stortingets bevilgning til høyere utdanning og fagskoleutdanning i 2015 var 32,5 mrd. kroner.[60] 30 mrd. kroner var direkte bevilgning til universiteter og statlige høyskoler mens private høyskoler fikk 1 mrd. kroner i tilskudd i 2015.[61] Universiteter og høyskoler har i tillegg andre inntekter på om lag 7 mrd. kroner.[62]

Fagskoler mottok 69 mill. kroner fra departementet i 2015.[63] I tillegg kommer midler gjennom inntektssystemet for fylkeskommunene, øremerkede tilskudd fra Helsedirektoratet og elevbetaling.

3.4.2 Organisering og styring av det statlige virkemiddelapparatet

3.4.2.1 Universitets- og høyskoleavdelingen

Universitets- og høyskoleavdelingen har ansvar for høyere utdanning, fagskoleutdanning, studentvelferden, forskerutdanning, forskning og annen virksomhet ved universitetene og høyskolene. Avdelingen har om lag 70 ansatte, som er organisert i fire seksjoner: eierskap og styring, budsjett og økonomi, forskning og innovasjon, utdanning og kvalitetssikring.

Avdelingen har etatsstyringsansvar for universiteter og statlige høyskoler. Avdelingen beregner bevilgninger og fastsetter mål og krav i tildelingsbrevet for hver institusjon. Avdelingen utarbeider årlig en omfattende tilstandsrapport for hele sektoren inklusiv private institusjoner. Tilstandsrapporten er i stor grad basert på data som institusjonene har rapportert inn i Database for statistikk om høyere utdanning (DBH), som er drevet av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Tilstandsrapporten og institusjonenes årsrapporter er viktig bakgrunnsmateriale for til etatsstyringsmøtene. Det avholdes etatsstyringsmøte med den enkelte institusjon normalt annet hvert år.

Avdelingen bruker mye tid på oppfølging av institusjonenes økonomi og regnskap. Forvaltningen av universiteter og høyskoler består også av til dels utstrakt kontakt med institusjonene. Dette inkluderer råd og veiledning om både sektorregler og annet regelverk. Avdelingen fører tilsyn med blant annet økonomi og sikkerhet og beredskap. Det er NOKUT som fører faglig tilsyn med offentlig og private institusjoner.

Avdelingen gir tilskudd til 23 private høyskoler, 16 private fagskoler og 22 studentsamskipnader. Arbeidet inkluderer ulike typer tilsyn og oppfølging av tilskudd. Avdelingen styrer ytterligere to forvaltningsorganer, SIU og NOKUT, og sju 1-4-4-organer, og den står for eierstyringen av fire heleide aksjeselskaper.

Avdelingen har ansvar for lov om universiteter og høyskoler, lov om fagskoleutdanning og lov om studentsamskipnader.[64] Avdelingen forvalter lovverket med tilhørende forskrifter og driver generell veiledning ovenfor både institusjonene, studenter og andre brukere. Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT).

3.4.2.2 NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

NOKUT er et faglig uavhengig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet med et styre som øverste beslutningsorgan.[65] Formålet med NOKUTs arbeid er å sikre og

[60] Kategori 07.60 i statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S (2015–2016).
[61] Hhv. kap. 260 post 50 og kap. 260 post 70 i statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S (2015–2016).
[62] Tilstandsrapport for høyere utdanning 2015.
[63] Kap. 276 post 72 i statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S (2015–2016).
[64] Lov 20. juni 2005 nr. 55 om universiteter og høyskoler, lov 17. desember 2010 nr. 89 om fagskoleutdanning, og lov 14. desember 2007 nr. 116 om studentsamskipnader.
[65] NOKUTs oppgaver og myndighet reguleres blant annet i universitets- og høyskoleloven kapittel 2, fagskoleloven, og NOKUT-forskriften.

fremme kvalitet i høyere utdanning og fagskoleutdanning. NOKUT er delt i tre avdelinger etter hovedoppgaver: Tilsyn, utredning og analyse og avdeling for utenlandsk godkjenning.

NOKUTs oppgaver inkluderer å akkreditere[66] universiteter og høyskoler, akkreditere studietilbud, å godkjenne fagskoler og å føre tilsyn med og stimulere til utvikling av kvaliteten i utdanningen ved norske læresteder. NOKUT kan på fritt grunnlag føre tilsyn med alle eksisterende utdanningstilbud. Ved tilsyn anvender NOKUT de samme kriteriene som ved akkreditering av nye utdanninger. Gjennom analyse- og utredningsarbeid og rådgivning skal NOKUT arbeide for å stimulere til økt kunnskap om kvaliteten i studiene. NOKUT godkjenner, gir råd og informerer også om utenlandsk høyere utdanning.

NOKUT er norsk kontaktpunkt for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, og vil fra 2016 få ansvar for å godkjenne utenlandsk fagopplæring. Om lag halvparten av NOKUTs ressurser brukes i dag på å godkjenne utenlandsk utdanning. I Meld. St. nr. 18 (2014-2015) *Konsentrasjon for kvalitet — Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*, den såkalte strukturmeldingen, kap. 6 omtales enkelte organisatoriske forhold som skal vurderes.[67] Her tilrås det å vurdere å flytte NOKUTs kompetansesenter for utenlandsk utdanning til Felles studieadministrativt tjenestesenter (FSAT).

3.4.2.3 SIU – Senter for internasjonalisering i utdanningen

Senter for internasjonalisering i utdanningen (SIU) er et nasjonalt kompetanse- og informasjonssenter som har til oppgave å fremme internasjonalt samarbeid gjennom hele utdanningsløpet. SIU er et statlig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet.

Senteret har som ansvar å samordne tiltak på nasjonalt nivå, i samsvar med offisielle retningslinjer for politikken på feltet. SIU er det nasjonale kontoret for internasjonale program. SIU forvalter internasjonale programmer og tiltak innen utdanning for flere departementer. Et eksempel er Erasmus pluss-programmet, som dekker grunnskole, høyere utdanning og yrkesutdanning, men også idrett og ungdomsarbeid. Senteret skal fremme internasjonalisering, kulturell kommunikasjon og mobilitet. Senteret har også ansvar for å profilere Norge som utdanningsnasjon og arbeidsland for forskere. Senteret skal i tillegg gi informasjon og råd innen sitt fagfelt, og driver utredningsarbeid innenfor sitt ansvarsområde.

SIU står fritt til å påta seg oppgaver for andre offentlige oppdragsgivere under forutsetning at de fullfinansieres. Om lag 20 prosent av SIUs driftsinntekter kommer fra oppdrags- og bidragsfinansiering. SIU forvalter programmer for blant annet Utenriksdepartementet, Norad og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

3.4.2.4 Heleide aksjeselskaper

Universitets- og høyskoleavdelingen forvalter eierskapet i fire statsaksjeselskaper: Simula, UNINETT, NSD og UNIS. Selskapene finansieres i ulik grad over statsbudsjettet. Departementet styrer selskapene i tråd med statens eierskapspolitikk. Som eier har departementet kontakt med selskapene gjennom kontaktmøter. Møtene avholdes etter behov.

Simula
Simula Research Laboratory ble etablert som aksjeselskap i 2002. Selskapet har tre hovedoppgaver: forskning, utdanning i samarbeid med norske universiteter og nyskaping basert på forskningen i senteret. Selskapet skal drive grunnleggende langsiktig forskning av høyt internasjonalt nivå på utvalgte områder innen

[66] «Akkreditere» er riktig terminologi for universiteter og høyskoler, mens «godkjenne» er riktig for fagskoler. For enkelhets skyld benytter vi i det videre «godkjenne» om alle disse institusjonene.

[67] Se Meld. St. 18 (2014–2015) avsnitt 6.2.3, på s. 69.

programvare- og kommunikasjonsteknologi. Simula hadde ved utgangen av 2014 140 ansatte.

I 2014 hadde Simula-konsernet samlede driftsinntekter på 149 mill. kroner og et overskudd på 1,1 mill. kroner. Simula mottok 52 mill. kroner i grunnbevilgning fra staten. Av disse kommer 31 mill. kroner over Kunnskapsdepartementets budsjett via Norges forskningsråd, 11 mill. kroner fra Nærings- og handelsdepartementet og 10 mill. kroner fra Samferdselsdepartementet. Selskapet mottar også andre tilskudd fra bl.a. Norges forskningsråd og EU på til sammen 64 mill. kroner.

UNINETT
UNINETT-konsernet driver nett og nett-tjenester for universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner og håndterer andre nasjonale IKT-oppgaver. Konsernet består av et morselskap og to datterselskaper. Samlet omsetning i 2014 var 256 millioner kroner. UNINETT holder til i Trondheim og har rundt 100 ansatte.

Kunnskapsdepartementet ga 115 mill. kroner i tilskudd til UNINETT AS i 2014. Selskapet hadde i 2014 et underskudd på 8 mill. kroner.

UNINETT-konsernet består av UNINETT AS som utvikler og driver det norske forskningsnettverket med mer enn 200 norske utdanningsinstitusjoner, UNINETT Norid AS som blant annet er registreringsenhet for .no-domenet og UNINETT Sigma 2 AS som administrerer anskaffelser og drift av nasjonalt utstyr for avanserte vitenskapelige beregninger. UNINETT Sigma 2 AS skal blant annet sørge for en langsiktig utvikling av infrastrukturen.

Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD)
NSD ble etablert i 1971 med en institusjonell tilknytning til Norges forskningsråd. I 2003 ble virksomheten omgjort til et aksjeselskap. NSD skal sikre dataformidling og tjenesteyting overfor forskningssektoren. Hovedtyngden av NSDs brukere kommer fra universitetene, høyskolene og institutt-sektoren og i hovedsak fra de samfunns-vitenskapelige fagområdene. NSD er i dag et av verdens største arkiv for forskningsdata og formidler av data og datatjenester til forskningssektoren. NSD er et kompetanse-senter som veileder forskere og studenter om datainnsamling, dataanalyse, metode, personvern og forskningsetikk. NSD har også oppgaver som personvernombud for andre sektorer, for eksempel helsesektoren.

NSD hadde samlede inntekter på 63 mill. kroner i 2014. Hovedandelen kommer fra Norges forskningsråd, departementene, universitets- og høyskolesektoren og EU. Fra Kunnskapsdepartementet mottok NSD 15,1 mill. kroner i tilskudd til Database for statistikk om høgre utdanning (DBH). NSD hadde i 2014 et overskudd på 13,5 mill. kroner. NSD har 94 ansatte.

Universitetssenteret på Svalbard (UNIS)
Universitetssenteret på Svalbard er lokalisert i Longyearbyen, og med det verdens nordligste forsknings- og utdannelsesinstitusjon. UNIS har ikke selv akkrediterte studietilbud, men tilbyr disse i samarbeid med fastlands-institusjonene.

Departementet ga i 2014 tilskudd på 118 mill. kroner for å dekke drift og investeringer for UNIS sin forsknings- og utdannings-virksomhet og for å bidra til å utvikle studie-tilbud på om lag 220 studentårsverk. I tillegg hadde UNIS inntekter på 62 mill. kroner. Av dette var 47 mill. kroner prosjektinntekter og 15 mill. kroner inntekter fra salg av konsulent-tjenester og utleie. Selskapet hadde i 2014 et overskudd på 2,1 mill. kroner.

3.4.2.5 **1-4-4-organer**

Det finnes 7 såkalte 1-4-4-organer med oppgaver rettet mot drift av nasjonale fellesoppgaver i universitets- og høyskole-sektoren. Organene mottok i 2015 171 mill. kroner fra departementet, som øremerkede

midler via vertsinstitusjonenes budsjetter.[68] En del virksomheter får prosjektbevilgninger o.l. over andre budsjettposter og har noen eksterne inntekter.

Flere av 1-4-4-organene og organiseringen av deres oppgaver er omtalt i strukturmeldingen. Særlig aktuelt er tilrådingen om å vurdere å omgjøre Fellesadministrativt tjenestesenter (FSAT) til et forvaltningsorgan underlagt departementet. Dette må sees i sammenheng med tilrådingen om å vurdere å flytte NOKUTs kompetansesenter til FSAT. Videre tilrådes det å nedsette en arbeidsgruppe som skal utarbeide en helhetlig strategi for hvordan faglig aktivitet og administrasjon kan brukes mer effektivt. Innretningen av BIBSYS og Norgesuniversitetet anbefales også vurdert.

Artsdatabanken – NTNU
Artsdatabanken er en nasjonal kunnskapsbank for biologisk mangfold. Artsdatabankens viktigste oppgave er å forsyne offentligheten og forskningsmiljøene med informasjon om norske arter og naturtyper. Kunnskap om arter og natur som finnes i magasiner, samlinger og databaser hos museer, forskningsinstitutter, forvaltningsorganer og frivillige organisasjoner, og samles under en felles plattform og gjøres allment tilgjengelig gjennom Artsdatabanken. Kunnskapsdepartementet tildelte 26 mill. kroner til Artsdatabanken i 2014. Artsdatabanken har om lag 20 ansatte (2014).

BIBSYS – NTNU
BIBSYS er leverandør av biblioteksystemer og andre systemer og løsninger for utveksling, lagring og gjenfinning av data. De leverer primært tjenester til institusjoner i universitets- og høyskolesektoren og Nasjonalbiblioteket, men også til andre sektorer. Departementet tildelte 3,5 mill. kroner til BIBSYS i 2014. BIBSYS har om lag 40 ansatte (2014).

CRIStin: Current Research Information System In Norway – UiO
CRIStin er nasjonalt register over forskningspublikasjoner og -resultater i Norge. Systemet er et rapporteringssystem for forskningspublikasjoner, forskerkatalog, prosjekter, forskningsenheter og årsrapportering. Ansvaret er gitt fra Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet og dekker universitets- og høyskolesektoren, instituttsektoren og helseforetakene. Kunnskapsdepartementet tildelte 24,5 mill. kroner til CRIStin i 2014. CRIStin har om lag 20 ansatte.

Felles studieadministrativt tjenestesenter (FSAT) – UiO
FSAT skal forvalte, utvikle, vedlikeholde og drifte studieadministrative systemer og tjenester til norske universiteter og høyskoler. Det samordnede opptaket til høyere utdanning utgjør en viktig del av virksomheten. I 2014 tildelte Kunnskapsdepartementet 34 mill. kroner til Samordna Opptak, som er en del av FSAT. FSAT har 90 ansatte (2014).

Nasjonalt senter for realfagsrekruttering – NTNU
Senterets oppgave er å bidra til økt rekrutteringen til realfagsutdanning i ungdomsskolen, videregående skole og høyere utdanning og til realfaglige yrker. Kunnskapsdepartementet tildelte 7,5 mill. kroner via NTNU i driftsbevilgning i 2014. Senteret har sju ansatte.

Norgesuniversitetet – UiT
Norgesuniversitetet arbeider for å fremme utvikling og bruk av digitale læringsformer i høyere utdanning og i samarbeidet med arbeidslivet. Det finansierer utviklingsprosjekter for IKT-støttet og fleksibel utdanning ved universiteter og høyskoler. Norgesuniversitetet forsker og utreder om dette fagfeltet og gir råd til departementet. Det formidler også kunnskap gjennom nettsider, prosjekter, publikasjoner, konferanser og seminarer. Kunnskapsdepartementet tildelte 25,5 mill. kroner i drifts- og prosjektmidler til

[68] Kap. 280 post 51 i statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S (2015–2016).

Norgesuniversitetet i 2014. Norges-universitetet har 11 ansatte.

Program for kunstnerisk utviklingsarbeid (PKU) – KhiB
PKU skal stimulere til og legge til rette for at det gis utdanning innen kunstnerisk utviklingsarbeid på høyeste nivå, tilsvarende doktorgradsutdanning på andre fagfelt, og for at fagmiljøene styrker sin kompetanse i kunstnerisk utviklingsarbeid. Statlige midler blir kanalisert til PKU for nasjonal konkurranse gjennom ulike programmer. I 2014 tildelte Kunnskapsdepartementet 34 mill. kroner til PKU. PKU har to administrativt ansatte.

3.4.2.6 Universitets- og høyskolerådet

Universitets- og høgskolerådet (UHR) er et samarbeidsorgan for norske universiteter og høyskoler som er godkjent etter universitets- og høyskoleloven. UHR er organisert som en forening og ledes av et representantskap og et styre. Representantskapet er det øverste organet og består av representanter fra medlemsinstitusjonene og Norsk Studentorganisasjon.

UHR er i utgangspunktet et uavhengig interesseorgan for sektorens institusjoner. UHR skal tale institusjonenes sak ovenfor departementet og regjeringen. Samtidig utfører UHR enkelte forvaltningsoppgaver på vegne av departementet, bl.a. som sekretariat for Komité for kjønnsbalanse og mangfold i forskning og for Lærebokutvalget som fordeler midler til å utgi læremidler. Departementet gir UHR tilskudd for å utføre disse oppgavene. I 2015 utgjorde dette 16 mill. kroner.[69]

UHR omtales i kap. 6 i strukturmeldingen.[70] Her foreslås det at man vurderer å flytte forvaltningsoppgavene som utføres for departementet til en annen aktør i sektoren.

3.5 Forskning

3.5.1 Om forskningssektoren

I statsbudsjettet framgår følgende mål for forskningssektoren, jf. Prop. 1 S (2015–2016):

- Høy kvalitet i utdanning og forskning
- Forskning og utdanning for velferd, verdiskaping og omstilling
- Effektiv, mangfoldig og solid høyere utdanningssektor og forskningssystem

3.5.1.1 Utvikling og dagens sektor

Norsk forskningsvirksomhet har ekspandert betydelig i etterkrigstiden. FoU-statistikken viser en tilnærmet tidobling i forskerårsverk fra 1963 til årtusenskiftet. I 2015 utgjorde de offentlige FoU-utgiftene nærmere 14 mrd. kroner.

Behovet for å styrke koordineringen av forskningspolitikken har vært påpekt i flere evalueringer og gjennom en årrekke, sist av Riksrevisjonen i 2012. Nylig har Produktivitetskommisjonen pekt på utfordringer ved sektorprinsippet. Kommisjonenes leder Jørn Rattsø har i flere innlegg stilt spørsmål ved om sektoriseringen går på bekostning av kvalitet.

For å styrke arbeidet har regjeringen fra juni 2014 konkludert med at den vil behandle forskningspolitikken i ordinære regjeringskonferanser og blir sitt eget forskningspolitiske utvalg. Samtidig vil regjeringen styrke koordineringsarbeidet med budsjettprosessen, langtidsplan for forskning, oppfølging av EU-strategien og høyere utdanning og i styringen av Forskningsrådet.

3.5.1.2 Ansvarsfordeling

Forskningen er organisert etter sektorprinsippet, som innebærer at de ulike departementene er ansvarlig for å finansiere forskning innenfor egen sektor. Kunnskapsdepartementet har koordineringsansvaret for den samlede forskningssektoren. Stortinget og regjeringen trekker i sin alminnelighet opp

[69] Kap. 281 post 78 i statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S (2015–2016)

[70] Meld. St. 18 (2014–2015) avsnitt 6.2.3, side 69.

rammebetingelsene og utformer overordnede mål og prioriteringer for forskningspolitikken.

Norges forskningsråd er landets eneste forskningsråd og har ansvar for alle fag-områder, både for grunnleggende, anvendt og innovasjonsrettet forskning. Forskningsrådet er derfor det sentrale strategiske organet for samordning i forskningspolitikken.

3.5.1.3 Finansiering

Samlede statlige midler til forskning og utvikling i 2016 er over 30 mrd. kroner, hvorav nær halvparten bevilges over Kunnskapsdepartementets budsjett.[71] Departementet bevilget i 2015 om lag 3 mrd. kroner til Forskningsrådet og over 2 mrd. kroner til EUs rammeprogram for forskning. Om lag en fjerdedel av de totale offentlige bevilgningene til forskning kanaliseres gjennom Forskningsrådet.

Universitets- og høyskolesektoren mottar om lag 60 prosent av offentlige forskningsmidler. Næringslivet står for 44 prosent av de totale FoU-utgiftene, universitets- og høyskole-sektoren 32 prosent, instituttsektoren om lag 24 prosent. Helsesektoren er inkludert i universitets- og høyskolesektoren og står for om lag 5 prosent.

3.5.2 Organisering og styring av det statlige virkemiddelapparatet

3.5.2.1 Forskningsavdelingen

Forskningsavdeling har ansvar for å utforme og følge opp norsk forskningspolitikk. Avdelingen skal støtte statsråden ved å samordne på tvers av departementer. Avdelingen har 27 ansatte.

Forskningsavdelingen har ansvar for generelle bevilgninger til grunnforskning, strategiske satsinger og forskningsinfrastruktur gjennom Forskningsrådet. Avdelingen har ansvar for internasjonalt forskningssamarbeid, herunder for bevilgninger til internasjonale forsknings-organisasjoner og -programmer. Avdelingen samordner politikken overfor forsknings-institutter og har et ansvar for den statlige basisfinansieringen av forskningsinstitutter. Departementet fastsetter retningslinjer for ordningen.

Avdelingen har videre ansvar for forsknings-etikk. Det omfatter lov om behandling av etikk og redelighet i forskning (forsknings-etikkloven), forskrift om behandling av etikk i forskning, og forvaltningsorganet De nasjonale forskningsetiske komiteene. Forskningsavdelingen har også et ansvar for de sju regionale forskingsfondene, som skal styrke regional forskning og innovasjon.[72]

3.5.2.2 Norges Forskningsråd

Norges forskningsråd er et forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet med særskilte fullmakter. Forskningsrådet har om lag 450 ansatte. Om lag en fjerdedel av de totale offentlige bevilgningene til forskning kanaliseres gjennom Forskningsrådet. I 2015 utgjorde dette rundt 8,3 milliarder kroner. Forskningsrådet mottar bevilgninger og styringssignaler over statsbudsjettet fra 15 departementer. Sammen med Nærings- og fiskeridepartementet finansierte Kunnskaps-departementet i 2014 samlet over 60 prosent av midlene som rådet fordeler. Målbildet til Forskningsrådet utformet i samarbeid med de øvrige bevilgende departementene.

Forskningsrådet er rådgiver, møteplass og sentral finansieringskilde for forskning og innovasjon. Forskningsrådet er et strategisk organ som er ansvarlig for å fremme og markedsføre norsk forskning i innland og utland, forvalte forskningsmidler, og gi departementene råd om forskningspolitikk. Forskningsrådet utgjør en viktig

[71] Bevilgninger til Forskningsrådet og til høyere utdanningsinstitusjoner.

[72] De sju regionale fondene ble opprettet 1. januar 2009 med en fondskapital på 6 mrd. kroner, og til sammen dekker fondene alle landets fylker. Fra 2015 ble fondsmekanismen avviklet og ført videre som en ordinær bevilgning på KDs budsjett.

finansieringskilde for universiteter og høyskoler.

Nye mål for Forskningsrådet ble vedtatt av regjeringen i juni 2014, med virkning fra 2015. Styringssystemet skal videreutvikles fram mot 2017, da alle elementene skal være ferdige. I 2012 ble Forskningsrådet evaluert på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.[73] Hovedkonklusjonen er at NFR nå fungerer godt og kan fortsette å gjøre det. Evalueringen har også vist at Forskningsrådet i dag nyter stor tillit fra sine omgivelser.

3.5.2.3 FEK – De nasjonale forskningsetiske komiteer

De nasjonale forskningsetiske komiteene er et forvaltningsorgan som omfatter flere komiteer og utvalg med et felles sekretariat. De enkelte komiteene og utvalgene er faglig uavhengige og oppnevnes av departementet. Hver komite og utvalg har en sekretariatsleder, mens en felles stab dekker administrasjon, juss og kommunikasjon. Komiteene har lovfestet uavhengighet gjennom forsknings-etikkloven.[74] I forskrift til forskningsetikkloven reguleres oppnevningen og sammensetningen av komiteene og utvalg. Departementet arbeider for tiden med en revisjon av loven. FEK omfatter i dag følgende komiteer og utvalg:

- Komite for medisin og helsefag (NEM)
- Komite for naturvitenskap og teknologi (NENT)
- Komite for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH)
- Nasjonalt utvalg for gransking av redelighet i forskning (Granskings-utvalget)

FEK var tidligere en såkalt randsone-virksomhet i Forskningsrådet, men ble fra 2013 opprettet som eget forvaltningsorgan for å gi økt uavhengighet. Dette ble blant annet anbefalt av en internasjonal evaluering av komiteene.

3.5.2.4 CESSDA-sekretariatet

CESSDA AS er et aksjeselskap opprettet for å være det juridiske verktøyet for samarbeidet som skjer i det europeiske samarbeidet Consortium of European Social Science Data Archives. Hovedkvarteret for CESSDA er i Bergen, med Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) som nasjonal koordinator. Selskapet er heleid av departementet, og styres etter de vanlige eierstyringsprinsippene for heleide selskaper. Selskapet er ment å være midlertidig. Nylig innlemmet Norge EU-forordningen om ERIC som ga en ny organisasjonsform for såkalte forskningsklynger. Det er planlagt å etablere CESSDA ERIC sommeren 2016 og CESSDA AS vil da avvikles.[75]

3.6 Kompetansepolitikk og voksenopplæring

3.6.1 Om kompetansepolitikken og voksenopplæring

I statsbudsjettet framgår følgende mål for kompetansepolitikk og voksenopplæring, jf. Prop. 1 S (2015–2016):

- Kompetanse som trengs i dag og i framtida

3.6.1.1 Utvikling og dagens sektor

Kompetansepolitikken omfatter den samlede politikken som påvirker utvikling og anvendelse av kompetanse i samfunns- og arbeidsliv. Kompetansepolitikkens mål er å bidra til bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse, skape et mer

[73] Technopolis Group 31. august 2012: *A good council? Evaluation of the Research Council of Norway*

[74] Lov av 30. juni 2006 nr. 66 om etikk og redelighet i forskning.

[75] ERIC er et eget rettssubjekt med rettslig handleevne. Organisasjonene har ikke eiere, og i all hovedsak er det kun land som kan være medlem. Et ERIC har status som internasjonalt organ i henhold til nærmere regler, er vertslandets regler som gjelder for organisasjonen og det er krav til at særlige forhold reguleres i vedtektene. Se forordning (EF) nr. 723/2009 om Fellesskapets rettslige ramme for et konsortium for en europeisk forskingsinfrastruktur (ERIC-konsortium) og Lov av 12. november 2015 om konsortium for Europeisk forskningsinfrastruktur.

inkluderende kunnskapssamfunn og utvikle et mer kunnskapsbasert, læringsorientert og innovativt arbeidsliv. Sammenlignet med utdanningspolitikken har kompetansepolitikken et tydeligere anvendelses- og arbeidslivsperspektiv. Kompetansepolitikken består grovt sett av tre deler:

- *Voksenopplæring* og annen læring utover førstegangsopplæring
- *Kompetansevurdering* og anerkjennelse av kvalifikasjoner og læring
- *Arbeidsmarkedspolitikk*, som karriereveiledning og dimensjonering av utdanning

Voksnes rett til grunnopplæring reguleres i opplæringsloven. Opplæring ved studieforbund[76] og nettskoler reguleres i voksenopplæringsloven.

Departementet arbeider med en stortingsmelding for å utvikle en ny og helhetlig politikk for dem som står i fare for å falle utenfor arbeidslivet eller som har falt utenfor. Meldingen utarbeides i samarbeid med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet.

Nøkkeltall (2014–2015)

- Voksne i grunnskoleopplæring: 10 071
- Voksne i videregående opplæring: 22 845
- Voksne som fikk vitnemål eller fag-/svennebrev: 11 300
- Deltakere i basiskompetanse i arbeidslivet (BKA): 7467
- Deltakere på kurs i studieforbund: 509 700

3.6.1.2 Ansvar for voksenopplæring og kompetansepolitikk

Arbeidslivsorienteringen gjør at kompetansepolitikken er nær arbeidsmarkedspolitikken, som Arbeids- og sosialdepartementet har ansvar for. Kunnskap i norsk språk og samfunnsliv er viktig for integreringen av innvandrere. Kompetansepolitikken er derfor også viktig for integrering av innvandrere, som Justis- og beredskapsdepartementet nylig overtok ansvaret for fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Kunnskapsdepartementet har et generelt samordningsansvar for kompetansepolitikken, men ansvar og virkemidler går på tvers av departementer, sektorer og forvaltningsnivå.

Vox er nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikken og har både samordnende og operative oppgaver på tvers av departementene. Utdanningsdirektoratets ansvar for grunnopplæring og opplæringsloven gjelder også voksne som har rett til grunnskole eller videregående opplæring. Kommuner og fylkeskommuner har plikt til å gi lovfestet grunnopplæring til voksne. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) arbeider med introduksjonsprogrammet, hvor opplæring i norsk og samfunnskunnskap er en viktig komponent. Arbeids- og velferdsetaten (NAV) tilbyr ulike typer opplæring til arbeidssøkere og støttemottakere. Ansvarlige myndigheter bruker ofte studieforbund og private aktører til å gjennomføre voksenopplæringen.

Karriereveiledning til ulike grupper utføres både av skolen, NAV, fylkesvise karrieresentre og høyskoler og universiteter. Vox samordner, informerer og veileder. Flere aktører har oppgaver innen realkompetansevurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning. Bl.a. har Utdanningsdirektoratet, kommuner og fylkeskommuner ansvar for vurdering som er hjemlet i opplæringsloven. NOKUT, høyskoler og universiteter vurderer utdanning og realkompetanse innen høyere utdanning og fagskole. Vurdering for arbeidssøkere betales i enkelte tilfeller av NAV. Vox samordner, informerer og veileder også på dette området.

3.6.1.3 Finansiering

Samlet bevilgning fra Kunnskapsdepartementet til voksenopplæring var om lag 550

[76] Ideelle organisasjoner som har voksenopplæring som hovedformål.

mill. kroner i 2015.[77] Tilskudd til voksenopplæring var 215 mill. kroner.[78] Til program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) ble det bevilget 169 mill. kroner.[79] Midler til tiltak for livslang læring, inkludert karriereveiledning, var på 100 mill. kroner.[80]

3.6.2 Organisering og styring av det statlige virkemiddelapparatet

3.6.2.1 Avdeling for analyse, internasjonalisering og kompetansepolitikk (AIK)

AIK har ansvar for voksenopplæring og kompetansepolitikk. Avdelingen har fagansvar for videreutvikling av kompetansepolitikken og for arbeidet med livslang læring. Dette inkluderer forvaltning av lov om voksenopplæring og etatsstyringsansvar for det underliggende organet på kompetanse- og voksenopplæringsfeltet, Vox. Avdelingen har i tillegg ansvar for departementets interne analyse- og dokumentasjonsarbeid og koordinerer det internasjonale utdannings- og forskningssamarbeidet i departementet. Dette innebærer å koordinere arbeidet mot FN, OECD, EU og Nordisk råd.

AIK er sekretariat for Den norske UNESCO-kommisjonen. UNESCO-kommisjonen er et rådgivende organ for norske myndigheter, et bindeledd mellom myndighetene og fagmiljøer på UNESCO sine ansvarsområder og gir tilskudd til UNESCO-formål. Avdelingen har 32 ansatte.

3.6.2.2 Vox

Vox er det nasjonale fagorgan for kompetansepolitikk. Det ble opprettet i 2001 som nasjonalt senter for læring i arbeidslivet for å samle statlig kompetanse om voksnes læring. Det skjedde ved å slå sammen Norsk voksenpedagogisk institutt, Norsk fjernundervisning og Statens ressurs- og voksenopplæringssenter. I 2004 ble forskningsavdelingen i organet overført til NTNU. I 2010 fikk Vox et utvidet ansvar for politikkutvikling og analyse.

Organisasjonen har i overkant av 100 medarbeidere. I tillegg til det årlige tildelingsbrevet fra Kunnskapsdepartementet får Vox oppdragsbrev fra Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet med oppgaver innen norskopplæring og integrering. Om lag 30 av de ansatte finansieres av BLD. Vox tar også oppdrag for andre departementer og offentlige organer og har en internasjonal kontaktflate.

En sentral oppgave for Vox er å arbeide for økt deltakelse i samfunns- og arbeidsliv ved å heve kompetansenivået til voksne. Vox har fagansvar for karriereveiledning og realkompetansevurderinger, og utreder og analyserer om voksnes læring. Vox følger opp læreplan og prøver for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.[81]

Vox har ansvaret for en rekke tilskudd og tilskuddordninger. Dette gjelder tilskudd til voksenopplæring (studieforbund), til freds- og menneskerettighetssentre, til regionale partnerskap for karriereveiledning, og til Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA). BKA har som mål å gi flere voksne opplæring i grunnleggende ferdigheter gjennom kurs i regi av arbeidsgiver. Ordningen er søknadsbasert og skal medvirke til å styrke grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og IKT og i muntlig norsk i kombinasjon med en eller flere grunnleggende ferdigheter. Ordningen har blitt utvidet de senere årene. Fra 2015 er en liten del av bevilgningen gitt til et tilsvarende program for Basiskompetanse i frivilligheten (BKF). Fra 2016 utvides ordningen til å dekke norskopplæring.

[77] Kap. 254, 256, 257 og 258 i statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S (2015–2016).
[78] Kap. 254 i statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S (2015–2016).
[79] Kap. 257 i statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S (2015–2016).
[80] Kap. 258 i statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S (2015–2016).
[81] Sistnevnte er på oppdrag fra BLD.

3.7 Lånekassen, NUPI og Meteorologisk institutt

I statsbudsjettet framgår følgende mål for utdanningsstøtteordningene, jf. Prop. 1 S (2015–2016):

- God tilgang til utdanning
- Kompetanse som trengs i dag og i framtida

3.7.1 Administrasjons- og økonomiavdelingen – diverse organer

Administrasjons- og økonomiavdelingen har forvaltnings- og etatsstyringsansvar for Statens lånekasse for utdanning, Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og Meteorologisk institutt (Met). Begrunnelsen for dagens plassering er at virksomhetene ikke passer naturlig eller praktisk inn i en fagavdeling. De er derfor lagt til en egen seksjon i administrasjons- og økonomiavdelingen. Seksjonen har også ansvaret for å forvalte lov om utdanningsstøtte med tilhørende forskrifter.

3.7.1.1 Lånekassen – Statens lånekasse for utdanning

Statens lånekasse for utdanning har ansvaret for å forvalte de nasjonale utdanningsstøtteordningene. De to hovedformene for støtte er utdanningsstipend og lån, og det kan søkes om støtte til både videregående opplæring, høyere utdanning og annen utdanning. Lånekassens virksomhet har derfor en naturlig tilknytning til departementets ansvarsområde. Lånekassen er et ordinært, statlig forvaltningsorgan underlagt Kunnskapsdepartementet og ledes av et styre.

Lånekassen har i dag om lag én mill. kunder, inkludert tilbakebetalere. I undervisningsåret 2014–2015 utbetalte Lånekassen 4 mrd. kroner i stipend og 22 mrd. kroner i lån. Utlånsporteføljen utgjorde 147 mrd. kroner ved utgangen av 2014.

3.7.1.2 Met – Meteorologisk institutt

Meteorologisk institutt ble etablert i 1866 og er et statlig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet. Instituttet har eget styre og har om lag 450 årsverk. Hovedoppgavene er å varsle været, overvåke klimaet og drive forsking. Instituttet er i dag et ledende internasjonalt kompetansemiljø innen sitt fagfelt. Instituttets faglige oppgaver er oppsummert i vedtektenes § 1, hvor det heter at *«Meteorologisk institutt står for den offentlige meteorologiske tjeneste for sivile og militære formål. Instituttet skal arbeide for at myndigheter, næringslivet, institusjoner og allmennheten best mulig kan vareta sine interesser for sikring av liv og verdier, for planlegging og for vern av miljøet.»*

Instituttets oppgaver innebærer blant annet å utarbeide værvarsler, studere Norges klima og gi klimatologiske utredninger, innhente meteorologiske data, drive forsknings- og utviklingsarbeid og levere flyværtjenester.

3.7.1.3 NUPI – Norsk Utenrikspolitisk Institutt

NUPI ble opprettet av Stortinget i 1959 og forsker på internasjonale spørsmål innen områder av særlig relevans for norsk utenrikspolitikk. NUPI forsker på tre hovedområder: sikkerhet og risiko, vekst og utvikling og internasjonal orden og styring. NUPI har om lag 80 ansatte, inkludert deltidsstillinger og gjestestillinger.

NUPI er et statlig organ under Kunnskapsdepartementet, men arbeider faglig og politisk uavhengig. NUPIs viktigste finansieringskilder er Norges Forskningsråd, Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet. Øvrige oppdragsgivere er private selskaper og internasjonale organisasjoner, herunder EU. Departementet styrer NUPI gjennom styret, og for øvrig i tråd med vedtektene for institusjonen og målene i finansieringssystemet for instituttsektoren. NUPI har en årlig omsetning på rundt 75–80 mill. kroner. Mer enn 75 prosent kommer fra prosjektanskaffelser.

4 Prinsipper for organisering og generelle problem-stillinger

4.1 Innledning

Kunnskapsdepartementets ansvarsområde fremstår som helhetlig. Det er et sammenhengende løp fra barnehage og grunnopplæring, til høyere utdanning og forskning. Dette er et godt utgangspunkt for organisering av det statlige virkemiddelapparatet og gir gode forutsetninger for å skape en helhetlig politikk. Målbildet i statsbudsjettet, jf. Prop. 1 S (2015–2016) for Kunnskapsdepartementet tegner også opp en felles visjon om at *«Kunnskap gir moglegheiter for alle»*.

Samtidig er det langt mellom ytterpunktene, fra barnehage til forskning og kompetansepolitikk. Det er til dels store ulikheter i den vertikale organiseringen av departementets ansvarsområder. Organisasjonskartet viser et høyt antall underliggende virksomheter med ulik innretning og varierende størrelser. Det vitner om krevende strukturer i de ulike sektorene. Organiseringen er påvirket av ulike ansvarsfordelinger mellom statlig og kommunalt nivå og tilhørende brudd i styringslinjene. Som omtalt i kapittel 3 bidrar dette til asymmetri i arbeidsfordelingen mellom ulike avdelinger i departementet og de ytre etatene. Organisasjonskartet viser videre en sterk sektorvis organisering. Det er lite innslag av fellesfunksjoner på tvers av sektorene.

Organiseringen av underliggende virksomheter bærer preg av at strukturen har vokst fram uten en klar plan. Departementet ser ut til å ha hatt en pragmatisk tilnærming til oppgavefordeling og opprettelse av organer. Flere virksomheter har oppstått som en løsning på en konkret utfordring, og ansvarsfordelingen mellom organene er ofte vurdert på samme grunnlag. Organene og oppgavefordelingen kan bestå lenge etter at grunnlaget for å opprette dem er endret. Dette har ført til at organisasjonskartet har et ad hoc-preg.

Samtidig har det vært en rekke endringer i de ulike sektorene de senere årene. Departementets ansvarsområde bærer preg av stadige nye krav til kvalitet, gjennomføring og produksjon. Dette utfordrer omstillingsevnen. Også i dag er det en rekke prosjekter, meldinger og tiltak under arbeid, og flere av disse kan og vil medføre organisasjonsendringer. Vårt generelle inntrykk etter samtaler med aktører i sektoren og i lys av internasjonale målinger er at resultatene i kunnskapssektoren ikke alltid samsvarer med ressursene som settes inn. Vi får også et inntrykk av at tiltak som iverksettes, ikke nødvendigvis gir de ønskede resultatene.

Det er ikke en del av mandatet å vurdere resultatene i sektoren. Utgangspunktet for dette arbeidet er likevel et premiss om at god organisering kan bidra til bedre resultater. Ulike tiltak blir mer effektive med et godt organisert virkemiddelapparat. Rapportens tilrådinger legger derfor vekt på å tilrettelegge for en mer helhetlig tilnærming til organiseringen av sektoren. Det er et mål at organiseringen vil stå seg over tid, og at den kan justeres i tråd med endrede behov.

4.2 Vurderingskriterier for organisering av kunnskapssektoren

I mandatet står det at forslagene skal legge til rette for

- god og konsistent måloppnåelse i kunnskapssektoren
- utdanning og forskning av høy kvalitet
- sektorenes og samfunnets behov nå og i framtiden
- effektiv ressursbruk
- styring, ledelse og ansvarliggjøring
- et klarere skille mellom policyutvikling, forvaltning, tjenesteproduksjon og tilsyn.

Målene danner utgangspunkt for hvilke generelle prinsipper for organisering av statlig virksomhet som er relevant å legge vekt på i denne rapporten. I de videre vurderingene vil vi i tillegg legge til grunn et sett med vurderingskriterier som baserer seg på

nasjonale veiledere ved omstilling i staten[82] og beste praksis for effektiv organisering av forvaltningen: [83, 84]

- *Effektivitet* – Organiseringen bør legge til rette for effektiv ressursbruk.
    - *Formålseffektivitet* – Aktiviteten bør komme brukeren til nytte. Organiseringen bør være best mulig egnet til å ivareta oppgaver og behov på området.
    - *Kostnadseffektivitet* – Aktiviteten bør utføres til lave kostnader. Organiseringen bør bidra til best mulig samlet bruk av ressurser, tid og kompetanse.
    - *Allokeringseffektivitet* – Organiseringen bør legge til rette for god prioritering slik at den siste kronen kan plasseres der den gir størst nytte.
    - *Dynamisk effektivitet* – Virksomhetene bør være omstillingsdyktige og må raskt kunne fange opp nye behov og utviklingstrekk.
- *Styrbarhet* – Valg av styringsmodell og organisasjonsform bør skje ut fra en vurdering av de ulike etatenes roller, oppgaver og ansvar, krav til uavhengighet og det politiske behovet for styring.
- *Rolleklarhet* – Organiseringen bør legge til rette for tydelige roller, klare og forutsigbare ansvarsforhold, tydelige mandater og oppgaver, og bidra til å skape legitimitet og tillit i sektoren.
- *Brukerorientering* – Organiseringen bør være ukomplisert og forståelig og legge til rette for tjenester som er lett tilgjengelige for relevante institusjoner og personer.
- *Ivareta tradisjonelle rettsstatsverdier* – Hensynet til at saker skal behandles på forsvarlig måte, vurderinger foretas av uhildede personer, og muligheten for å få en avgjørelse overprøvd legger premisser for hvordan forvaltningsapparatet organiseres.
- *Gjennomførbarhet* – Gevinstene bør være større enn selve kostnadene ved omstillingene. Kostnadene omfatter også de ledelsesressurser som må settes inn for å skape oppslutning om reformer. En må ta høyde for at produksjonen kan bli lavere i en periode hvor virksomheter er under omstilling.

Anvendt på sentralforvaltningen gir dette følgende generelle tilrådinger:

- *Ryddig ansvarsfordeling mellom departement og ytre etat*: Departementet bør rendyrke rollen som faglig sekretariat for statsråden, mens forvaltningsoppgaver i hovedsak bør løses i ytre etat.
- *Ryddig ansvarsfordeling mellom departementer og forvaltningsnivåer:* Ansvarsfordelingen på fagområder som dekker flere departementer og forvaltningsnivåer må være tydelig. Ansvaret for den enkelte virksomhet og oppgave må være riktig plassert.
- *Relativt få og store forvaltningsorganer med klare ansvarsgrenser*: Forvaltningsoppgaver bør samles i større enheter med brede og naturlig avgrensede ansvarsområder og med relativt vide faglige og administrative fullmakter.
- *Organisasjonsform som passer til oppgaven*: En oppgaves karakter bør bestemme om den skal løses innenfor eller utenfor staten, og i hvilken type virksomhet.
- *Samordning av likeartede og tverrgående oppgaver*: Slike oppgaver kan organiseres i tverrgående virksomheter eller løses gjennom samarbeid mellom selvstendige virksomheter.

[82] Se bl.a. DFØ (2008) *Omstilling av statlige virksomheter. Veileder i beregning av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader*, DFØ (2011) *Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styringen*.

[83] Vurderingskriteriene benyttes ofte av Direktoratet i forvaltning og IKT (tidligere Statskonsult) i evalueringer av og rådgivningstjenester til statlige virksomheter. Et lignende sett med kriterier ble benyttet av arbeidsgruppen som foreslo endringer i organisering av Helse- og omsorgsdepartementets underliggende virksomheter.

[84] Se også Hermansen, T: *En bedre styrt stat?* Oslo 2015, Fagbokforlaget

4.3 Sentrale problemstillinger

På bakgrunn av kriteriene og anbefalingene over redegjøres det her for det vi anser som de sentrale problemstillingene ved organiseringen av den statlige utdannings- og forskningsadministrasjonen i dag.

Organiseringen av departementet legger føringer for det øvrige statlige virkemiddel-apparatet. Selv om det ikke er en del av mandatet å vurdere den interne organiseringen av departementet, tillater vi oss enkelte kommentarer. Et departement bør organiseres med store avdelinger med tydelig sektor-ansvar og delegert ansvar for å prioritere egne midler og personalressurser. Fagavdelingene bør ha ansvar for å følge opp etatene under sitt fagområde. Løpende koordinering av arbeidsoppgaver på tvers av avdelings-strukturen bør finne sted på lavest mulig nivå gjennom egne prosjekter og arbeidsprosesser.

4.3.1 For mange og for små virksomheter

Det er en fordel for et departement å ha relativt få og store underliggende virksomheter. Det letter styrbarheten og rolleklarheten, og tilrettelegger for faglige, økonomiske og administrative stordriftsfordeler. Det legger også til rette for mer effektiv samordning av oppgaver, både i en sektor eller på tvers av sektorer. Sentraliserte strukturer kan bidra til tydeligere og mer direkte inngripen fra departementet og til mindre behov for koordinering og samordning med og mellom ulike virksomheter.

Dagens organisasjonskart teller et stort antall underliggende og tilknyttede virksomheter. Mange av virksomhetene er små. Det øker risikoen for uklare roller og overlappende ansvar og svekker styrbarheten av sektoren. Det må antas at departementet bruker tid på å beskrive og koordinere ulike virksomheters oppgaveportefølje, og at det er avklaringer som jevnlig må eller bør foretas. Departementets etatsstyring blir mer krevende med et høyt antall virksomheter. I sum gir dette risiko for dårligere ressursutnyttelse og svakere måloppnåelse.

Det vil være en fordel med færre og større virksomheter under Kunnskapsdepartementet, og antallet virksomheter bør derfor reduseres. Det bør tilstrebes å skape større organisatoriske enheter. Dette gir grunnlag for å utnytte stordriftsfordeler i ledelse og administrasjon, og virksomhetene blir lettere å styre for departementet.

De ulike nemndene, råd og utvalg i kunnskapssektoren har behov for sekretariats-tjenester. Disse oppgavene er ikke nødvendigvis omfattende. Departementet bør legges til grunn en felles tilnærming til hvordan det organiserer slike enheter. Det er ikke hensiktsmessig at departementet har sekretariatsfunksjon for permanente nemnder, råd og utvalg. Også andre oppgaver kan være for små til å forsvare en egen organisatorisk enhet. I tråd med et ønske om å redusere antallet virksomheter tilrår vi derfor at slike og lignende oppgaver som hovedregel ikke bør organiseres som permanente virksomheter. Dette er løpende forvaltnings- og driftsoppgaver som bør legges til et større forvaltningsorgan i sektoren.

4.3.2 Uklar ansvarsfordeling mellom underliggende virksomheter

De ulike virksomhetene har oppstått på ulike tidspunkt på grunnlag av aktuelle behov. Når det har blitt opprettet en virksomhet eller et organ, har det blitt innpasset i det eksisterende organisasjonskartet. Sektorene har tidvis båret preg av skiftende behov, for eksempel i form av reformer og behov for veiledning og støtte, og ved innføring av nye politiske tiltak og prosjekter. Flere av virksomhetenes mandater og oppgaver har derfor blitt justert og endret over tid. Det er flere eksempler på tilpasninger og justeringer i oppgavefordelingen mellom både departement og underliggende virksomheter og mellom de ulike underliggende organene.

Særlig mellom underliggende virksomheter, men også mellom departement og underliggende virksomheter, finner vi eksempler på uklare ansvarsområder og sammenfallende oppgaver som behandles i ulike organer. Et eksempel er ansvarsfordelingen mellom Vox og Utdanningsdirektoratet, som er delvis overlappende og utydelig. Begge organer har ansvar for læreplaner, veiledning og støtte innenfor ulike deler av opplæringsløpet. Nasjonale sentre har et særlig ansvar for veiledning og faglige bidrag innenfor sitt fagområde, mens direktoratet har et generelt ansvar for støtte og veiledning. Det synes ikke alltid klart for brukerne hvor man skal henvende seg for ulike behov.

Større organer vil kunne bidra til klarere ansvarsfordeling og mindre risiko for overlappende oppgaver. Uavhengig av størrelsen på virksomheten må det tilstrebes en klar arbeidsfordeling mellom ulike organer, og en må unngå uklare og overlappende ansvarsområder. Hver virksomhet bør så langt råd er, få konsentrere seg om sine kjerneoppgaver. Departementet og virksomheter bør likevel være oppmerksom på at oppgaver kan falle mellom flere stoler.

En tydeligere oppgavefordeling vil legge til rette for økt effektivitet, klarere styringslinjer og et mer oversiktlig og brukervennlig virkemiddelapparat. Å samle like oppgaver eller oppgaver i samme sektor i større enheter som får et mer helhetlig ansvar innen sitt avgrensede område, vil kunne bidra til dette.

4.3.3 Forvaltningsoppgaver i departementet - uklar ansvarsfordeling mellom departement og underliggende virksomheter

En del av mandatet for denne rapporten er å vurdere arbeidsfordelingen mellom departementet og underliggende virksomheter. Et viktig utgangspunkt er at arbeidsfordelingen bør være tydelig. Det bør ikke være tvil om en oppgave løses i departementet eller i en underliggende virksomhet.

I tråd med den generelle utviklingen de siste tiårene bør et departement tilstrebe å rendyrke rollen som faglige sekretariat for statsråden. Det er ikke mulig å sette en klar grense for hvilke oppgaver som bør delegeres ut fra departementet. Saker av vesentlig prinsipiell og politisk interesse og betydning bør ligge i departementet. Oppgaver uten løpende politisk prioritet og oppmerksomhet bør legges utenfor departementet. Virksomhet som ikke krever politiske avveiinger og som derfor ikke har statsrådens vedvarende oppmerksomhet, kan med fordel delegeres.

Enkeltsaker og ren forvaltningsvirksomhet bør i hovedsak delegeres til underliggende virksomheter. Generell myndighetsutøvelse, som lov- og budsjettarbeid, bør ligge i departementet, mens søknadsbehandling og enkeltvedtak bør ligge utenfor departementet. Virksomhetene bør ha alminnelig fullmakt til å fatte beslutninger innenfor rammer fastsatt av departementet. Store eller prinsipielle saker bør forelegges departementet, og departementet bør ha adgang til å instruere i slike saker.

En slik ansvarsfordeling legger til rette for at departementet kan utvikle politikk og styre underliggende virksomheter. Departementet kan da ha et langsiktig, strategisk og overordnet perspektiv på arbeidet. Underliggende virksomheter gir faglige innspill og står for gjennomføringen av de politiske vedtakene. Det blir da rom for både politisk og faglig langsiktighet.

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. Særskilte grunner kan bl.a. være tilfeller hvor virksomhetene som skal styres har sterk autonomi, og oppgavene i stor grad består av forvaltningsoppgaver og løpende oppfølging av sentralt fastsatte retningslinjer eller pålegg. Departementet kan delegere styring og

oppfølging av den enkelte virksomhet til et mellomliggende forvaltningsorgan, mens strategiske beslutninger og sektorstyring ivaretas av departementet i styringen av forvaltningsorganet.

Innenfor disse kriteriene åpnes det likevel for et skjønn ved vurdering av oppgaver mellom departement og underliggende etater. Grensen kan variere mellom departement og avdelinger, og mellom ulike oppgavetyper med tilhørende organisatorisk plassering. Det er viktig at departementet beholder tilstrekkelig fagkompetanse og ressurser til å reelt sett kunne styre virksomhetene og vurdere deres innspill og aktivitet.

Utflytting av oppgaver kan medføre at de samlede administrative oppgaver og utgifter øker. Dobbeltbehandling av saker kan forekomme. Det er derfor viktig at det etableres en tydelig ansvarsfordeling mellom departementet og underliggende virksomheter, og at både departement og virksomheter utviser budsjettdisiplin og vilje til å prioritere over tid.

Det er i dag asymmetri i oppgavefordelingen mellom departement og underliggende virksomheter i de ulike sektorene. Universitets- og høyskoleavdelingen utfører en betydelig større andel forvaltningsoppgaver enn departementets øvrige avdelinger. Hovedforklaringen er at det ikke foreligger et sentralt forvaltningsorgan underlagt departementet til å ta over slike oppgaver. Organene som finnes i dag er spesialiserte og har mer avgrensede mandater innenfor et eller flere ansvarsområder.

Enkelte forhold kan tilsi at det bør være ulik oppgavefordeling og ulik organisering av det statlige virkemiddelapparatet for øvrig. Kunnskapsdepartementet er ikke direkte eier av det utøvende leddet i flere av sektorene. Kommunene er barnehage- og grunnskoleeier, fylkeskommunene har ansvaret for videregående opplæring, mens staten eier og etatstyrer universiteter og høyskoler. Organiseringen av det statlige nivået må ta utgangspunkt i egenskaper, oppgaver og behov i den enkelte sektor.

Vi finner ikke at det er grunnlag for den graden av asymmetri i oppgavefordelingen som foreligger i dag. Det er derfor grunn til å vurdere oppgavefordelingen mellom departement og underliggende sektor, særlig i universitets- og høyskoleavdelingen. Departementet bør ta enda et skritt mot å rendyrke departementets rolle som faglig sekretariat for statsråden.

Ansvarsfordelingen er tidvis også uklar mellom departement og enkelte underliggende virksomheter. Dette gjelder særlig departementets forhold til Utdanningsdirektoratet, hvor departementet er mer aktivt, detaljert og hendelsesbasert i sin styring enn mål- og resultatmodellen tilsier. Det kan være en indikasjon på at oppgavefordelingen ikke er tilstrekkelig avklart.

4.3.4 Valg av organisasjonsform til type oppgave

I avsnitt 2.1.3 viser vi til ulike organisasjonsformer for statlig virksomhet. En viktig tilrådning fra NOU 1989:5 *En bedre organisert stat* (Hermansen-utvalget) var at valg av organisasjonsform bør tilpasses de enkelte virksomheters karakter og det styringsbehovet departementet har. Også forvaltningsmeldingen fremhever dette prinsippet og peker på at organisasjonsformene må velges etter en konkret vurdering av blant annet formål, oppgaver og målgrupper.[85] Ulike virksomhetstyper kan være mer eller mindre egnet til å støtte opp om forskjellige typer statlige forvaltningsoppgaver.

Kunnskapsdepartementet har underliggende virksomheter som er organisert som ordinære forvaltningsorganer og som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Valget mellom disse avhenger i stor grad av virksomhetens oppgaver og egenart. Hensynet

[85] Se avsnitt 2.3.2.

til faglig utvikling og selvstendighet kan tilsi at departementet bør være tilbakeholden med detaljert styring av aktivitet og ressursbruk. Det er også organer under departementet med aktiviteter som ut fra sin karakter krever en særskilt uavhengighet.

Aksjeselskapsformen er i utgangspunktet utviklet for aktører i et marked. Kjernen er at eiere i selskapet har et økonomisk ansvar som er avgrenset til selskapets egenkapital. Utviklingen av selskapsformen har bidratt vesentlig til en effektiv markedsøkonomi. Staten bruker denne selskapsformen for statlige selskaper som er i konkurranse med andre virksomheter.

Staten bruker også selskapsformen for virksomheter som ikke er aktører i et marked. Det gjelder de fem aksjeselskapene som Kunnskapsdepartementet eier. Selskapsformen kan fremstå som egnet når en vil markere at virksomheten skal utøves på en uavhengig måte fra departementet. Den lovregulerte arbeidsdelingen mellom generalforsamling, styre og administrasjon i et aksjeselskap kan også være attraktiv. Men hvis det er staten som i det vesentlige står for finansieringen, vil eier likevel måtte ha og ta ansvar for virksomheten. Virksomheten bør da som en hovedregel organiseres som en del av forvaltningen. Statlige virksomheter som opererer i et marked og som også skal fremme viktige sektorpolitiske hensyn, bør eventuelt organiseres som statsforetak. Dette er i tråd med de alminnelige prinsippene for når denne organisasjonsformen bør brukes.[86]

Departementet har opprettet en rekke 1-4-4-organer med hjemmel i bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven. Organisasjonsformen deler det faglige og administrative ansvaret mellom departementet eller direktoratet og vertsinstitusjon. Prinsipielt mener vi dette er en uheldig oppsplitting. Virksomheten blir mer krevende å styre og å rydde i ved svikt. Vi forstår at organisasjonsformen er praktisk anvendbar når en ønsker raskt å etablere en ny aktivitet. Likevel er dette en for pragmatisk tilnærming for permanente oppgaver. Organisasjonsformen er derfor bare egnet til tidsavgrensede oppgaver. Den bør bør bare benyttes som en pragmatisk, fleksibel og effektiv måte å håndtere et kortsiktig, administrativt eller teknisk behov.

I tråd med offentlige veiledere og prinsippene i Forvaltningsmeldingen mener vi at det ikke skal brukes styrer i forvaltningsorganer, med mindre det er særskilte grunner for det.[87] Et forvaltningsorgan er del av staten, og det går en direkte styringslinje fra departement til virksomhetens ledelse. Et styre representerer et ekstra styringsnivå og kan dermed bidra til å svekke ansvarslinjer og styrbarheten. Unntak fra prinsippet kan tenkes der forvaltningsorganet har en stor økonomisk, faglig eller administrativ selvstendighet. Et styre kan i så fall gi tilleggskompetanse og være et viktig kontrollorgan og spre makt og myndighet.

Ut fra disse prinsippene har Kunnskapsdepartementet i noen tilfeller ikke valgt den best egnede tilknytningsformen for sine virksomheter. Bruken av styrer i virksomhetene underlagt Kunnskapsdepartementet følger heller ikke alltid disse hensynene. Det er grunn til å vurdere valg av virksomhetsform og bruk av styrer for flere virksomheter.

4.3.5 For lite samarbeid og oppgaveløsning på tvers av virksomheter og sektorer

Valg av organisatorisk prinsipp gir føringer for hvordan faglige og praktisk like oppgaver best kan samordnes på tvers av sektorene. Samordning av like oppgaver kan gi effektivitetsgevinster og faglige fordeler for oppgaven som løses.

[86] Se også avsnitt 2.3.2.

[87] Se avsnitt 2.3.2 og veileder fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, *Bruk av styrer i staten* (2006)

Det er ulike måter å samordne oppgaver på. Oppgaver som er relativt like på tvers av sektorer bør samordnes på en måte som er egnet for formålet. Helse- og omsorgsdepartementet har i stor grad organisert sitt forvaltningsapparat med tverrgående virksomheter.[88] Å samle like oppgaver i tverrgående virksomheter kan bidra til å styrke fagmiljøene og å bygge spesialkompetanse. Den samordnede oppgaven kan potensielt løses mer effektivt enn om den er spredd på flere aktører som også har andre oppgaver. Det bidrar til formåls- og kostnadseffektivitet for den aktuelle oppgaven.

En mulig ulempe ved tverrgående virksomheter er at oppgavene ikke sees i tilstrekkelig sammenheng med øvrige oppgaver i den enkelte sektor. Dette gjelder særlig når de fleste virksomheter tilhører kun én sektor, og bare noen få er tverrgående. Å skille ut enkeltoppgaver i egne virksomheter vil også kunne gi en økning i antall virksomheter.

Et alternativ til tverrgående virksomheter er at en virksomhet som har en klar tilhørighet i én sektor, også løser tilgrensende oppgaver for andre sektorer. Dette kan være en god løsning når oppgavene har store faglige likheter, men ikke er store nok til å rettferdiggjøre en egen virksomhet. Vi er likevel usikre på om denne mer pragmatiske tilnærmingen er heldig i lengden. Det kan bl.a. føre til uklare ansvarslinjer og nedprioritering av oppgaver som tilhører andre sektorer, eller at virksomhetens ansvarsområde blir for vidt.

En mindre inngripende form for samordning er samarbeid mellom selvstendige virksomheter. En fordel med dette er at de samlede aktivitetene i den enkelte sektor vil sees i sammenheng, mens det tverrgående perspektivet likevel ivaretas. Ulempen er at det kan føre til oppbygging av dobbel kompetanse, dobbeltbehandling av oppgaver og ulik behandling av like saker.

Kunnskapsdepartementet og de underliggende virksomhetene er organisert i «siloer». Avdelinger og virksomheter er organisert etter sektorene, ikke etter likeartede oppgaver på tvers av sektorene. Det er likevel en rekke oppgaver som er like eller har likhetstrekk mellom de ulike sektorene. Eksempler på dette er tilsyn, IKT-funksjoner, analyse og internasjonalisering. Slike oppgaver bør i sterkere grad samordnes på tvers av de ulike sektorene. For disse og andre oppgaver er det potensial for å oppnå faglige synergier og bedre ressursutnyttelse på tvers av virksomhetene og sektorene.

Det er også grunnlag for bedre samordning internt i en sektor dersom man i større grad samler like og tilgrensende oppgaver i samme organ. Å samle like og tilgrensende oppgaver innen hver sektor legger også til rette for at fagmiljøer mer effektivt kan samarbeid på tvers av sektorene.

4.3.6 Tilknytning til departementet

Vi ønsker en ryddig ansvarsfordeling mellom departementene, mot andre forvaltningsnivåer og mot privat og frivillig sektor. Det bør være et tydelig skille mellom hvilke oppgaver som ligger til kommuner og fylkeskommuner og det statlige ansvaret. For oppgaver som er organisert eller må løses på tvers av departementer og forvaltningsnivåer, er det særlig viktig at det er enighet mellom aktørene hvordan ansvaret er fordelt. Den enkelte virksomhet bør være underlagt eller tilknyttet det departement som har ansvar for fagområdet virksomheten dekker. Virksomheter som ikke er en del av statsforvaltningen, bør ikke utføre alminnelige forvaltningsoppgaver.

[88] Se også avsnitt 2.4.1.

5 Vurderinger og tilrådinger

5.1 Innledning

Ifølge mandatet er formålet med denne rapporten *«å utarbeide et grunnlag og å identifisere og drøfte problemstillinger som det bør tas fatt i for å utvikle hensiktsmessig organisering og samhandling/styring mellom departement og ytre apparat».* Rapporten vurderer helheten i måten departementet har organisert det ytre apparatet på. Vi har ikke vurdert oppgavefordelingen mellom alle de ulike virksomhetene inngående eller vurdert resultatene til de ulike virksomhetene. Vårt perspektiv er mer overordnet og prinsipielt.

Vi angir likevel en klar retning. Vi kommer med enkelte tilrådinger om konkrete endringer som Kunnskapsdepartementet bør gjennomføre. Vi gir også noen tilrådinger som departementet bør vurdere nærmere. Det gjenstår arbeid før forslag kan legges fram for beslutninger, blant annet analyser og konkrete krav til gevinstrealisering. Vi har valgt å konsentrere oss om det vi mener er de områdene hvor det er størst behov for endringer og avklaringer.

5.2 Valg av organisatorisk prinsipp

Kunnskapsdepartementets ansvarsområde er organisert etter de ulike sektorene. Det er egne avdelinger og underliggende virksomheter for barnehage, grunnopplæring og de andre hovedgruppene. Slik er også de fleste andre departementer organisert.

Vi mener at sektortilnærmingen er et hensiktsmessig organisatorisk prinsipp for Kunnskapsdepartementet. Organiseringen reflekterer hovedområdene departementet har ansvar for. Det er relativt tydelige grenser og overganger mellom de ulike sektorene, blant annet med hensyn til innhold, brukere, rettigheter, organisering og institusjoner. Et unntak er kompetansepolitikken.

5.3 Tverrgående oppgaver, samordning og samarbeid

Selv om dagens sektorinndeling er riktig som hovedprinsipp, er det samtidig rom for mer samarbeid og samordning av oppgaver på tvers av virksomhetene og sektorene. På flere områder finner vi like eller tilgrensende oppgaver. Det kan ligge positive effekter i at slike oppgaver ses i sammenheng. Hvordan disse oppgavene organiseres legger premisser for tilrådingene om organiseringen av den enkelte sektor. Vi vil derfor først se på oppgaver vi finner igjen på tvers av sektorene hvor departementet bør vurdere ulike former for samordning.

Kunnskapsdepartementets ansvarsområder har en naturlig sammenheng, men er likevel innholdsmessig og kvalitativt ulike på en rekke områder. Organiseringen bør ta utgangspunkt i behovene og egenskapene til den enkelte sektoren. Departementet bør ut fra dette være tilbakeholdne med å organisere oppgaver i tverrgående virksomheter. I de fleste tilfeller vil den beste samordningen skje gjennom gode samarbeidsrelasjoner mellom selvstendige virksomheter.

5.3.1 Internasjonalisering[89]

I St.meld. nr. 14 (2008–2009) *Internasjonalisering av utdanning* beskrives internasjonalisering i utdanningen som utveksling av ideer, kunnskap, varer og tjenester mellom nasjoner over etablerte landegrenser, som har enkeltlandet som ståsted og perspektiv. Innenfor utdanning vil internasjonalisering være å ta inn en global dimensjon i mål, organisasjon og handling. Forvaltningsoppgavene dreier seg i stor grad om å fremme mobilitet, altså et faglig opphold i et annet land, og godkjenning av utenlandsk utdanning

[89] Universitets- och högskolerådet i Sverige organiserer opptak til høyskolene, internasjonalt samarbeid og mobilitet, og vurderer utenlandsk utdanning. I tillegg finnes CIMO, som er en egen tverrgående virksomhet for internasjonalisering. I Danmark har Styrelsen for Videregående Uddannelser et helhetlig ansvar for forvaltning, policy og kvalitet i høyere utdanning, inkludert et tverrgående ansvar for internasjonalisering.

og kompetanse. Dette er oppgaver som finnes på alle utdanningsnivåer.

Internasjonalisering er høyt prioritert som et virkemiddel for å fremme kvalitet og relevans i utdanning, forskning og arbeidsmarkedet. I tillegg kan utdanning i utlandet kompensere for manglende utdanningskapasitet i Norge. I utgangspunktet tilsier dette at internasjonalisering ikke bør holdes organisatorisk adskilt fra andre aktiviteter med samme formål.

I dag har både Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) og NOKUT oppgaver innen internasjonalisering for flere sektorer. En fordel med denne tverrgående organiseringen er at oppgaver som er like på tvers av sektorene blir behandlet helhetlig og i sammenheng. Eksempler på slike oppgaver er tilskuddsforvaltning av internasjonale programmer, arbeidet med mobilitet generelt, i tillegg til internasjonalisering som fag-område.

5.3.2 Tilsyn

På en rekke områder i forvaltningen er tilsyn plassert i egne organisatoriske enheter, blant annet Helsetilsynet og Mattilsynet. I Sverige er tilsyn med både offentlige og frittstående skoler og barnehager samlet i en egen virksomhet (Skolinspektionen), adskilt fra andre forvaltningsoppgaver (Skolverket). At tilsyn skilles ut som egen organisatorisk virksomhet kan gi økt uavhengighet og legitimitet for kontrollvirksomheten. Tilsyn har likhetstrekk på tvers av sektorene. Det kan derfor være en oppgave som egner seg for tverrgående organisering.

Tilsyn i kunnskapssektoren er en kontroll med at barnehager, skoler, utdanningsinstitusjoner og deres eiere oppfyller lovpålagte krav og instrukser. Oppgaven deles gjerne i faglig og økonomisk tilsyn, og det skilles ofte mellom private og offentlige aktører. Kommuner og fylkeskommuner fører tilsyn med både offentlige og private barnehager og offentlige skoler. Fylkesmennene fører tilsyn med kommuner og fylkeskommuner på oppdrag fra, og med metodisk støtte fra, Utdannings-direktoratet. Direktoratet gir tilskudd til og fører tilsyn med friskoler. For høyere utdanning og fagskoler er ansvaret for faglig og økonomisk tilsyn delt for både statlige og private aktører. NOKUT har ansvar for faglig tilsyn. Kunnskapsdepartementet fører økonomisk tilsyn med private aktører og følger opp økonomien ved universiteter og statlige høyskoler.

Tilsynet med barnehager og skoler følger likevel etablerte ansvarsgrenser mellom forvaltningsnivåer og virksomheter. Barne-hager og offentlige eide skoler er et kommunalt og fylkeskommunalt ansvar, og det er derfor naturlig at de også har ansvar for tilsynsvirksomheten. Utdanningsdirektoratet gir tilskudd til friskoler og bør også ha ansvar for å følge opp at tilskuddsmidler brukes i tråd med forutsetningene.

Høyere utdanning er derimot i hovedsak et statlig ansvar. De faglige kravene innen høyere utdanning er de samme for offentlige og private aktører og bør derfor ikke deles. Oppfølging av økonomi er en naturlig del av eieroppfølgingen av statlige universiteter og høyskoler. Departementet gir også tilskudd til private høyskoler og fagskoler, og i dag er det departementet som er tilsynsmyndighet for disse midlene. Dette er ikke en oppgave som bør ligge i departementet. Det er ulike alternativer for hvordan denne oppgaven bør organiseres. I Andreassen-utvalgets[90] rapport diskuteres Utdanningsdirektoratet og NOKUT som de to hovedalternativene for plassering av ansvaret for økonomisk tilsyn med private høyskoler og fagskoler. Det er en for pragmatisk løsning å legge oppgaven til Utdanningsdirektoratet. Det vil bryte med prinsippet om å organisere oppgaveløsningen

[90] Ekspertgrupperapport: *Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste - Bedre regulering og tilsyn med at tilskudd og egenbetaling kommer studentene til gode*, overlevert 12. desember 2014

etter sektorene. Oppgaven bør i tråd med dette legges til et forvaltningsorgan i universitets- og høyskolesektoren.[91]

Med utgangspunkt i ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene er det i dag ikke hensiktsmessig med en egen organisatorisk enhet som skal føre tilsyn med alle typer virksomheter i kunnskapssektoren. Oppgavene og sektorene er for ulike i organisering og innhold, og vi mener at tilsynsoppgavene med noen unntak er riktig plassert i dag.

Selv om sektorene er for ulike til at tilsynsvirksomheten bør samles i ett organ, er det mange likhetstrekk i oppgavene. Dette gjelder særlig for oppfølging av tilskuddsmidler og økonomisk tilsyn med private aktører. Oppgaven er egnet for tverrgående organisering, men omfanget av oppgavene og tilhørigheten til egen sektor tilsier at dette ikke er ressurseffektivt i dag. Virksomhetene med slike oppgaver bør likevel samarbeide.

5.3.3 Analyse og utredning[92]

Både Kunnskapsdepartementet og andre virksomheter og aktører i sektoren har behov for analyse- og utredningsfunksjoner på sine fagområder, inklusive kunnskapsoppsummering. Dette finner vi i dag i en rekke forvaltningsorganer, for eksempel i NOKUT, Vox og Utdanningsdirektoratet. I tillegg finnes Kunnskapssenter for utdanning (KSU). Senterets primære oppgave er å produsere, samle og spre forskningskunnskap om ulike problemstillinger i utdanningssektoren, fra barnehage til høyere utdanning.

Det er en fare for at for mange virksomheter bygger ut sin analysekapasitet, og at dette kan føre til dobbeltarbeid. Samtidig er det viktig at sektorene holder seg oppdaterte innen sine fagfelt. Analyse og forskning har en naturlig sammenheng med øvrige aktiviteter i virksomheten. Departementet bør derfor ha en oppfatning om hvordan disse oppgavene bør organiseres samlet sett.

Analyse- og utredningsoppgaver bør være en kjerneoppgave i et større forvaltningsorgan i den enkelte sektoren.[93] Det samme gjelder kunnskapsoppsummering. Det vil gi relativt store og kompetente analysemiljøer, hindre at den samlede analysekapasiteten blir for spredd utover og begrense dobbeltarbeid. Ved siden av analyse- og utredningsfunksjonen i et sentralt forvaltningsorgan kan vi ikke se at det er behov for en egen enhet for dette.

Også på tvers av de sentrale virksomhetene bør analysemiljøene samarbeide. Det er naturlige overganger mellom departementets sektorer. Virksomhetene med oppgaver innen analyse og kunnskapsoppsummering kan derfor få faglige fordeler av å opprette kontaktflater.

5.3.4 IKT

IKT er et område hvor det er potensial for faglige og ressursmessige synergier på tvers av departementets sektorer. Det er grunn til å tro at både utviklingsoppgaver og administrative oppgaver kan ha likhetstrekk på tvers av virksomhetene og sektorene.

Aktørene i de ulike sektorene har behov for infrastruktur, e-læringsløsninger og administrative og faglige støttesystemer. Oppgavene er i dag fordelt på flere virksomheter med begrenset samarbeid seg imellom. IKT-senteret har ulike typer faglige og administrative IKT-oppgaver, Utdanningsdirektoratet har stor IKT-portefølje, blant annet innen prøveadministrasjon, og Vox har eget prøveadministrativt system for voksne.[94] UNINETT og Norgesuniversitetet har viktige

[91] Se også omtaler under avsnittene 5.4.1, 5.4.2 og 5.4.5.

[92] Danmarks Evalueringsinstitut er en tverrgående virksomhet for analyse og kunnskapsoppsummering, med oppgaver på alle utdanningsnivåer. Se avsnitt 2.5.2.

[93] Et prinsipp i forvaltningsmeldinga er at "*Statlige oppgaver knyttet til kunnskapsutvikling* bør i hovedsak organiseres som en del av staten, men slik at virksomhetene har stor faglig selvstendighet gitt i lov."

[94] Vox sitt prøveadministrative system er delvis finansiert av Barne-, likestillings- og

IKT-oppgaver innenfor høyere utdanning som også kan ha relevans i andre sektorer. Dette gir risiko for dobbeltarbeid og ineffektiv ressursbruk. Det bør vurderes sterkere grad av samordning på tvers av kunnskapssektoren.

Helse- og omsorgsdepartementet har gått langt i å samordne fellesfunksjoner for statlig og kommunal helseforvaltning i egne virksomheter. På IKT-området inkluderer dette et helseforetak og et utvalg for IKT, i tillegg til at det opprettes et eget IKT-direktorat i helsesektoren fra januar 2016. Behovet for samordning og fellesfunksjoner er stort i helsesektoren.

Behovet for tverrgående organisering er ikke like sterkt i kunnskapssektoren. IKT skal i de fleste tilfeller støtte opp under faglige og administrative oppgaver. God IKT-utvikling og -ledelse krever tilstrekkelig oppmerksomhet, kompetanse og ressurser, som kan oppnås gjennom organisatorisk samordning i egen virksomhet.

På denne bakgrunnen mener vi at IKT-oppgavene ikke bør samles i egne tverrgående eller sektorspesifikke virksomheter for IKT. I stedet bør slike funksjoner samles i et større forvaltningsorgan i den enkelte sektor. Samordning bør skje gjennom samarbeid mellom de ulike virksomhetene. I tilfeller der flere virksomheter eller sektorer har sammenfallende behov, kan én virksomhet få ansvaret for å løse oppgaven for de andre.

5.4 Universitetets- og høyskolesektoren

5.4.1 Forvaltningsoppgaver for høyere utdanning og fagskoler

5.4.1.1 Utfordringer

I dag er det ikke ett sentralt forvaltningsorgan som tar seg av løpende forvaltningsoppgaver og ulike administrative funksjoner i universitets- og høyskolesektoren. Det er derfor heller ikke et generelt administrativt mellomledd mellom Kunnskapsdepartementet og institusjonene innen høyere utdanning og fagskoler. Oppgavene er fordelt mellom departementets universitets- og høyskoleavdelingen, to forvaltningsorganer med hvert sitt ansvarsområde, syv 1-4-4-organer,[95] to aksjeselskap og interesseorganisasjonen Universitets- og høyskolerådet. De to sentrale utfordringene ved denne organiseringen er grensen mellom departementet og underliggende virksomheter, og organiseringen av virksomhetene.

Selv om universiteter og høyskoler har stor grad av autonomi, er det en rekke forvaltningsoppgaver knyttet til både den enkelte institusjonen og sektoren forøvrig. Departementet utfører i dag en stor andel av forvaltningsoppgavene. Det fører til at styring og annen kontakt kan skje direkte fra departementet, og at det er kort vei mellom institusjonen og ledelsen i departementet. Samtidig utfører departementet en rekke forvaltnings- og analyseoppgaver som normalt løses i underliggende virksomheter. Forvaltningsoppgavene som ligger utenfor departementet, er fordelt på en rekke mindre virksomheter med avgrenset mandat.

Universitets- og høyskoleavdelingen har i dag ansvar for blant annet å følge opp og analysere økonomiske og faglige resultater, ulike tilsynsoppgaver, klagebehandling og veiledning i ulike typer regelverk. Vi regner også mye av budsjettarbeidet, som formelbaserte tildelinger, som forvaltningsoppgaver. Det fører til at departementet bruker mye tid og ressurser på oppgaver som ikke nødvendigvis har løpende politisk oppmerksomhet. Dagens ansvarsfordeling innebærer at et vidt spenn av oppgaver ligger i departementet. Dette medfører en risiko for at forvaltningsoppgaver ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet.

En hovedutfordring ved organiseringen av de underliggende virksomhetene er at aktørene er

inkluderingsdepartementet og knyttet til norskopplæring.

mange og til dels små. Det gjelder også i universitets- og høyskolesektoren. Organiseringen gir både styrings- og effektivitetsutfordringer. Virksomhetenes organisasjonsform er heller ikke alltid tilpasset formål og oppgavetype. Som redegjort for i avsnitt 4.3.4, mener vi 1-4-4-organer ikke egner seg til permanente faglige oppgaver. Organisasjonsformen bør bare benyttes som en pragmatisk, fleksibel og effektiv måte å håndtere et kortsiktig, administrativt eller teknisk behov. Videre er det overforbruk av aksjeselskapsformen i sektoren.

5.4.1.2 **Vurdering**

Det er behov for et større, sentralt forvaltningsorgan for universitets- og høyskolesektoren. Forvaltningsorganet bør opprettes gjennom sammenslåing av flere av virksomhetene i universitets- og høyskolesektoren. Organet bør overta forvaltningsoppgaver fra Universitets- og høgskolerådet (UHR) og departementets universitets- og høyskoleavdeling. Oppgavene som flyttes ut av departementet, bør være løpende forvaltningsoppgaver inkludert deler av etatsstyringen og tilsynsoppgaver. Se nærmere om hvilke oppgaver som anbefales flyttet under avsnitt 5.4.5.

Sammenslåing av eksisterende virksomheter gir muligheter for å hente ut effektivitetsgevinster og få bedre kvalitet. Det er i dag en rekke 1-4-4-organer som utfører fellestjenester for sektoren, i tillegg til enkelte aksjeselskaper som også i hovedsak yter tjenester til universiteter og høyskoler. I tråd med omtalen under avsnitt 5.3.4 mener vi like og tilgrensende oppgaver i størst mulig grad bør samles i ett organ per sektor for å legge til rette for samordning og unngå dobbeltbehandling. Se også avsnitt 5.4.5 for nærmere omtale av hvilke virksomheter og oppgaver som bør vurderes samlet i et sentralt organ.

Erfaringer, blant annet fra opprettelsen av Utdanningsdirektoratet og Politidirektoratet, viser at det er en reell risiko for økte kostnader ved opprettelse av et sentralt forvaltningsorgan. Dette er i seg selv ikke et godt nok argument for å la være å velge en organisering som ellers er riktig. Delegering vil gi krav til budsjettdisiplin. Mulige fallgruver er totrinnsbehandling gjennom utstrakt bruk av oppdragsbrev o.l., og at organene øverst i styringshierarkiet får en for stor andel av budsjettmidlene.

Det er også flere grunner til at et eventuelt press om økte ressurser vil være lavere for en slik institusjon enn for Utdanningsdirektoratet. Organet skal yte administrative og tekniske tjenester til en sektor som består av et tjuetalls statlige institusjoner med stor faglig og administrativ selvstendighet. Utdanningsdirektoratet på sin side yter tjenester til flere hundre kommuner og flere tusen skoler og barnehager, med en rekke ulike oppgaver av faglig og administrativ karakter. Organet i universitets- og høyskolesektoren skal samle enheter og oppgaver som allerede finnes i dag. Dette inkluderer eksisterende oppgaver fra departementets universitets- og høyskoleavdeling og fra UHR. Utdanningsdirektoratet har blitt tilført ressurser til å styre og bistå på områder som tidligere var underadministrert, bl.a. arbeidet med kvalitet i barnehagen og skolen.

Det er dermed ikke en rekke nye oppgaver organet skal eller bør påta seg. Et større organ vil kunne være mer omstillingsdyktig, og det vil gjøre det lettere å omprioritere etter nye og endrede behov. Sammenslåingen vil gi stordriftsfordeler. Et vedtak om sammenslåing bør derfor inneholde krav om å hente ut gevinster.

5.4.1.3 **Tilråding**

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

5.4.2 NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

5.4.2.1 Utfordringer

NOKUT er en relativt stor virksomhet, med avklarte grenser mot andre virksomheter og rimelige grenser mot departementet. Oppgavene er av en slik art at organet bør ha særlig faglig uavhengighet. Oppgavene tilsier at organiseringen som forvaltningsorgan er riktig, og det synes også hensiktsmessig at NOKUT har et styre.

NOKUTs to hovedoppgaver er å godkjenne og føre faglig tilsyn med høyere utdanning og fagskoler og å godkjenne utenlandsk høyere utdanning. NOKUT ble nylig tilført oppgaven med å også godkjenne utenlandsk fagskole-opplæring. Det er norsk kontaktpunkt for EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv, og det er varslet at det fra 2016 vil få oppgaven med å bygge ut et system for godkjenning av utenlandsk fagutdanning. Virksomheten arbeider også med analyse og kunnskapsproduksjon.

En av NOKUTs hovedoppgaver er å være pådriver for økt kvalitet i utdanningen. Det synes lite hensiktsmessig at nesten halvparten av deres virksomhet i dag retter seg mot godkjenning av utenlandsk utdanning. Andelen ressurser som benyttes på denne oppgaven vil øke etter tilføringen av nye oppgaver om godkjenning av utenlandsk fagutdanning.

5.4.2.2 Vurdering

Oppgaven som pådriver for kvalitet i høyere utdanning er ikke en alminnelig forvaltnings-oppgave. Oppgaven krever faglig uavheng-ighet og spesialistkompetanse. Den bør derfor holdes adskilt fra oppgavene som tilrås lagt til et sentralt forvaltningsorgan i universitets- og høyskolesektoren. Det er samtidig ikke en oppgave for departementet. Arbeidet med kvalitet i høyere utdanning, i form av godkjenning av institusjoner og utdanninger med tilhørende tilsyn og kunnskaps-produksjon, bør derfor fortsatt ligge i et eget forvaltningsorgan.

Derimot bør NOKUT rendyrkes til kvalitets-arbeid, altså godkjenning, faglig tilsyn, evaluering og aktiviteter som støtter opp om disse kjerneoppgavene. NOKUT bør også samarbeide tettere og mer formalisert med andre aktører som fører tilsyn og vurderer kvalitet i andre deler av kunnskapssektoren.

Godkjenning av utenlandsk utdanning bærer i sterkere grad preg av å være en løpende forvaltningsoppgave og bør flyttes ut av NOKUT. I strukturmeldingen foreslås det også at NOKUTs kompetansesenter for utenlandsk utdanning flyttes ut, og meldingen peker på FSAT som et egnet sted for oppgaven. Det er nærliggende at ulike former for godkjenning av utenlandsk kompetanse organiseres i den enkelte sektor og sammen med andre oppgaver som fremmer internasjonalisering. Godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og fagskole-utdanning bør i så fall samles i det sentrale forvaltningsorganet for universitets- og høyskolesektoren. Dersom Kunnskaps-departementet bestemmer seg for å beholde en tverrgående virksomhet for inter-nasjonalisering, bør godkjenningsoppgavene flyttes dit.[96]

Andreassen-utvalget vurderte i sin rapport hvordan oppgaven om økonomisk tilsyn med private høyskoler og fagskoler bør innrettes. Utvalget pekte på NOKUT som sitt primære valg for oppgaven. Begrunnelsen var blant annet at tilsyn med kvalitet og økonomi dermed kunne ses i sammenheng. Dette tilsvarer Utdanningsdirektoratets ansvar for friskoler og fremheves som en viktig faktor for å kunne føre et samlet tilsyn. Fag og økonomi henger nært sammen, og en samling av oppgavene kan gi positive faglige effekter for kvaliteten på tilsynet.[97]

[96] Se omtale av internasjonaliseringsoppgaver i avsnitt 5.3.1 og SIU i avsnitt 5.4.3.

[97] Se også avsnitt 5.3.2 og 5.4.1.

Vi tilrår i denne rapporten at det opprettes et sentralt organ for høyere utdanning som skal utføre en rekke forvaltningsoppgaver for sektoren. I tråd med anbefalingene for øvrig vil organet ha ansvar for økonomiforvaltningen med statlige institusjoner. Vi mener derfor primært at økonomisk tilsyn med private høyskoler og fagskoler legges til dette organet. Dette må likevel inngå i den helhetlige vurderingen av hvilke oppgaver som skal inngå i den samlede porteføljen til dette organet. Se nærmere omtale under avsnitt 5.4.5. Alternativt mener vi NOKUT er det mest nærliggende organet for denne oppgaven.

I tråd med omtalen under avsnitt 5.3.3, er det sentralt at NOKUT utfører tilstrekkelig utrednings- og analysearbeid for å støtte opp om kjerneoppgavene sine. Eventuelle analyse- og utredningsoppgaver som NOKUT utfører i dag, som er av mer generell karakter, bør samles i det sentrale forvaltningsorganet for universitets- og høyskolesektoren.

5.4.2.3 Tilråding

- NOKUT bør rendyrkes til å vurdere kvalitet. Godkjenning av utenlandsk utdanning bør flyttes ut av NOKUT.
- NOKUT bør samarbeide tettere og mer formalisert med andre aktører som fører tilsyn, evaluerer og vurderer kvalitet i andre deler av kunnskapssektoren.

5.4.3 SIU – Senter for internasjonalisering av utdanning

5.4.3.1 Utfordringer

SIU er det sentrale organet for internasjonalisering underlagt departementet. En rekke oppgaver om internasjonalisering er i dag samlet i SIU. En stor del av SIUs oppgaver er tilskuddsforvaltning, og SIU tar også oppdrag for andre departementer og oppdragsgivere på dette området. SIUs oppgaver er i hovedsak rettet mot høyere utdanning, men organet har også oppgaver overfor barnehage, skole, forskning og voksnes læring. Enkelte av tilskuddsordningene er også tverrsektorielle. SIU er et kompetansesenter som samordner tiltak for flere sektorer på et nasjonalt nivå.

Internasjonale oppgaver er dermed i dag i stor grad samlet i en tverrgående virksomhet. Kunnskapssektoren for øvrig er stort sett organisert etter sektorinndeling. Den tverrgående organiseringen av internasjonale oppgaver kan medføre en risiko for at virkemidlene innenfor den enkelte sektor ikke sees i tilstrekkelig sammenheng.

5.4.3.2 Vurdering

Internasjonalisering er et virkemiddel for å øke kvaliteten på alle utdanningsnivåer og forskning. Som omtalt under avsnitt 5.3.1 kan det være uheldig å holde internasjonalisering organisatorisk adskilt fra andre aktiviteter med kvalitet, innhold og dimensjonering. Prinsipalt bør derfor SIUs oppgaver fordeles på de større forvaltningsorganene i hver sektor. Dette innebærer at SIUs oppgaver for høyere utdanning, forskning og fagskole bør legges til forvaltningsorganet for universitets- og høyskolesektoren.[98] Oppgavene for barnehage og grunnopplæring bør legges til Utdanningsdirektoratet. Det tverrgående aspektet kan ivaretas gjennom samarbeid mellom Utdanningsdirektoratet og forvaltningsorganet for universitets- og høyskolesektoren.

Vi ser likevel at tilskuddsforvaltning og andre oppgaver som SIU utfører er like og har fellestrekk på tvers av sektorene. Et eksempel er forvaltningen av Erasmus+, som er EUs program for utdanning, opplæring, ungdom og idrett. Erasmus+ retter seg mot alle utdanningsnivåer, inklusive barnehage, og er verdens største utdanningsprogram. For å beholde en helhetlig tilnærming til denne og andre oppgaver som bør ses i sammenheng, kan internasjonalisering beholdes i en organisatorisk adskilt enhet.

Dersom SIU videreføres som et organ med hovedansvar for internasjonalisering, bør det

[98] Se også avsnitt 5.4.5.

vurderes om flere oppgaver kan samles her. Det gjelder i hovedsak ulike former for godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse og oppgaver i forbindelse med yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Dette innebærer i så fall at SIU bør få overført oppgaver fra flere ulike aktører, bl.a. NOKUT, fylkeskommunen, Felles studieadministrativt tjenestesenter (FSAT), og universiteter og høyskoler.

5.4.3.3 Tilråding

- Prinsipalt bør SIUs oppgaver innen høyere utdanning, forskning og fagskole legges til forvaltningsorganet for høyere utdanning, mens oppgavene for grunnopplæring og barnehage bør legges til Utdanningsdirektoratet.
- Subsidiært bør SIU rendyrkes til arbeidet med internasjonalisering og overta vurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse fra aktørene som gjør dette i dag.

5.4.4 Aksjeselskaper i universitets- og høyskolesektoren

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) og UNINETT yter i hovedsak tjenester til departementet og universitets- og høyskolesektoren. Virksomhetene er ikke konkurranseutsatte, og det er ikke andre sterke grunner til å organisere dem i et aksjeselskap.[99]

Simula er et forskningsinstitutt. Det er ikke uvanlig at slike institutter er aksjeselskaper, men det er uvanlig at det eies av departementet.[100] Det er ellers ikke vanlig at Kunnskapsdepartementet eier forskningsinstitutter. Kunnskapsdepartementet bør vurdere å overføre Simula til et universitet eller alternativt til departement som har ansvar for det fagområdet som instituttet opererer innenfor.

Universitetssenteret på Svalbard (UNIS) er ikke konkurranseutsatt. Vi kan heller ikke se noen andre særlige grunner til at de skal være et aksjeselskap. UNIS har ikke mulighet å oppfylle kriteriene til å bli akkreditert som eget universitet eller høyskole. UNIS yter offentlige tjenester med samme behov for faglig og økonomisk frihet som universiteter og høyskoler. Det bør derfor organiseres som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter.

5.4.5 Oppgaver til et sentralt forvaltningsorgan for høyere utdanning

Det er syv 1-4-4-organer som ivaretar nasjonale fellesoppgaver og fyller varige behov for tjenesteproduksjon i universitets- og høyskolesektoren. Vi har lagt til grunn at organisasjonsformen bare bør benyttes som en pragmatisk, fleksibel og effektiv måte å håndtere et kortsiktig administrativt eller teknisk behov. Oppgavene til disse 1-4-4-organene faller ikke under denne beskrivelsen. Samtidig mener vi at virksomheter som produserer tjenester i størst mulig grad bør samles i ett organ. Dette vil kunne gi ulike effektiviseringsfordeler og legge til rette for sterkere grad av samordning av tjenestene. Kunnskapsdepartementet bør derfor vurdere å legge oppgavene til 1-4-4-organene inn i det sentrale forvaltningsorganet for universitets- og høyskolesektoren. Organene det gjelder er Artsdatabanken, BIBSYS, Current Research Information System in Norway (CRIStin), Felles studieadministrativt tjenestesenter (FSAT), Nasjonalt senter for realfagsrekruttering, Norgesuniversitetet og Program for kunstnerisk utviklingsarbeid (PKU).

De to aksjeselskapene Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) og UNINETT løser også fellesoppgaver for universitets- og høyskolesektoren med finansiering fra Kunnskapsdepartementet eller departementets underliggende virksomheter. De er ikke i en konkurransesituasjon som tilsier at de skal være organisert som aksjeselskaper. Vi kan heller ikke se andre, særlige grunner til at de skal organiseres som aksjeselskap. Departementet bør vurdere om

[99] Se omtale av UNINETT under avsnitt 5.4.5.

[100] Se også omtaler under avsnitt 4.3.4 og 5.8.1.

denne virksomheten også kan innlemmes i forvaltningsorganet.

Enkelte av virksomhetene kan ha oppgaver som ikke passer naturlig inn i forvaltningsorganet for universitets- og høyskolesektoren. Dersom hele eller deler av enkelte av enkelte virksomheter ikke innlemmes i forvaltningsorganet, bør departementet finne en annen organisasjonsform for dem enn 1-4-4-organer og aksjeselskaper.

Under avsnitt 5.4.3 drøfter vi om internasjonalisering skal videreføres som en tverrgående oppgave i SIU, eller om oppgavene bør legges til den enkelte sektor. Denne vurderingen bør ses i sammenheng med vurdering av oppgavene til det nye forvaltningsorganet for universitets- og høyskolesektoren. Dersom SIU ikke videreføres, bør oppgavene innen høyere utdanning, fagskole og forskning overføres til forvaltningsorganet for høyere utdanning. Også godkjenning av utenlandsk høyere utdanning bør da flyttes fra NOKUT til forvaltningsorganet. Dette må også sees i sammenheng med godkjenning av annen utenlandsk fagskole og videregående opplæring og yrkeskvalifikasjoner, som vi mener bør samles i et organ.

Universitets- og høgskolerådet er en samarbeids- og interesseorganisasjon for universiteter og høyskoler. Det er lite hensiktsmessig å legge forvaltningsoppgaver til en interesseorganisasjon, som også tjener som forhandlingspart i enkelte sammenhenger. Oppgavene UHR utfører for Kunnskapsdepartementet og sektoren, må flyttes ut fra UHR og til et forvaltningsorgan for høyere utdanning.

Kunnskapsdepartementet bør overføre forvaltningsoppgaver for universitets- og høyskolesektoren til forvaltningsorganet. Forvaltningsoppgaver omfatter her forvaltning av tilskudd, gi råd, utrede, utarbeide den årlige tilstandsrapporten for høyere utdanning og lignende oppgaver. Tilsyn er drøftet under avsnitt 5.3.2, hvor vi tilrår å ikke opprette et tverrgående tilsynsorgan for friskoler, private høyskoler og fagskoler. Økonomisk tilsyn med private høyskoler og fagskoler er også drøftet under omtalen av NOKUT i avsnitt 5.4.2. I alle tilfeller mener vi økonomisk tilsyn med disse institusjonene bør flyttes ut fra departementet, og det sentrale forvaltningsorganet vil være et aktuelt sted å plassere oppgaven. Ved å flytte forvaltningsoppgaver ut av universitets- og høyskoleavdelingen styrkes departementet som faglig sekretariat for statsråden. Departementet kan konsentrere ressurser og oppmerksomhet om å utvikle det faglige grunnlaget for politikken. Delegering av oppgaver vil legge til rette for at departementet styrer mer i stort og mindre i smått og vil øke departementets reelle styringsmuligheter.

Etatsstyring er normalt en kjerneoppgave for et departement. Vi har tidligere i rapporten argumentert for at en bør være forsiktig med å organisere i flere ledd under departementet. Det er likevel flere grunner til at det er riktig å overføre etatsstyringen av universiteter og høyskoler til en underliggende virksomhet. Oppgavene omfatter blant annet formelbasert beregning av bevilgning, skrive tildelingsbrev, fastsette mål og krav innenfor rammer bestemt av departementet, forberede og gjennomføre etatsstyringsmøter o.l. Siden det er ganske mange institusjoner, krever etatsstyring mye ressurser i avdelingen. Samtidig er Kunnskapsdepartementets direkte innflytelse gjennom etatsstyringen begrenset på grunn av institusjonenes autonomi. Ved å delegere etatsstyringen av institusjonene til et mellomliggende forvaltningsorgan, kan departementet frigjøre oppmerksomhet til andre oppgaver. Sektorstyringen ivaretas gjennom styringen av det mellomliggende forvaltningsorganet. Departementet må fremdeles ta strategiske og prinsipielt viktige beslutninger, som å fastsette formler for beregning av bevilgninger og rammer for mål og krav. Samlet vil dette styrke departementets muligheter for styring av sektoren.

Kunnskapsdepartementet må gjøre en konkret vurdering av hvilke oppgaver som bør flyttes, og hvilke som bør bli igjen i departementet. Men forvaltning og etatsstyring i denne sektoren henger såpass tett sammen at oppgavene bør ligge i samme virksomhet. Vi vil også advare mot at departementet delegerer enkeltoppgaver uten en helhetlig og prinsipiell vurdering av hvilke oppgaver som hører naturlig sammen.

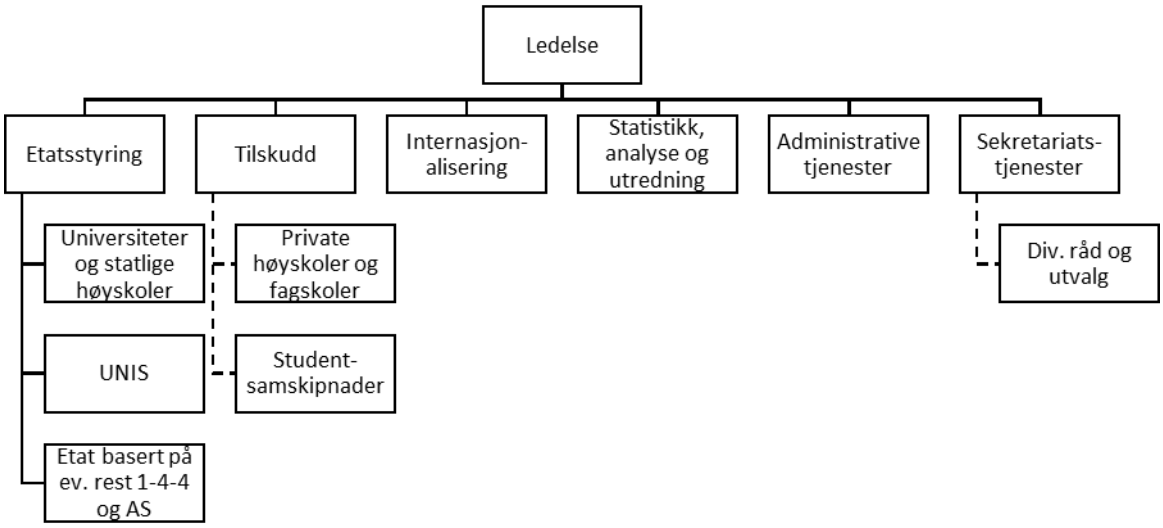
Delegering av etatsstyringen vil ikke være til hinder for god og løpende kontakt mellom institusjonene og departementet. Det er for eksempel mulig å videreføre strukturen med toårlige møter mellom departementet og den enkelte institusjon i tillegg til etatsstyrings-møtene institusjonene har med forvaltnings-organene. Departementet kan dermed ivareta behovet for å drøfte framtidig utvikling på et strategisk nivå med institusjonene.

De ulike enhetene er spredd geografisk. Selv om vi anbefaler å slå sammen en rekke enheter, ser vi ikke grunn til å flytte virksom-het som er godt etablert.

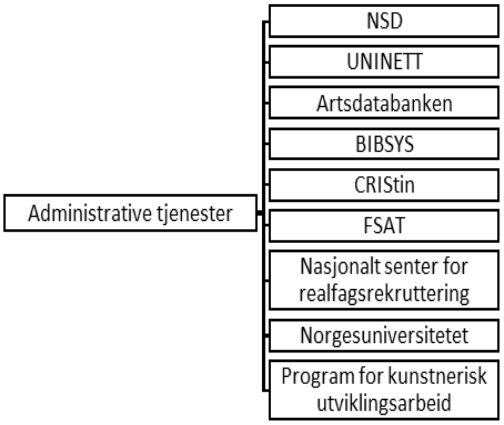
5.4.5.1 **Tilråding**

- Det opprettes et sentralt forvaltningsorgan for høyere utdanning. Følgende institusjoner bør vurderes slått sammen:
    - 1-4-4-organene innen høyere utdanning
    - Aksjeselskapene NSD og UNINETT
    - Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) sine oppgaver innen høyere utdanning, fagskole og forskning.
    - Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) sin god-kjenning av utenlandsk høyere utdanning og fagskole.
- Forvaltningsorganet bør overta oppgaver fra:
    - Forvaltningsoppgaver fra Universitets- og høgskolerådet (UHR)
    - Forvaltningsoppgaver og etats-styring fra Kunnskapsdeparte-mentets universitets- og høyskole-avdeling.

Figuren under viser mulig organisering av et sentralt forvaltningsorgan for høyere utdanning.



Figuren på neste side viser mulig innhold i en avdeling for administrative tjenester.



5.5 Barnehage og grunnopplæring

5.5.1 Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet er den største aktøren innenfor opplæring og barnehage. Direktoratet arbeider for at den statlige utdanningspolitikken skal iverksettes i kommuner og fylkeskommuner. Utdanningsdirektoratet har hele landet som sitt virkefelt og har både faglige og administrative oppgaver.

Departementet eier ikke selv det utøvende ledd i sektoren, og aktiviteten lokalt kan og skal ikke styres fra departementet eller direktoratet. Samtidig har regjeringen mål om å styrke kvaliteten i barnehager og skoler og få bedre læringsresultater. Et svar har vært å øke det samlede virkemiddelapparatet og byråkratiet i barnehage- og opplæringsadministrasjonen, både i form av økte budsjetter, antall ansatte og antall virksomheter.

Siden opprettelsen har direktoratet fått nye oppgaver og hatt en relativt sterk vekst. Det kan være grunn til å undersøke om ressursbruken står i forhold til direktoratets resultater og nytte.

5.5.1.1 Utfordringer

Vi mener det er riktig å ha et direktorat som utfører forvaltnings- og utviklingsoppgaver på statlig nivå for skoler og barnehager. Slike oppgaver bør ikke ligge i et departement, hvor oppmerksomheten bør være rettet mot sektorstyring og å være faglig sekretariat for statsråden. Delegeringen av oppgaver til direktoratet er i tråd med ansvarsfordelingen vi mener er hensiktsmessig.

Difi har nylig evaluert direktoratet.[101] Deres rapport styrker vårt inntrykk av at direktoratet i det vesentlige løser sine nåværende oppgaver på en god måte. Vurderingene fra både fylkesmannsembeter og skoleeiere gir en god omtale. Evalueringen peker også på noen utfordringer. Skoler og kommuner mener det tidvis er uklare skiller mellom departement og direktorat, og at direktoratet ikke alltid har like god forståelse for den praktiske skolehverdagen i kommunene.

Det fremheves at departementets styring er svært detaljert. Den løpende oppdragsmengden og sterke styringen gir lite handlingsrom til at direktoratet kan foreta egne prioriteringer.

5.5.1.2 Vurdering

Ansvarsfordeling mellom ulike aktører

De fleste statlige oppgavene for forvaltning, kvalitet og utvikling innen barnehage og opplæring hører hjemme i Utdanningsdirektoratet.[102] I dag løses flere av oppgavene av nasjonale sentre og Senter for IKT i utdanningen. Slike oppgaver bør i størst mulig grad samles i Utdanningsdirektoratet. Direktoratet bør overta oppgaver fra andre virksomheter i barnehage- og opplæringssektoren.[103]

Fylkesmennenes rolle overfor skoler, barnehager og eiere er i stor grad begrenset til å føre

[101] Difi rapport 2015:17 – *Evaluering av Utdanningsdirektoratet*.

[102] Direktoratet har ansvaret for en rekke utvalg og råd. Forslag om organisering av sekretariatsfunksjonen til disse fremgår under avsnitt 5.8.3.

[103] Se nærmere omtale under blant annet avsnitt 5.5.2, 5.5.3 og 5.5.7.

tilsyn. Direktoratet har hele lander som nedslagsfelt og skal betjene et høyt antall kommuner og skoler. Difis evaluering av Utdanningsdirektoratet støtter opp om at det er lang avstand mellom et sentralt statlig direktorat og den praktiske skolehverdagen. Vi mener det kan være behov for å i sterkere grad benytte Fylkesmannen som bindeledd mellom direktoratet og det utøvende leddet. Se nærmere omtale under punkt 5.5.4.

Departementets styring av direktoratet
Forholdet mellom departementet og Utdanningsdirektoratet er tett. Vi har inntrykk av at direktoratet oppleves, og tidvis benyttes av departementet, som en forlenget arm eller som en del av departementet. Direktoratet bærer til dels preg av å være et ekspederingsorgan for departementet, like mye som et underliggende forvaltningsorgan med tydelig ansvar og grenser. Styringen skjer i stor grad gjennom oppdragsbrev, hyppige møter og uformell styringsdialog, og mindre gjennom ordinær mål- og resultatstyring.

Dersom den løpende faglige kontakten blir for tett, er det fare for at ansvarslinjene viskes ut. For at direktoratet skal kunne markere en faglig linje, må det være klare ansvarsforhold, og departementet må gi direktorat tilstrekkelig handlingsrom. Departementet styrer ressursbruken i direktoratet gjennom blant annet et høyt antall oppdragsbrev. Dette begrenser direktoratets muligheter til selv å velge aktiviteter og tiltak for å nå sine mål. Det kan også gi mindre effektiv bruk av utredningskapasiteten i departementet og direktoratet, og tidvis unødig dobbel saksbehandling.

Vi har merket oss at virksomhetsmålene for Utdanningsdirektoratet er formulert som mål for sektorene framfor som krav til resultater av direktoratets virksomhet. Det gjør det vanskelig å plassere ansvar for både gode og dårlige resultater i sektoren og å vurdere resultatene av direktoratets virksomhet.

Vi mener det bør tilstrebes en klarere rolle- og ansvarsfordeling mellom departement og direktorat. Kunnskapsdepartementet bør styre Utdanningsdirektoratet primært gjennom den ordinære styringssyklusen, med tildelingsbrev, årsrapport og etatsstyringsmøte. Bruken av oppdragsbrev og uformelle styringsvirkemidler bør reduseres. Direktoratet bør styres etter mål som måler resultatene av deres egen virksomhet.

Direktoratets rolle i lærerutdanningen[104]
Vi stiller spørsmål ved hvor liten rolle direktoratet spiller i utdanningen av barnehagelærere og lærere i grunnopplæringen. Lærerne har sterk påvirkning på kvaliteten i barnehagen og elevenes læringsutbytte. Lærerne utdannes ved høyskoler og universiteter. Dette er institusjoner med sterk autonomi, og hvor staten har begrenset påvirkningsmulighet på det faglige innholdet i forskning og utdanning.

Kunnskapsdepartementet fastsetter rammeplaner for utdanningene i forskrift til universitets- og høyskoleloven, mens NOKUT har ansvar for tilsyn og akkreditering. Direktoratet er den største og viktigste aktøren i barnehage- og opplæringsadministrasjonen og forvalter en rekke ulike virkemidler for utvikling og kvalitet i skole og barnehage. Blant annet har de en rolle i etter- og videreutdanning av yrkesaktive lærere og rektorer. Direktoratet har likevel ingen rolle i selve lærerutdanningene.

I juli 2015 ble det nedsatt en ekspertgruppe som skal se på lærerrollen. Ekspertgruppen skal foreslå hvilke tiltak som skal til for å styrke lærerrollen fremover. Forslag fra ekspertgruppen vil kunne gi føringer for ansvar for utdanningene. Utdanningsdirektoratet bør få en formalisert rolle med innflytelse på lærerutdanningene.

[104] Med lærerutdanningen mener vi de ulike lærerutdanningene og barnehagelærerutdanning.

5.5.1.3 Tilråding

- Vi foreslår endringer i oppgavene i 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. Se nærmere omtale under de enkelte virksomheter under.
- 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.

5.5.2 Nasjonale sentre i grunnopplæringen

5.5.2.1 Utfordringer

Det er ti nasjonale sentre i grunnopplæringen. Sentrene er svært varierende i størrelse, men skal likevel ha nasjonal rekkevidde. Noen av sentrene forsker, og det er flere som ønsker å gjøre det. Ett senter har eget styre.

Som omtalt i avsnitt 4.3.4, mener vi organisasjonsformen 1-4-4-organ, med delt ansvar for administrative og faglige forhold, ikke er egnet for permanente faglige oppgaver. Sentrene får en stor andel av sine midler gjennom tidsbegrensede oppdrag. Det gjør det krevende for sentrene å drive med god og langsiktig planlegging og økonomistyring. Samlet mener vi disse forholdene kan ha negative konsekvenser for effektivitet, tydelig ansvar, styringsmuligheter og brukerorientering.

5.5.2.2 Vurdering

De nasjonale sentrene skal medvirke til å utvikle kvaliteten i skolen, barnehagen og lærerutdanningen på sine respektive fagområder. Dette er viktige oppgaver, som vi legger til grunn at skal utføres også i framtiden. Oppgavene trenger likevel ikke utføres av en egen permanent organisatorisk enhet per oppgave eller fagområde, som ordningen med nasjonale sentre legger opp til i dag. I tillegg til organisatorisk og ressursmessig fragmentering, reduseres mulighetene for departementet og Utdanningsdirektoratet til å velge riktig virkemiddel til den enkelte oppgave. Kunnskapsdepartementet bør rette oppmerksomheten mot oppgavene, ikke mot det enkelte senteret. Utdanningsdirektoratet er det sentrale forvaltningsorganet innen barnehage og grunnopplæring. Direktoratet bør få ansvar for å velge hvordan og av hvem de ulike oppgavene skal løses. Oppgavene kan løses av direktoratet selv, gjennom tidsbegrensede prosjekter som utlyses eller gis i oppdrag til en eller flere aktører, eller som del av det faste oppdraget til en statlig virksomhet.

Vårt utgangspunkt er at det er behov for færre og større enheter som arbeider for økt kvalitet i skole, barnehage og lærerutdanningene. Antallet sentre bør derfor reduseres vesentlig. Vi ville ikke ha foreslått å opprette slike sentre hvis de ikke allerede eksisterte. Av samme grunn bør det ikke opprettes flere sentre av denne typen for andre fagområder. Bruken av og kvaliteten på tjenestene varierer mellom sentrene. Vi stiller oss tvilende til nytten av enkelte sentre. Andre ser ut til å ha bygget opp kompetanse og miljøer som fungerer godt og kan ha tilstrekkelig gode resultater. Nasjonale sentre som kan vise til synlig effekt på kvaliteten i utdanningen, bør vurderes videreført.

Antallet nasjonale sentre kan reduseres på flere måter. Sentre innenfor likeartede fagområder kan slås sammen. De kan også slå seg sammen med sin vertsinstitusjon, med forskningsinstitutter eller andre FoU-miljøer, eller med Utdanningsdirektoratet. Sentrene bør være av en viss størrelse for å rettferdiggjøre en varig og fast organisering. Sammenslåinger bør derfor vurderes i alle tilfeller, selv for sentre med gode resultater.

Eventuelle sentre som videreføres, bør omorganiseres fra 1-4-4-organer til forvaltningsorganer. Sentrene bør ikke drive

med forskning. Dette vil kunne gi økt fragmentering i forskningen, redusere andelen forskningsmidler som fordeles på bakgrunn av konkurranse, og dermed svekke kvaliteten i utdanningsforskningen. Sentre som er avhengige av å forske for å løse sine oppgaver på en god måte bør slås sammen med høyskoler, universiteter eller andre institusjoner som allerede driver med forskning. Av hensyn til mulighet for langsiktig planlegging bør mengden av tidsbegrensede oppdrag begrenses, til fordel for permanente oppgaver og en tilsvarende basisbevilgning. Sentrene bør ikke ha styrer.

5.5.2.3 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.

5.5.3 Senter for IKT i utdanningen

5.5.3.1 Utfordringer

Senter for IKT i utdanningen har faglige og administrative oppgaver på IKT-området.[105] De faglige oppgavene gjelder digitale ferdigheter og IKT som fagområde i skole, barnehage og lærerutdanningen. Forvaltningsoppgavene er utvikling, drift og utbredelse av IKT-infrastruktur o.l. Selv om senteret er relativt stort, bidrar det til økt antall virksomheter i sektoren og en mer uoversiktlig sektor ved at IKT-oppgaver er skilt ut i en egen virksomhet.

5.5.3.2 Vurdering

Utdanningsdirektoratet er det sentrale organet for å fremme kvalitet og grunnleggende ferdigheter i utdanningen. Det er ikke hensiktsmessig å skille ut en ferdighet og et fagområde i en egen virksomhet. IKT-senterets faglige oppgaver for å fremme digitale ferdigheter hører hjemme i Utdanningsdirektoratet.

Også IKT-senterets administrative oppgaver hører hjemme i Utdanningsdirektoratet. God IKT-utvikling og -ledelse krever tilstrekkelig oppmerksomhet, kompetanse og ressurser. Det kan oppnås gjennom å skille ut IKT i egne enheter. Men IKT skal i de fleste tilfeller støtte opp under faglige og administrative oppgaver. Ved å skille IKT organisatorisk fra kjerne-oppgavene kan IKT få preg av å være et eget virksomhetsområde snarere enn å være en støttefunksjon. Vi syns det er viktigere å ivareta perspektivet av IKT som støttefunksjon enn å sikre oppmerksomhet gjennom organisatorisk fristilling.

Dette taler for at IKT-senterets oppgaver og ressurser bør flyttes til Utdannings-direktoratet. Det må i så tilfelle synliggjøres hvor sentralt IKT er for øvrig virksomhet og måloppnåelse og reflekteres i måten direktoratet organiserer sin virksomhet og ledelse på. Flere IKT-tjenester kan være egnet for mer samordning på tvers av sektorene og forvaltningsnivåene. Se også omtalen av dette under avsnitt 5.3.4.

5.5.3.3 Tilråding

- Senter for IKT i utdanningen bør slås sammen med Utdanningsdirektoratet.
- Relevante oppgaver og ressurser bør samordnes med andre aktører med lignende oppgaver.

[105] Danmark har i likhet med Norge en egen virksomhet for IKT i utdanningen (Styrelsen for It og Læring – Senter for IKT i utdanningen).

5.5.4 Fylkesmannen

5.5.4.1 Utfordringer

Fylkesmannen spiller en viktig rolle i tilsynsarbeidet overfor skoler og barnehager. Utdanningsdirektoratet og Fylkesmannen samarbeider om tilsyn med offentlige skoler og kommunen og fylkeskommunen som skoleeiere. Direktoratet planlegger og koordinerer de sentralt initierte tilsynene, mens Fylkesmannen gjennomfører selve tilsynene. I tillegg fører Fylkesmannen tilsyn på eget initiativ. Tilsynene består av å undersøke om tilsynsobjektene oppfyller pliktene de er pålagt i lover, forskrifter og lignende og begrenser seg i stor grad til lovlighets- og formaliakontroll.

Arbeidsdelingen mellom Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene virker i hovedsak fornuftig. Likevel stiller vi spørsmålstegn ved om fylkesmennene kompetanse og nærhet til skoler og kommuner utnyttes tilstrekkelig ved å begrense deres oppgaver til ren tilsynsvirksomhet og kontroll.

Det er noe ulike oppfatninger om Fylkesmannens oppgaver og ansvar i praksis. Direktoratet vektlegger at tilsyn i stor grad er legalitetskontroller. Vårt 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.

5.5.4.2 Vurdering

Fylkesmannens oppgaver har blitt løftet og arbeidsdelingen mellom direktoratet og fylkesmennene bedre systematisert. Lovlighetstilsynet er en viktig oppgave, som krever nær faglig samarbeid mellom direktoratet og fylkesmennene.

Utdanningsdirektoratet skal betjene kommuner, skoler og barnehager. Direktoratet skal dermed ha en aktivt utviklende rolle overfor en stor andel aktører. Vårt inntrykk er at oppgaven ivaretas på en god måte, blant annet gjennom veiledningsmateriell og annet tilgjengelig materiell på nettsiden. Direktoratet har likevel ikke kapasitet til å drive omfattende barnehage- og skoleutvikling på nært hold. Fylkesmennene sitter nærmere skoler, barnehager og deres eiere og har større mulighet til å drive veiledning og utviklingsarbeid som treffer de lokale utfordringene. Fylkesmannen har lokal og regional kontakt med tjenestemenn, fagfolk og politikere. Kunnskapen og kontakten som opparbeides gjennom tilsynene, og den geografiske og kulturelle nærheten til skolene og samfunnet rundt, gir fylkesmennene gode forutsetninger for å være pådriver for kvalitet i utdanningen.

Kunnskapsdepartementet bør derfor styrke fylkesmennenes rolle i arbeidet med veiledning, rådgivning og utviklingsarbeid overfor skoler, barnehager og deres eiere. Dette kan eventuelt skje gjennom å overføre ressurser, oppgaver og ansvar fra direktoratet til fylkesmennene på dette området. Risikoen for at embetet blander rollen som tilsyn og rådgiver på en uheldig måte må kunne håndteres pragmatisk.

5.5.4.3 Tilråding

- Det bør vurderes å styrke Fylkesmannens rolle i arbeidet med å veilede, gi råd og bidra til utvikling av skoler, barnehager og deres eiere. Det kan skje ved å delegere oppgaver og ansvar fra Utdanningsdirektoratet.

5.5.5 Statped

5.5.5.1 Utfordringer

Det er kommuner og fylkeskommuner som har ansvar for at elever som har behov for det, får tilrettelagt opplæring. Fordi enkelte grupper har mer utfordrende og krevende behov enn hva kommuner og fylkeskommuner kan forventes å kunne tilby lokalt, har et statlig organ til nå tilbudt støtte innen

spesialundervisning og spesialpedagogikk til kommunene og fylkeskommunene. [106]

Kunnskapsdepartementet har delegert styringen av Statped til Utdanningsdirektoratet. Direktoratet er ikke selv en tjenesteyter, tilsvarende Statped. Direktoratets ansvar for barnehager og grunnopplæring inkluderer spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, som blant annet er en del av virkemidlene for å oppfylle kravet om tilpasset opplæring for alle barn og elever. Statped sine ansvarsområder er likevel spesialiserte, og de har ikke nødvendigvis en sterk tilknytning til direktoratets oppgaver for øvrig.

5.5.5.2 Vurdering

Vårt inntrykk er at verken Statped eller direktoratet har nytte av at direktoratet har fått delegert etatsstyringen av Statped. Vi har heller ikke inntrykk av at Statped eller deres tjenester har særlig stor oppmerksomhet eller interesse i departementet. Delegeringen er da en pragmatisk måte å se til at oppgaven blir håndtert. Vi mener det blir for lang avstand og at direktoratet ikke nødvendigvis kan tilføre styringskraft. Etatsstyringen av Statped bør flyttes fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet.

Statpeds oppgaver og tjenester bør tilbys på laveste mulige forvaltningsnivå. Departementet bør vurdere om noen av Statpeds oppgaver kan overføres til kommunene, fylkeskommunene eller større interkommunale selskaper. En kommunereform som gir større kommuner, kunne lagt til rette for enda mer overføring av oppgaver.

Samtidig kan Statpeds tjenester være rettet mot grupper som er små, spredte og krevende. En tjenestetilbyder for disse gruppene må ha større regioner som virksomhetsområde for å ha mange nok brukere til å opprettholde en tilstrekkelig god kompetanse. Et alternativ, dersom det er få oppgaver som gjenstår etter eventuell overføring til kommuner eller fylkeskommuner, er å legge oppgavene til Utdanningsdirektoratet.

5.5.5.3 Tilråding

- Etatsstyringen av Statped bør flyttes fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet.
- Statped sine tjenester bør tilbys på lavest mulig forvaltningsnivå. Kunnskapsdepartementet bør vurdere om noen av oppgavene kan overføres til kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper.
- Kunnskapsdepartementet bør vurdere om resterende nasjonale oppgaver er omfattende nok til å rettferdiggjøre en egen statlig virksomhet.

5.5.6 Statlige skoler

5.5.6.1 Utfordringer

Kunnskapsdepartementet eier fire skoler: Tre samiske skoler og en fagskole for gartnere og blomsterdekoratører (Vea). Eierskap og drift av skoler er i utgangspunktet ikke et statlig ansvar. Det er et brudd med den alminnelige strukturen at departementet eier disse.

5.5.6.2 Vurdering

Departementets ansvar for skolene bryter med den alminnelige ansvarsfordelingen. Grunnskoler er et kommunalt ansvar, og videregående skoler er et fylkeskommunalt ansvar. De fleste offentlig eide fagskolene er også fylkeskommunale. Ansvarsfordelingen innebærer at departementet bruker unødvendige ressurser på å forvalte eierskapet av skolene, og skolene har en uerfaren eier.[107] I motsetning til staten er kommuner og fylkeskommuner erfarne skoleeiere. Skolene vil kunne ha nytte av å ha erfarne og kompetente eiere og være en del av et større skolefellesskap.

[106] Sverige har også en statlig støttevirksomhet for spesialpedagogikk (Specialpedagogiska skolmyndigheten).

[107] Departementet foreslår å avvikle Sameskolen for Midt-Norge fra høsten 2016 i statsbudsjettet for 2016, jf. Prop. 1 S (2015-2016).

Staten ved Kunnskapsdepartementet har et særskilt ansvar å støtte samisk språk og kultur. Dette ansvaret kan ivaretas uten at staten eier og driver de tre samiske skolene. Vi tilrår derfor at de samiske videregående skolene overføres til fylkeskommunene de ligger i. Videre tilrår vi at Vea – Statens fagskole for gartner- og blomsterdekoratører – overføres eller selges til andre offentlige, private eller ideelle aktører.

5.5.6.3 Tilråding

- Eierskapet til de tre samiske skolene og Vea bør overføres til fylkeskommunen de befinner seg i eller til andre aktuelle eiere.

5.5.7 KSU – Kunnskapssenter for utdanning

5.5.7.1 Utfordringer

Kunnskapssenteret skal produsere, samle, syntetisere og spre forskingskunnskap om ulike problemstillinger i utdanningssektoren. KSU er formelt sett en avdeling i Forskningsrådet, men i praksis er rådet vertsinstitusjon for senteret. Denne organiseringen av KSU som en avdeling i Forskningsrådet medfører at senterets oppgaver i dag ikke ses i sammenheng med lignende oppgaver andre steder i kunnskapssektoren.

5.5.7.2 Vurdering

Som diskutert i avsnitt 5.3.3, stiller vi spørsmål ved om det er behov for en egen virksomhet som driver med kunnskapsoppsummering. Dette er en oppgave som bør løses sammen med øvrige analyse- og utredningsoppgaver i sektorene. I tråd med denne vurderingen bør KSU sine oppgaver legges til Utdanningsdirektoratet.

Dersom senteret likevel skal videreføres, bør det få en annen og mer hensiktsmessig organisering. Forskningsrådet driver med finansiering og rådgivning, og ikke med forskning eller oppsummering av kunnskap.

Organisering og oppgaveløsning bør sees i sammenheng med lignende oppgaver i Utdanningsdirektoratet og Center for Educational Measurement (CEMO) ved Universitetet i Oslo. Det er uheldig at disse oppgavene er spredd på flere aktører som har begrenset kontakt.

Senteret skal nå evalueres. Som framgår mener vi det er bedre måter å organisere denne virksomheten på.

5.5.7.3 Tilråding

- Ordningen med Kunnskapssenter for utdanning som en avdeling i Forskningsrådet bør avvikles.
- Senterets oppgaver bør sees i sammenheng med lignende oppgaver hos andre aktører i sektoren.

5.5.8 FUG og FUB – Foreldreutvalgene for grunnopplæring og barnehage

5.5.8.1 Utfordringer

Foreldreutvalgene for barnehage (FUB) og grunnopplæring (FUG) og deres felles sekretariat er organisert som et eget forvaltningsorgan. Utvalgene skal representere foreldre til barn i barnehage og grunnskolen og skal være frie og uavhengige rådgivere for myndigheter, foreldre, skoler og barnehager. Kunnskapsdepartementet foreslår sammensetning til Kongen i statsråd, etter invitasjon til samarbeidsutvalg og relevante aktører om å melde inn aktuelle kandidater.

5.5.8.2 Vurdering

I tråd med vurderingene i avsnitt 4.3.1 bør departementet legge til grunn en helhetlig tilnærming for organiseringen av nemnder, råd og utvalg. Det er ikke hensiktsmessig at slike enheter er organisert som egne forvaltningsorganer. Sekretariatsfunksjonen til ulike råd og nemnder bør legges til et større forvaltningsorgan i den enkelte sektoren.

Kunnskapsdepartementet foreslår medlemmene til utvalg som skal være rådgiver og høringsinstans og representere foreldrene overfor departementet. Det er krevende å finne en representativ ordning for utnevning.

5.5.8.3 Tilråding

- Dersom utvalgene skal videreføres, bør sekretariatsfunksjonen legges til Utdanningsdirektoratet.

5.6 Kompetansepolitikk og voksenopplæring

5.6.1.1 Utfordringer

Kompetansepolitikken eksisterer i grenselandet mellom Kunnskapsdepartementet, Barne-, likestillings, og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet overtar nå oppgaver for Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet og får et helhetlig ansvar for innvandring og integrering. Voksenopplæring er viktig for integreringen av flyktninger og arbeidsinnvandrere, og for et velfungerende arbeidsmarked. Dette er områder som andre departementer har ansvar for, men som har kontaktflater til Kunnskapsdepartementets ansvar. Med økt asyl- og arbeidsinnvandring og behovet for omstilling i økonomien, er kompetansepolitikken stadig viktigere.

I Sundvolden-plattformen fremheves voksenopplæringen som et satsingsområde. Regjeringen uttaler blant annet at den vil styrke koordineringen av oppgavene. De tre nevnte departementene samarbeider for tiden om en stortingsmelding om livslang læring og utenforskap. Meldingen tar sikte av seg til å utvikle en ny og helhetlig politikk for voksne som har svake grunnleggende ferdigheter.

Innenfor Kunnskapsdepartementets ansvarsområde er oppgavene på voksenopplæringsområdet delt mellom Utdanningsdirektoratet og Vox.[108] Det er kommuner og fylkeskommuner som har ansvaret for å tilby grunnskole og videregående til voksne etter gitte kriterier. Utdanningsdirektoratet har ansvaret for denne delen av voksenopplæringen,[109] også som rådgiver og kompetanseorgan for kommuner og fylkeskommuner. Det er ikke egne læreplaner for voksne som tar grunnskole og videregående opplæring. Direktoratet har også et hovedansvar for det faglige innholdet i opplæringen.

Vox har et generelt ansvar for kompetansepolitikk og voksenopplæring. Vox arbeider blant annet med analyse, tilskuddsforvaltning, opplæring og testing av innvandrere, og utvikling og formidling av pedagogiske metoder og opplæringsmodeller. Vox får eget tildelingsbrev fra BLD for konkrete oppgaver i introduksjonstilbudet. I tillegg forvalter de konkrete ordninger som Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA), Basiskompetanse i frivilligheten (BKF) og tilskudd til studieforbund og nettskoler. Det er Utdanningsdirektoratet som har ansvar for voksnes realkompetansevurdering for grunnskole og videregående opplæring. Selve opplæringen av de voksne er det en rekke ulike private, offentlige og frivillige aktører som står for.

Det er for det første uklare grensedragninger mellom departementene som har delt ansvarsområdet mellom seg. Hovedproblemet er etter vår vurdering at det ikke ser ut til å være en helhetlig og felles tilnærming til hvordan opplæring kan bidra til å bedre integreringen og arbeidsmarkedet. Oppgavefordelingen mellom Vox, Utdanningsdirektoratet og andre aktører i statlig og kommunal utdanningssektor er også forvirrende. Oppgavene til Vox og direktoratet synes på oss som overlappende flere steder. Dette gir risiko for dobbeltarbeid og ulike tilnærminger.

5.6.1.2 Vurdering

Voksenopplæring og kompetansepolitikk overlapper andre departementers ansvarsområder. Etter vår mening er det påkrevd å rydde i ansvarsforholdene. Stortingsmelding

[108] Sverige har en statlig virksomhet for forvaltning (Skolverket), og en statlig støttevirksomhet for spesialpedagogikk (Specialpedagogiska skolmyndigheten). I Sverige dekker disse virksomhetene også voksenopplæringen i sin helhet.

[109] Direktoratet har ansvaret for voksenopplæringen som er hjemlet i opplæringsloven, se nærmere omtale i avsnittene 3.3 og 3.6.

om en ny og helhetlig politikk for voksne som har svake grunnleggende ferdigheter, skal legges frem tidlig i 2016. Meldingen vil kunne dra opp nye retningslinjer eller føringer for ansvarsfordelingen mellom departementene. Dersom stortingsmeldingen ikke gir tilstrekkelig klare tilrådinger om fordelingen av oppgaver og ansvar, tilrår vi at det opprettes et eget utvalg til å vurdere dette.

Endringer i Kunnskapsdepartementets organisering bør avvente eventuelle avklaringer om oppgavefordelingen. Samtidig mener vi at arbeidsfordelingen mellom Utdanningsdirektoratet og Vox kan forbedres. Departementets ansvar for voksenopplæringen bør samles i én virksomhet, enten i Vox eller i direktoratet.

Et argument for å samle ansvaret i Utdanningsdirektoratet er at voksenopplæring i hovedsak er på nivå med grunnskole og videregående opplæring. Direktoratet er den statlige virksomheten som har ansvaret for kvalitet og utvikling på dette utdanningsnivået. Direktoratet kan bidra til høyere kvalitet og bedre sammenheng i voksenopplæringen, slik de har bidratt til i opplæring for unge. Det kan også gi mer gjennomslag i kommuner og fylkeskommuner siden direktoratet allerede er et etablert kontaktpunkt for opplæringsspørsmål. Sannsynligvis vil det også bli lettere å se opplæring av unge og voksne i sammenheng, for både staten og kommuner.

Et argument mot å samle alt ansvaret i Utdanningsdirektoratet er risikoen for at kompetansepolitikk og voksenopplæring som politikkområder ikke vil bli prioritert. De tverrgående aspektene ved opplæringen kan bli skadelidende når fagområdet legges til et rent skoleorgan. Det er to hovedgrupper som tar voksenopplæring. Den ene gruppen er personer som har falt utenfor det ordinære skolesystemet. Den andre gruppen er innvandrere, ofte som del av eller oppfølgingen etter introduksjonsprogrammet. Selv om mål og læringsutbytte for det enkelte faget er det samme som i skolesystemet ellers, krever disse gruppene en helt annen innretning på undervisningen enn det som tilrettelegges for barn og unge gjennom ordinær grunnopplæring. Det er ikke nødvendigvis direktoratet, med et omfattende ansvarsområde for øvrig, som er best egnet til å ivareta dette perspektivet.

5.6.1.3 **Tilråding**

- De berørte departementene bør sette ned et utvalg for å vurdere fordelingen av oppgaver og ansvar mellom departementer og virksomheter innen kompetansepolitikken og voksenopplæringen.
- Kunnskapsdepartementets ansvar for kompetansepolitikk og voksenopplæring bør samles i Vox eller i Utdanningsdirektoratet.

5.7 **Forskning**

Forskningen er organisert annerledes enn Kunnskapsdepartementets øvrige ansvarsområder. Forskningen er organisert etter sektorprinsippet, hvor hvert departement har ansvar for å finansiere og følge opp forskning på sitt område. I tillegg til å fordele budsjett, samordner Kunnskapsdepartementet mellom ulike departementer. Departementet har to underliggende virksomheter på forskningsområdet: Forskningsrådet, og de nasjonale forskningsetiske komiteer (FEK).

I dag har Norge ett forskningsråd som fordeler midler på alle fagområder. Evalueringer av rådet og de samtaler vi har hatt med aktører i sektoren, kan tyde på at denne organiseringen er ganske god. De fem overordnede problemstillingene for kunnskapssektoren vi har lagt vekt på, peker ikke mot endringer på dette området. Vårt mandat gir oss ikke grunnlag til å gå nærmere inn på sektorprinsippet eller å vurdere kvalitet og omfang i forskningen. Fra et organisatorisk synspunkt, og uten å ha vurdert resultatoppnåelse og forskningskvalitet, har vi derfor ikke innvendinger til at det bare er ett forskningsråd. Vi er kjent med at Produktivitetskommisjonen behandler disse temaene.

Mindre råd og nemnder og deres sekretariater bør ikke organiseres som egne forvaltningsorganer. I stedet bør sekretariatsfunksjonene legges til et større forvaltningsorgan i samme sektor, se avsnitt 4.3.1. Dette legger til rette for effektiv ressursbruk og gir tilstrekkelig uavhengighet, da selve rådene ikke legges inn i forvaltningsorganet. Kunnskapsdepartementet bør derfor bør vurdere å legge FEK sine sekretariatsoppgaver til Forskningsrådet.

5.8 Øvrige tilrådinger

5.8.1 Tilknytning til departementet

I avsnitt 4.3.6 peker vi på at underliggende virksomheter bør ha en tydelig tilknytning til eierdepartementets ansvarsområde. Det er tre virksomheter som ikke har slik tilknytning: Simula Research Laboratory (Simula), Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og Meteorologisk institutt (Met).

Simula (aksjeselskap) og NUPI (forvaltningsorgan med særskilte fullmakter) er forskningsinstitutter. De fleste forskningsinstitutter er organisert som aksjeselskaper eller stiftelser. Bare noen få er organisert som forvaltningsorganer. Selskaper og stiftelser er ofte eid eller stiftet av universiteter og høyskoler sammen med regionale og lokale myndigheter. I de tilfellene instituttene er underlagt eller tilknyttet et departement, har departementet ansvar for temaet instituttet forsker på.

Kunnskapsdepartementet har ikke ansvar for informasjonsteknologi eller utenrikspolitikk. Vi tilrår derfor at Kunnskapsdepartementet bør vurdere å avvikle Simula og NUPIs tilknytning til departementet. Simula bør overføres til et universitet eller høyskole eller andre aktuelle aktører. NUPI bør overføres til Utenriksdepartementet eller til andre aktuelle aktører.

Met produserer offentlige tjenester og bør være et statlig forvaltningsorgan. Deres hovedoppgave er å melde vær. De har derfor også vesentlig betydning for beredskap mot uvær. Dette er ikke er en kjerneoppgave for Kunnskapsdepartementet. For å gjennomføre sitt samfunnsoppdrag har Met stor forskningsaktivitet. Departementet har overordnet ansvar for forskningspolitikken, men eier ikke den enkelte forskningsinstitusjon. Slik det er i dag, har verken Met eller Kunnskapsdepartementet faglig nytte av tilknytningen. Kunnskapsdepartementet bør vurdere om Met kan overføres til et annet departement med ansvar for beredskap for landets infrastruktur.

Kunnskapsdepartementet bør heller ikke eie skoler. De hører hjemme på andre forvaltningsnivåer. Vea og de samiske skolene bør derfor overføres til fylkeskommunen de holder til i, eller andre aktuelle aktører.

5.8.2 Organisasjonsform og bruk av styrer

I avsnitt 4.3.4 vises det til hvilke organisasjonsformer som i utgangspunktet er hensiktsmessig å benytte for ulike former for virksomhet. I gjennomgangen av de ulike sektorene fremgår det hvilke virksomheter som ikke har en hensiktsmessig organisasjonsform i dag, ut fra disse prinsippene.

Dette gjelder i utgangspunktet alle 1-4-4-organene i grunnopplæringen og innen høyere utdanning. Dette er en organisasjonsform som det ikke vil være behov for dersom det opprettes et sentralt forvaltningsorgan for høyere utdanning. Vi tilrår derfor at denne lovbestemmelsen tas bort.

Videre bør aksjeselskaper som hovedsakelig driver statlig finansiert tjenesteproduksjon eller forvaltningsvirksomhet, organiseres som forvaltningsorganer. UNINETT og NSD bør innlemmes i et sentralt forvaltningsorgan for høyere utdanning, mens UNIS bør omdannes til et eget forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Simula er omtalt over.

Bruk av styrer er også behandlet fortløpende. I tråd med drøftingen i avsnitt 4.3.4 bør styret i Lånekassen avvikles. Det er ikke hensyn som taler for å ha et styre for denne virksomheten.

5.8.3 Råd og utvalg

Det er flere mindre nemnder, komiteer, råd, utvalg o.l. i kunnskapssektoren. Disse er organisert på ulike måter. Særlig gjelder dette for sekretariatsfunksjonen. FUG/FUB og FEK er organisert som forvaltningsorganer, Kunnskapsdepartementer ivaretar sekretariatsfunksjonen for UNESCO-kommisjonen, mens bl.a. Utdanningsdirektoratet, Vox og Universitets- og høyskolerådet ivaretar sekretariatsfunksjonen for ulike råd og utvalg.

Sekretariatsfunksjon for et rådgivende organ er ikke en sentral oppgave for et departement. Tilknytning til den det blir gitt råd til, kan også skape utfordringer for legitimitet og uavhengighet. Det samme gjelder for råd og utvalg som er organiserte som statlige forvaltningsorgan. Utvalgene er også ofte for små til å forsvare status som selvstendig forvaltningsorgan.

Departementet bør legge til grunn en ensartet organisering av sekretariatsfunksjoner og råd, utvalg o.l.. En hensiktsmessig løsning er å legge disse til et større forvaltningsorgan i den enkelte sektor. Dette er en praktisk ordning og gir større avstand til myndighetene de skal gi råd til. Det innebærer at Utdanningsdirektoratet bør ivareta sekretariatsfunksjonene for FUG/FUB, slik de allerede gjør for flere andre råd og utvalg. Forskningsrådet bør ivareta sekretariatsfunksjonene for FEK, mens det sentrale forvaltningsorganet i universitets- og høyskolesektoren bør ivareta sekretariatsfunksjonene som i dag ligger i UHR. UNESCO-kommisjonens sekretariat bør legges til Utdanningsdirektoratet eller til Vox.

5.9 Administrative og økonomiske konsekvenser

Vi har ikke tatt stilling til økonomiske og administrative konsekvenser i detalj. De samfunnsøkonomiske konsekvensene må kartlegges for hvert trinn i eventuelle omorganiseringer. Forslagene i rapporten gir generelt grunnlag for mer effektiv administrasjon og reduserte kostnader. De foreslåtte endringene vil gi departementet færre og mer egnede oppgaver og færre og større underliggende virksomheter med tydeligere grenser. Dette vil gjøre det lettere for departementet å styre sektorene og virksomhetene og gi lavere administrative kostnader i virksomhetene. De vil også gi bedre oppfølging på områder som lett kommer i oppmerksomhetsskyggen i departementet. Sammenslåinger og økt samarbeid mellom selvstendige virksomheter vil gi bedre samordning i og mellom sektorene.

På kort sikt vil det være økonomiske kostnader og andre konsekvenser i forbindelse med omstilling og sammenslåinger. På lengre sikt kan flytting av oppgaver fra departementet gi dobbeltbehandling. Det er også en fare for at de øverste leddene i styringssystemet tar en uforholdsmessig stor andel av ressursene, altså at andelen av midler som går til administrasjon øker.

Gevinstene vil ikke nødvendigvis oppstå bare som et resultat av organisasjonsendringer. En vellykket omstilling krever bl.a. at gevinster av ulik type identifiseres i beslutningsgrunnlaget, og at det stilles konkrete krav til gevinstrealisering i det enkelte beslutningsvedtak.

De ulike enhetene er spredd geografisk. Tilrådingene om å slå sammen virksomheter betyr ikke at enheter må flytte og samlokalisere.