

Evaluering av Utdanningsdirektoratet

Rapport 2015:17
ISSN 1890-6583



Direktoratet for
forvaltning og IKT

Forord

Difi legger i denne rapporten fram en evaluering av Utdanningsdirektoratet. Rapporten er utarbeidet på oppdrag av Kunnskapsdepartementet.

Vi vil takke alle som har stilt opp i intervjuer, samtaler og diskusjoner og som har bidratt med kunnskap, erfaring og synspunkter.

Prosjektansvarlig har vært seksjonssjef Asgeir Fløtre. Prosjektleder har vært seniorrådgiver Dag Solumsmoen. Prosjektmedarbeidere har vært seniorrådgiverne Benedicte Hoff og Gudrun Vik. Underveis ble Hoff avløst av seniorrådgiver Oddbjørg Bakli. Intern kvalitetssikrer har vært seniorrådgiver Ingunn Botheim.

Prosjektets kontaktperson i Utdanningsdirektoratet har vært Solveig Brustad, som har vært behjelpelig med å finne dokumentasjon, ordne intervjuavtaler mv.

Prosjektet har hatt referansegruppe med følgende deltakere:

- Ann Helen Elgsæther, avdelingsdirektør i Opplæringsavdelingen, KD
- Matias Nissen-Meyer, avdelingsdirektør i Barnehageavdelingen, KD
- Karl Georg Øhrn, avdelingsdirektør i Administrasjons- og økonomiavdelingen, KD
- Bente Barton Dahlberg, avdelingsdirektør i Tilsynsavdelingen, Udir
- Kirsti Aandstad Hettasch, avdelingsdirektør i Vurdering 2, Udir

Referansegruppa har bistått Difi med å kvalitetssikre faktagrunnlaget og med å gi innspill og kommentarer til prosjektplan og rapportutkast underveis i prosjektet. Difi står imidlertid alene ansvarlig for innholdet i rapporten.

Oslo, 30. september 2015



Ingelin Killengreen
direktør

Innhold

Oppsummering	4
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	7
1.2 Mål og problemstillinger	7
1.3 Data og metode.....	8
1.4 Leseveiledning	10
2 Utdanningsdirektoratet i hovedtrekk.....	11
2.1 Utgangspunktet.....	11
2.2 Mål og ansvar	11
2.3 Organisering og ressurser	12
2.3.1 Ressursramme	13
2.3.2 Oppgaveområder i fagdivisjonene	13
2.3.3 Endringer i ansvarsområde og organisering.....	15
2.3.4 Ekstern organisering.....	16
3 Konteksten for utviklingen av direktoratet	18
3.1 Et politisert område	18
3.2 Endret styringstenkning og –praksis i sektoren.....	18
3.3 En nødvendig rolleutvidelse.....	20
4 Resultater	22
4.1 Hva skal regnes som resultat?	22
4.2 Rapporterte resultater	22
4.2.1 Årsrapporten.....	23
4.2.2 Egenevalueringen	25
4.2.3 Evalueringer av egne tiltak og virkemidler	25
4.2.4 Evaluering av udir.no	25
4.3 Vurderinger i sektoren.....	26
4.3.1 Direktoratets omdømme	26
4.3.2 Vurderinger av direktoratenes styring av kommunene	27
4.4 Fylkesmannsembetenes vurderinger	30
4.5 Underliggende organers vurderinger.....	32
4.6 Vurderinger fra intervjurunden	33
4.7 Sammenfattende om resultater	35
5 Faktorer som påvirker resultatene.....	37
5.1 Forholdet til andre aktører	37
5.1.1 Et omfattende kontaktnett	37
5.1.2 ... men behov for mer samarbeid og samordning	38
5.1.3 Et mer forpliktende samarbeid med andre sektorer	40
5.2 Forholdet til KD	40

5.2.1 Et nært forhold	40
5.2.2 Aktivitetsstyring tar fortsatt stor plass	42
5.2.3 Hvor relevante er virksomhetsmålene?	43
5.3 Ledelse og styring	43
5.3.1 Ledelsen har stor grad av tillit.....	43
5.3.2 Mange dokumenter, men ingen helhetlig styring.....	44
5.3.3 Direktørmøtet lite opptatt med strategiske spørsmål?	45
5.3.4 Behov for nytt grep om virksomhetsstyringen	46
5.4 Ressursdisponering.....	47
5.4.1 Sterk vekst, men også omdisponering	47
5.4.2 Blir hensynet til kostnadseffektivitet ivaretatt?	49
5.4.3 IT-funksjonen: Entreprenørfasen er over?	50
5.5 Intern organisering	51
5.5.1 Tilfredshet med hovedmønsteret	51
5.5.2 Muligheter for å justere oppgaveporteføljen	51
5.5.3 Varierende organisering av tverrgående oppgaver.....	52
5.6 Arbeidsprosesser	52
5.6.1 Bred deltakelse av eksterne	52
5.6.2 Mangel på definerte prosesser og for lite brukerrorettet?	53
5.6.3 Mye kunnskapsinnhenting – for lite analyse	54
5.7 Personalledelse og kompetanse	55
5.7.1 Solid kompetanse, men også noen mangler	55
6 Bidrar Udir til merverdi?	57
6.1 Demokratisk legitim?	57
6.2 Korrekt og brukerrorettet myndighetsutøvelse?	58
6.3 Faglig legitim?.....	60
6.4 Pådriver for effektivitet og samordning?	61
7 Vurderinger og anbefalinger.....	63
7.1 Fra oppbygging til konsolidering	63
7.2 Difis anbefalinger	64

Vedlegg:

1. Medarbeiderundersøkelsen 2015
2. Oversikt over informanter
3. Rapporter levert av eller for Udir i januar-mai 2015
4. Litteratur og dokumenter

Oppsummering

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (KD) har Difi gjennomført en evaluering av Utdanningsdirektoratet (Udir). I mandatet for evalueringen inngikk fire hovedspørsmål:

- Hvordan utøver direktoratet sin rolle?
- I hvilken grad oppfyller direktoratet fastsatte resultatkrav?
- Hvor godt fungerer styringsdialogen mellom KD og direktoratet?
- Hvilke utfordringer og utviklingsbehov bør stå sentralt for direktoratet?

Vi skal kort oppsummere hvordan evalueringen svarer på disse spørsmålene:

Hvordan utøver direktoratet sin rolle?

Et direktorat vil vanligvis måtte utøve to roller: en iverksettende rolle overfor den aktuelle sektoren og en faglig rolle overfor departementet, sektoren og allmennheten. For Udir er det klart at reformene Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og Kunnskapsløftet la viktige rammer for de roller direktoratet skulle spille:

I sin *iverksettende rolle* er Udir utøver og formidler av den nasjonale utdanningspolitikken. Dels gjelder det å formidle hvilke mål som skal realiseres, dels å formidle gjeldende plikter og rettigheter og å føre tilsyn med etterlevelsen. Når Udir formidler mål og krav, må skoleeiere og skoler være i stand til å kunne håndtere iverksettingen. Etter etableringen ble det tidlig klart at Udir også måtte bidra aktivt ved å gi ulike former for støtte, bl.a. tilby kompetanseutvikling lokalt og ulike typer verktøy for lokal bruk. Den iverksettende rollen er derfor i praksis utvidet med Udir i en rolle som «*utviklingsagent*».

I sin *faglige rolle* er Udir en kunnskapsbase for sektoren. Ved å innhente og analysere data fra nasjonale prøver, eksamen, tilsynsrapporter og evalueringer kan direktoratet gi kunnskap om tilstanden i sektoren. Som en slik kunnskapsbase har direktoratet også et faglig grunnlag for å gi råd til departementet.

Informanter i KD har enkelte kritiske merknader til hvordan direktoratet spiller sin faglige rolle overfor departementet. På den ene siden oppleves ikke Udir alltid som tilstrekkelig «politisk musikalsk». På den annen side etterlyses flere egeninitierte innspill fra Udir når det gjelder policy-endringer. Også i direktoratet selv erkjenner enkelte at man noen ganger er for forsiktig.

Difis vurdering er likevel at Udir som kunnskapsbase langt på vei har oppfylt premisset fra etableringen i 2004, nemlig at det skulle skapes et bedre informasjonsgrunnlag for beslutningstakerne i sektoren. Når det gjelder den iverksettende rollen, viser vi til at Udir med få unntak får positive vurderinger fra både KD, sektoren og samarbeidspartnere, jf. nedenfor om direktoratets resultater.

I hvilken grad oppfyller direktoratet fastsatte resultatkrav?

Udir stilles overfor både sektormål og virksomhetsmål. I begge tilfeller er det imidlertid flere aktører som bidrar. Rapportering på slike mål kan derfor ikke si hvor god jobb Udir gjør. For å skille *direktoratets* resultater fra sektorens

resultater har vi brukt eksterne *vurderinger* av direktoratet. Disse vurderingene er hentet fra flere kilder og på en måte som til sammen gir oss grunnlag for en viss generalisering.

Det overordnede bildet viser et direktorat som gjør en god jobb. Vurderinger fra både fylkesmannsembeter og skoleeiere gir Udir en positiv omtale, til dels svært positiv. Embetene gir dessuten en klart mer positiv vurdering enn for noen år siden. Blant skoleeierne er det også stor tilfredshet ifølge Omdømmeundersøkelsen (Ipsos MMI 2012), bl.a. at det er lett å få informasjon og tilgang til nyttige verktøy. Undersøkelsen viser imidlertid også noen unntak:

- Det er stor enighet blant skoleeierne om at Udir skaper et rapporteringspress. Men her må det tilføyes at de sentrale rapporteringskravene i stor grad har opphav i lov (og altså ikke i direktoratet). Dessuten viser den samme undersøkelsen at det er mange som har vansker med å skille mellom det direktoratet gjør og det KD gjør.
- Det er delte meninger om Udir har en god forståelse for hverdagen i skolen og om Udir går for langt i å gripe inn i kommunenes og skolenes ansvarsområde.

En undersøkelse om direktoratens styring av kommunene (Difi 2013b) kan sees å gi støtte til disse kritikkpunktene. På den annen side får Udir i den undersøkelsen høy skår på påstanden om mer profesjonell og faglig innsiktsfull styring. Også nettstedet udir.no får positive tilbakemeldinger. Dette nettstedet brukes mye og oppleves som nyttig av skolene og skoleeierne (NIFU 2014).

Fra de underliggende organene er vurderingene av direktoratene både positive og kritiske. Blant annet er de nasjonale kompetansesentrene opptatt av at deres kompetanse bør utnyttes bedre, og Statped etterlyser en koordinatorrolle for aktørene i opplæringssektoren.

I intervjurunden har vi også fått både positive og mer kritiske vurderinger. De positive gjelder bl.a. at Udir har bygd opp kompetente fagmiljøer på juridiske spørsmål, tilskuddsforvaltning, tilsyn, gjennomføring av eksamen mv. De mer kritiske vurderingene går bl.a. på at direktoratet har for liten forståelse for kommunenes virkelighet, at direktoratet kommuniserer for dårlig med skole-Norge, og at det trengs bedre veiledning til sektoren for å forstå regelverket.

Hvor godt fungerer styringsdialogen mellom KD og direktoratet?

Informantenes opplevelse av styringsdialogen er at det er et nært forhold og et positivt samarbeidsklima mellom KD og direktoratet. I KD beskrives direktoratet som faglig solid, som en god gjennomfører og som flink til å holde frister. Informanter i Udir vurderer at KD trekker på fagkompetansen i direktoratet på en god måte.

I tillegg til tildelingsbrevet, med tilhørende 16 «særskilte aktiviteter», sendte KD i fjor 35 oppdragsbrev til Udir. Dette omfatter både utredninger, gjennomføringsoppdrag og revisjon av regelverk/retningslinjer. I sum må dette antas å kreve betydelig oppmerksomhet og ressurser fra direktoratet.

Difi ser det slik at KD på denne måten går svært langt i å stykke opp direktoratets handlingsrom til å prioritere, og dette kan også fungere tilsvarende begrensende

for skoleeierne prioriteringssituasjon lokalt. Det er KD som er ansvarlig for at Udir er så vidt aktivitetsstyrt, men Udir kan selv ha interesse av dette fordi det gir trygghet for oppdragsforståelsen og bedre «ryggdekning» overfor sektoren.

Hvilke utfordringer og utviklingsbehov bør stå sentralt for direktoratet?

Siden starten i 2004 har Udir vært igjennom en bredt anlagt *oppbyggingsfase* med en sterk vekst i bemanning og budsjett. Det innebærer at de sentrale utdanningsmyndighetene nå er langt bedre rustet til å iverksette og forvalte en ambisiøs politikk på området enn de var for 10 år siden.

Vi ser det slik at Udir nå er over i en *konsolideringsfase* der utfordringene blir noe annerledes enn tidligere, blant annet vil det være tid for en mer kritisk vurdering av egne roller.

Etter Difis vurdering bør følgende utviklingsbehov stå sentralt:

- Det bør samarbeides med KD om å utvikle målstrukturen. Dette gjøres allerede, men det bør også vurderes om målstrukturen kan baseres mer på at direktoratet har et systemansvar, dvs. at ansvaret for Udir primært er å sette sektoren i stand til å ivareta sitt eget ansvar.
- Det bør samarbeides med KD om å redusere aktivitetsstyringen. Primært er dette et ansvar for KD, men Udir kan legge mer eller mindre opp til dette, bl.a. i dialogen om utforming av tildelingsbrev og oppdragsbrev.
- Udir bør ta i bruk sin kompetanse og posisjon til å operasjonalisere overordnede mål og selv prioritere innsatsen og være mer lyttende til hva sektoren selv ønsker. Dette forutsetter at det løses noe opp i det svært nære forholdet til KD, bl.a. ved at aktivitetsstyringen reduseres (jf. ovenfor) og at det markeres klarere at Udir har et eget prioriteringsansvar.
- Udir bør styrke strategiarbeidet og virksomhetsstyringen internt med en mer helhetlig virksomhetsplanlegging bl.a. slik at det skapes grunnlag for en strengere prioritering av ressurser.
- For å møte de samordningsbehov som følger av en funksjonsbasert organisering bør Udir sørge for bedre samordningsprosesser på tvers av divisjonsgrensene bl.a. for å se sine virkemidler mer i sammenheng.
- Udir bør styrke brukerrettingen bl.a. ved å foreta mer reelle brukerundersøkelser der brukerne blir spurt om hvordan Udir bør innrette sine tjenester, hvilke behov de bør dekke.
- Udir bør arbeide med å styrke sin demokratiske legitimitet. Dels kan det handle om å være mer åpen, f.eks. i årsrapporten, om hvordan direktoratet tenker omkring sentrale spørsmål for sektoren. Dels kan det helt konkret være å legge ut mer informasjon om hvordan Udir jobber, f.eks. hvilke kriterier man bruker for å sette sammen arbeids- og referansegrupper mv.
- Udir bør vurdere hvordan man kan sikre en mer systematisk tilførsel av erfaring fra operativt nivå for å styrke forståelsen for hverdagen i skole- og barnehage-Norge, f.eks. ved rotasjons-/hospiteringsordninger.

I en konsolideringsfase bør det etter vår oppfatning også vurderes om rollen som «utviklingsagent» for operativt nivå bør dempes noe, iallfall på noe sikt. Det vil i så fall være i tråd med den opprinnelige tanken med Kunnskapsløftet, som betonte desentralisering av ansvaret for oppgavene.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (KD) har Difi gjennomført en evaluering av Utdanningsdirektoratet.

Spørsmålet om å gjennomføre en evaluering ble drøftet mellom KD og Difi høsten 2014. KD sluttet seg 10.12.2014 til Difis forslag til prosjektplan. Det ble fastsatt framdriftsplan for prosjektet med planlagt avslutning 30.09.2015.

Bakgrunnen for at KD ønsket å evaluere Utdanningsdirektoratet var at det er ti år siden opprettelsen av direktoratet. KD så behov for en mer helhetlig vurdering av hvordan direktoratet har utviklet seg, bl.a. om direktoratet har nådd mål og innfridd forventninger som ble stilt i utgangspunktet.

1.2 Mål og problemstillinger

Evalueringen er en gjennomgang og vurdering av virksomhetens måloppnåelse og ressursbruk. Følgende hovedspørsmål står sentralt:

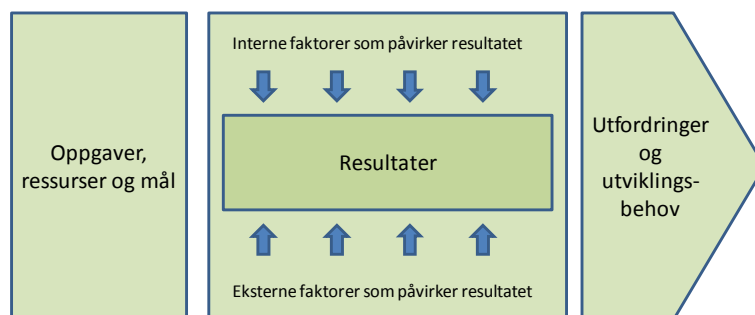
- Hvordan utøver direktoratet sin rolle?
- I hvilken grad oppfyller direktoratet fastsatte resultatkrav?
- Hvor godt fungerer styringsdialogen mellom KD og direktoratet?
- Hvilke utfordringer og utviklingsbehov bør stå sentralt for direktoratet?

Evalueringen belyser også hvorfor Utdanningsdirektoratet (Udir) ble opprettet og sentrale trekk ved utviklingen med hensyn til vekst og prioriteringer i de ti årene som har gått. Hovedvekt vil imidlertid ligge på nå-situasjonen.

Utdyping av hovedspørsmålene

I prosjektet har vi tatt utgangspunkt i følgende modell for å vurdere direktoratets virksomhet.¹

Figur 1: Analysemodell



¹ Basert på det svenske Statskontorets modell for myndighetsanalyser (Statskontoret 2013)

Modellen består av fire analysemomenter:

1. **Hva er direktoratets mål, oppgaver og ressurser?** Her stilles det også spørsmål hvordan de typiske direktoratsrollene ivaretas (Difi 2013)?
 - a. Den *faglige* rollen er primært å være faglig rådgiver for departementet, herunder også ved selv å initiere faglige innspill på grunnlag av fag- og sektorkunnskap. Samtidig tjener direktoratet som kompetanseorgan til nytte for sektoren og allmennheten.
 - b. Et direktorats *iverksettende* rolle er å formidle og gjennomføre vedtatt politikk, herunder å utøve myndighet.
2. **Hvilke resultater kan direktoratet vise til?** Hvilken type resultater skal regnes som relevante å vurdere? Hvilket ansvar kan Udir ta for ulike typer mål? Dessuten: Hvordan vurderer brukerne direktoratet og dets resultater?
3. **Hvordan påvirker interne og eksterne faktorer resultatene?**

Dette dreier seg om:

 - Hvordan fungerer styringsrelasjonen med KD?
 - Hvordan oppfattes direktoratet av samarbeidspartnere?
 - Har Udir nødvendig samarbeid med andre for å nå direktoratets mål?
 - Har Udir riktig kompetanse, også med tanke på nye utfordringer? Hvordan sikrer direktoratet nødvendig kompetanseutvikling?
 - Gir direktoratets ledelse nødvendig motivasjon og retning til virksomheten?
 - Er den interne organiseringen hensiktsmessig?
4. **Hvilke utfordringer og utviklingsbehov vil bli viktige for direktoratet?**

Dette dreier seg både om utfordringer i omgivelsene og om hva som er og kan bli utfordringer internt.

1.3 Data og metode

Spørsmålene ovenfor sier noe om hvilken type evaluering dette er. Enkelt sagt har vi vurdert i hvilken grad Udir gjør en god jobb innenfor gjeldende rammebetingelser. Det dreier seg altså ikke om en evaluering av sektorens resultater. Se også kap 4.1 om resultatbegrepet for Udir.

Egenevaluering med bistand fra Difi

I forkant av denne evalueringen gjennomførte Udir, på oppfordring fra Difi, en egenevaluering etter CAF-modellen², et internasjonalt anerkjent rammeverk for egenevalueringer i offentlige virksomheter. Ved å vurdere og gi skår til 28 spørsmål blir det stilt en helhetlig diagnose av hvordan en virksomhet fungerer og hvilke forbedringstiltak som bør gis høyest prioritet. I Udir ble egenevalueringen utført av 22 medarbeidere, først individuelt og deretter samlet i grupper, en for hver divisjon.

² Common Assessment Framework.

Difi bisto i prosessen, fulgte diskusjonene i samtlige grupper og skrev deretter rapporten ut fra gruppenes evalueringsresultater. CAF-rapporten tilhører Udir, som også selv står faglig ansvarlig for innholdet. Gjennom egenevalueringen har Difi fått belyst hva virksomheten selv peker på som sterke og svake sider og prioriterte forbedringstiltak. Den har vært en sentral datakilde som har redusert behovet noe for Difis egen datainnhenting.

Vi mente også at en slik egenevaluering ville kunne bidra til å forankre evalueringsresultatet i Udir og slik bidra til å sikre en god oppfølging. Selv om Difi også baserte seg på en lang rekke andre kilder og datagrunnlag, ble det stor grad av samsvar mellom resultatene fra de to evalueringene.

Datainnhenting som ledd i den eksterne evalueringen

Vi har benyttet offentlig tilgjengelige dokumenter, herunder offentlige utredninger og evalueringer, stortingsmeldinger, proposisjoner, tildelingsbrev og årsrapporter, samt tidligere Difi-rapporter. Vi har også hatt tilgang til interne dokumenter, herunder direktørens lederkontrakt, referater fra direktørmøtet, plandokumenter, brukerundersøkelser, statistikk og annet skriftlig materiale. Dessuten har vi hatt nytte av den medarbeiderundersøkelsen som Udir gjennomførte i april 2015, jf. omtale i vedlegg 1.

Intervjuer

Intervjuer har vært en viktig datakilde for å få bedre forståelse for hvordan Udir fungerer, hvordan det oppfattes eksternt og internt, og hvilke utfordringer som er eller kan bli aktuelle. Vi har gjennomført semi-strukturerte intervjuer med bl.a. relevante ledere i KD, direktør, divisjonsledere og hovedtillitsvalgte i direktoratet, kontaktpersoner i andre direktorater, representanter for underliggende etater og ulike samarbeidspartnere. Til sammen ble det ca. 30 intervjuer, inkludert enkelte gruppeintervjuer, jf. oversikt i vedlegg 2.

Workshop

Etter datainnsamlingen og sortering av noen hovedfunn arrangerte vi en workshop for å få synspunkter på vår foreløpige forståelse av direktoratet, men også for å få innspill til direktoratets utfordringer og utviklingsbehov. I tillegg til referansegruppa inviterte vi to utdanningsdirektører, en representant for KS og en representant for Utdanningsforbundet.

Spørreundersøkelse

For å sikre et bredere datagrunnlag vurderte vi behovet for elektroniske spørreundersøkelser. Slike undersøkelser gir mulighet for å få synspunkter fra svært mange aktører og kunne dermed gi et representativt bilde av situasjonen, f.eks. av brukernes tilfredshet med direktoratet.

Siden kommunene jevnlig er utsatt for mange spørreundersøkelser, rettet vi ingen spørreundersøkelse til dem. Her forelå det også relevant informasjon: En rapport om kommunenes syn på direktoratene, bl.a. Udir (Difi 2013b/Agenda 2013) og en omdømmeundersøkelse av Udir (Ipsos MMI 2012).

Når det gjaldt fylkesmannsembetene, valgte vi annerledes: Her gikk vi ut med et spørreskjema rettet til fylkesmennene personlig og til utdanningsdirektørene.

Svarprosenten ble henholdsvis 56 prosent og 89 prosent. Noen av spørsmålene vi ønsket å stille, var stilt tidligere i en spørreundersøkelse i et prosjekt om Fylkesmannen (Difi 2011). Dermed fikk vi grunnlag for en sammenlikning over tid.

Spørsmål for skriftlig besvarelse

For å innhente synspunkter fra direktoratets mange interessenter uten å utvide intervjurunden ytterligere sendte vi ut noen få spørsmål for skriftlig besvarelse. Dette gjaldt bl.a. ti nasjonale kompetansesentre som er underlagt faglig styring fra direktoratets side. Det gjaldt også de frivillige organisasjonene som er representert i direktoratets råd for likeverdig utdanning (URLU) samt noen lærer-organisasjoner. Samtlige nasjonale sentre svarte, mens svarprosenten blant organisasjonene var klart lavere.

1.4 Leseveiledning

Kap. 2 er en introduksjon til Udir med en del fakta om mål og ansvar, oppgaver, organisering internt og eksternt, samt en kort omtale av endringer i oppgaver og organisering.

I kap. 3 ser vi på hva som kjennetegner det politikkområdet som Udir befinner seg innenfor, hvilken reformer som har vært førende, hvilken styringstenkning som er aktuell, og hvilke roller dette gir direktoratet å spille.

Kap 4 er en gjennomgang av det vi kan oppfatte som direktoratets resultater, dels slik direktoratet selv rapporterer det, dels slik ulike typer brukere opplever det, herunder også noen inntrykk fra vår intervjurunde.

I kap. 5 ser vi nærmere på faktorer som kan påvirke direktoratets resultater. Det gjelder forholdet til KD og andre eksterne aktører, og det gjelder interne faktorer som styring og ledelse, ressursdisponering, organisering, kompetanse mv.

I kap. 6 vurderer vi i hvilken grad direktoratet bidrar til merverdi sett opp mot forvaltningsverdiene, slik disse er angitt i forvaltningsmeldingen (St. meld nr. 19, 2008-2009).

I kap. 7 gir vi ytterligere vurderinger og en del mer konkrete anbefalinger.

2 Utdanningsdirektoratet i hovedtrekk

2.1 Utgangspunktet

Utdanningsdirektoratet (Udir) ble opprettet i 2004 ved fusjon mellom det daværende Læringssenteret og Statped's sentrale administrasjon. Fra Kunnskapsdepartementet (KD) ble det samtidig overført oppgaver med regelforvaltning, tilsyn, tilskudd, embetsstyring av fylkesmennene og etatsstyring av statlige skoler, samt en rekke enkeltoppgaver. Det ble også overført 25 ansatte fra departementet.

Hovedbegrunnelse for etableringen

Etableringen av Udir var et ledd i en omorganisering av den statlige utdanningsadministrasjonen. Bakgrunnen var et behov for større vekt på kvalitet i grunnopplæringen, bedre informasjonsgrunnlag for beslutningstakerne og en klarere ansvarsfordeling mellom nivåene, bl.a. med ansvarliggjøring av skoleeierne. Slik het det i proposisjonen:

«Den statlige styringen av skolesektoren er i dag for lite mål- og resultatorientert, og ansvars- og oppgavefordelingen er uklar. Den nye organiseringen skal bidra til at det nye nasjonale systemet for kvalitetsvurdering medvirker til kvalitetsutvikling, og legge opp til en rolledeling mellom stat og skoleeier som i større grad enn i dag synliggjør skoleeiers ansvar for kvalitetsutvikling. Et nasjonalt system for kvalitetsvurdering vil sette skoleeier bedre i stand til å ivareta sitt ansvar for grunnopplæringen. Det vil også sette staten bedre i stand til å ivareta sitt systemansvar, ved å gi systematisk informasjon om utviklingen og behovene i grunnopplæringen. Dermed får staten et bedre grunnlag for å innrette sine styringsvirkemidler for å oppnå bedre kvalitet og læringsutbytte.»

*«Det nasjonale nivået under Utdannings- og forskningsdepartementet styrkes ved at Læringssenteret får ansvar for oppgaver knyttet til det nye nasjonale systemet for kvalitetsvurdering. Forvaltningen av det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering sees i sammenheng med nasjonale oppgaver knyttet til tilsyn og annen statlig oppfølging, som også legges til et omdannet Læringssenter. Den sentrale administrasjonen av det statlige spesialpedagogiske støttesystemet integreres i det nye organet. Læringssenteret vil også få delegert faglige oppgaver og forvaltningsoppgaver fra Utdannings- og forskningsdepartementet, som for eksempel godkjenninger i henhold til lov om frittstående skoler. **Samlet sett innebærer disse endringene at Læringssenteret omdannes til et direktorat.** De regionale leddene av statlig utdanningsadministrasjon videreføres med hovedfokus på tilsyn og tilsynsrelaterte oppgaver.» (St.prp. nr 65 og Innst. S. nr 260 for 2002-2003, vår utheving).*

2.2 Mål og ansvar

Som et ordinært forvaltningsorgan underlagt KD skal Udir gjennomføre den nasjonale utdanningspolitikken, herunder bidra til at *sektormålene* for barnehage og grunnopplæring blir nådd. Ifølge tildelingsbrevet for 2015 er det stilt følgende sektormål for barnehagen:

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

For grunnopplæringen er sektormålene slik:

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

Det er imidlertid kommuner og fylkeskommuner som skal oppfylle retten til grunnopplæring (grunnskole og videregående opplæring). Det er disse skoleeierne som har ansvaret for finansiering, drift og administrasjon og skolestruktur lokalt.

I tillegg til sektormålene er det derfor satt *virksomhetsmål* som særskilt gjelder direktoratet:

- Sektorenes kompetanse til å løse de prioriterte utfordringene er økt
- Økt kvalitet i fag- og yrkesopplæringen
- Et godt kunnskapsgrunnlag og systemer for å vurdere og styrke kvaliteten i barnehagen og i grunnopplæringen
- Regelverket forstås og etterleves
- Barn, unge og voksne med særskilte behov får et tilrettelagt tilbud til rett tid.

Lovgrunnlag

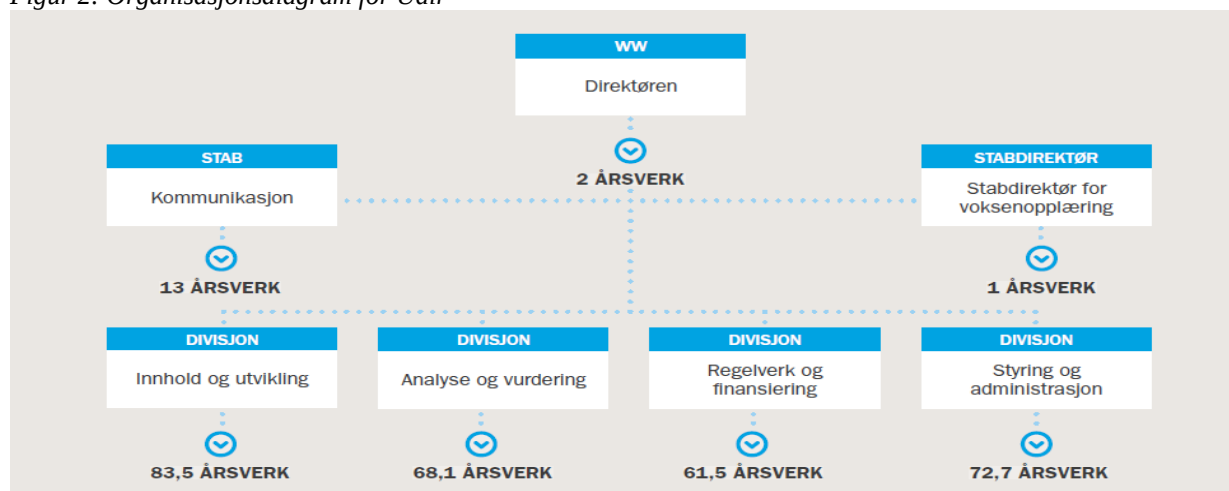
Udir er avhengig av hjemmel i lov for å kunne gi skoleeiere pålegg om innhold i opplæringen og å føre tilsyn med at dette etterleves. På barnehageområdet, der det er et vesentlig større innslag av private eiere, er kommunen også barnehagemyndighet.

Opplæringsloven med forskrift skal sikre felles nasjonale standarder for grunnopplæringen. Utdanningsdirektoratet er delegert myndighet til å gi tolkningsuttalelser. Andre lover som regulerer direktoratets myndighet er barnehageloven, voksenopplæringsloven, friskoleloven og folkehøgskoleloven.

2.3 Organisering og ressurser

Internt er Udir organisert med fire divisjoner, en kommunikasjonsstab og en stabdirektør for voksenopplæring.

Figur 2: Organisasjonsdiagram for Udir



Lederne for de fire divisjonene og de to stabene utgjør direktørens ledergruppe. Hver av divisjonene er inndelt i 4-5 avdelinger, til sammen 19 avdelinger.

2.3.1 Ressursramme

Til sammen disponerer direktoratet ca. 300 årsverk fordelt på ca. 330 ansatte. Til sammenlikning var det 211 årsverk ved etableringen i 2004. Foruten hovedkontoret i Oslo er virksomheten fordelt på lokaler i Hamar (ca. 14 ansatte) og Molde (ca. 25 ansatte).

For å drive direktoratet er det i år ca. 255 mill.kr på 01-posten (kap. 220). Det tilsvarende tallet for 2005 var ca. 137 mill.kr. (2005-kroner).

Medregnet 21-posten, som skal dekke større utviklingsprosjekter, er det i år ca. 402 mill.kr. Av dette utgjør lønnsutgiftene ca. 215 mill.kr. For øvrig er det også andre budsjettkapitler som dekker driftsutgifter for utviklingstiltak drevet av Udir. Det gjelder først og fremst *Kvalitetsutvikling i grunnopplæringa* (kap. 226), som er på over 1 mrd.kr for 2015.

Samlet tildeling til Udir er på over 9 mrd.kr, men det omfatter også tilskuddsmidler (som alene tar mer enn 6 mrd.kr), prosjektmidler og bevilgninger til underliggende virksomheter (Årsrapporten for 2014).

2.3.2 Oppgaveområder i fagdivisjonene

Divisjon for Innhold og utvikling (DIU)

Avdeling for Fag- og yrkesopplæring er sekretariat for Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) og ni faglige råd. Den har også ansvar for å følge opp samfunnskontrakten for flere læreplasser og behandle forslag om endringer i utdanningstilbudet innenfor yrkesfag på videregående trinn.

Avdeling for Læreplanutvikling forvalter læreplanverket for grunnopplæringen, utvikler og fastsetter nye læreplaner, informerer om læreplaner og forvalter læreplandatabasen GREP. I forbindelse med Kunnskapsløftet ble det utviklet nye læreplaner for alle fag. Siden har det skjedd en del større eller mindre endringer for enkeltfag eller grupper av fag, bl.a. på initiativ fra Udir. Læreplaner fastsettes i forskrifts form, og Udir er delegert myndighet til dette for fagene i yrkesopplæringen. For de andre fagene innstiller direktoratet på et forslag som sendes KD for godkjenning.

Avdeling for Læreplanimplementering skal bidra til at læreplanverket blir implementert lokalt. Den har ansvar for verktøy for gjennomgang og analyse av læreplaner i bruk, samt for å gjennomføre, koordinere og følge opp innholdet i nasjonale satsinger. Avdelingen ivaretar minoriteters rettigheter og koordinerer tilbud til barn og unge med spesielle behov. Den forvalter også tilskuddsordning for læremidler.

Avdeling for Læringsmiljø og rådgivning er lokalisert på Hamar og arbeider med å utvikle og profilere fagområdene læringsmiljø og rådgivning, herunder å bygge sammenhenger mellom dem, slik at disse fagområdene bidrar til inkludering og til å styrke elevenes læringsutbytte.

Avdeling for Skoleutvikling samordner utviklingsressurser i direktoratet for å forbedre elevenes læring og styrke læreprosessen i skolen. Den gir støtte og

veiledning til sektoren, bl.a. gjennom satsingen på videreutdanning for lærere og rektorutdanningen, veilederteam og 0-24-samarbeidet med fire andre direktorater. Avdelingen ble etablert i 2010.

Divisjon for Analyse og vurdering (DAV)

Avdeling for Forskning og internasjonalt arbeid lager det kunnskapsgrunnlaget som Udir trenger for å utvikle grunnopplæringen basert på nasjonal og internasjonalt forskning. Avdelingen er en stor bestiller av forskning og evalueringer, ofte på vegne av KD. Resultater av disse formidles gjennom *Utdanningsspeilet*, artikkelserien *Forskning viser*, barnehagemagasinet *Vetuva* og udir.no. Dette gjelder primært den forskning Udir selv har bestilt.

Udir deltar i internasjonale nettverk og komparative studier av læringsutbytte og læringsmiljø med de muligheter det gir for erfaringsutveksling og kunnskapsbygging.

Avdeling for Statistikk har ansvar for å samle inn og presentere statistikk om barnehager (Basil) og grunnskoler og videregående opplæring (GSI). Det arbeides nå med en ny versjon av systemene som kan gi sektoren enklere tilgang til relevante data. Avdelingen ble etablert i 2010.

Avdeling for Vurdering 1 har sammen med *Avdeling for Vurdering 2* ansvar for det sammenhengende prøve- og vurderingssystemet. Dette innebærer bl.a. produksjon av eksamen for grunnopplæringen. VU1 har ansvar for koordinering og utvikling av eksamensordninger, samt for det administrative arbeidet rundt eksamensgjennomføringen. Avdelingen er ansvarlig for den nasjonale satsingen «Vurdering for Læring».

Avdeling for Vurdering 2 har sammen med *Avdeling for Vurdering 1* ansvar for det sammenhengende prøve- og vurderingssystemet. VU2 har ansvar for nasjonale prøver, kartleggingsprøver, karakterstøttende prøver og læringsstøttende prøver. VU2 har videre ansvar for alle sentralt gitte eksamener innenfor fag- og yrkesopplæringen. VU2 har sammen med *Avdeling for IT* ansvar for utvikling av datasystemene for administrasjon og gjennomføring av prøver og eksamener.

Divisjon for Regelverk og finansiering (DRF)

Avdeling for Juridisk 1 har som oppgave å tolke opplæringsloven når det er behov for avklaringer på nasjonalt nivå. Avdelingen utarbeider rundskriv og veiledninger og bistår fylkesmannsembetene i enkelthenvendelser. Avdelingen utarbeider forslag til endringer i forskrift til opplæringsloven.

Avdeling for Juridisk 2 har som oppgave å tolke friskoleloven, barnehageloven, voksenopplæringsloven kap. 4 og folkehøgskoleloven når det er behov for avklaringer på nasjonalt nivå. Avdelingen behandler søknader om nye friskoler og diverse skoler. Avdelingen utarbeider rundskriv og veiledninger og bistår fylkesmannsembetene i enkelthenvendelser. I tillegg gir avdelingen juridiske råd internt, knyttet til bl.a. anskaffelser, kontraktsrett og personvern.

Avdeling for Rettferdsvederlag behandler søknader om rettferdsvederlag fra personer som har noe å utsette på skolegangen. Den behandler kun saker som ikke

kan fremmes for rettsapparatet. Udir avgir innstilling, mens endelig vedtak treffes av Stortinget. Avdelingen avgjør også søknader om yrkesgodkjenning.

Avdeling for Tilsyn fører tilsyn med skoler godkjent etter friskoleloven og opplæringsloven, voksenopplæringsloven kap. 4 og folkehøgskoleloven. Avdelingen har også som oppgave å gi opplæring i og kontrollere fylkesmanns-embetenes metodebruk i tilsynet. Direktoratet fastsetter temaene for nasjonalt tilsyn i samråd med KD. I tillegg behandler avdelingen klager på fylkesmannens pålegg om retting etter opplæringsloven eller barnehageloven.

Avdeling for Finansiering og tilskuddsforvaltning er lokalisert i Molde. Den forvalter tilskuddsordninger som skal bidra til å realisere målene for sektoren. De viktigste mottakerne er private skoler, kommuner, barnehager og folkehøgskoler. I tillegg kommer mange enkeltordninger. Den operative forvaltningen av en del tilskuddsordninger er lagt til embetene, men de fleste er beholdt i Udir. Avdelingen koordinerer direktoratets statsbudsjettarbeid og gjør analyser og evalueringer.

Divisjon for Styring og administrasjon (DSA)

Avdeling for IT har styrings- og leveranseansvar for store sektorsystemer, for egen og outsourcet drift og for IT-tjenestene internt. Avdelingen jobber sammen med ulike fagavdelinger om initiativer som krever IT-støtte. Avdelingen har nå en systemportefølje på ca. 60 systemer, samt flere større parallelle IT-prosjektløp. Avdelingen er nettopp vedtatt delt i en avdeling for utvikling og en for drift.

Avdeling for Sikkerhet og service har ansvar for alt fra mobiltelefoner til arkiv, servicetorget, sikkerhet, krise-/beredskapshåndtering mv.

Avdeling for Human Resources har oppgaver av både strategisk og administrativ art i personaladministrasjon, medarbeider- og organisasjonsutvikling mv.

Avdeling for Økonomi (lokalisert i Molde) har ansvaret for budsjett, regnskap, innkjøp, rapportering, økonomiske analyser mv.

Avdeling for Styring har ansvar for embetsstyring, etatsstyring og faglig styring av de nasjonale sentrene. Avdelingen, som ble etablert i 2013, har også ansvar for intern virksomhetsstyring og for kontaktmøter med andre etater og organisasjoner.

2.3.3 Endringer i ansvarsområde og organisering

På divisjonsnivå har det vært stor grad av kontinuitet i organisasjonsstrukturen. På avdelingsnivå har det vært en rekke endringer siden etableringen i 2004. Endringene har i stor grad skjedd som følge av overføring av oppgaver fra Kunnskapsdepartementet eller som følge av politiske føringer om styrket innsats. Vi legger særlig merke til:

- *Overtakelse av voksenopplæringsfeltet*
I 2008 ble bestemmelsene om voksnes rett til grunnopplæring overført fra Voksenopplæringsloven til Opplæringsloven. Ansvaret for dette ble samtidig overført fra VOX. Det medførte at Udir fikk to medarbeidere overført fra VOX, og i tillegg ressurser tilsvarende 7 stillinger.

- *Overtakelse av barnehagefeltet*
Da barnehagefeltet ble overført fra KD, ble to medarbeidere overført til direktoratet, først som en egen stab³, siden integrert i ulike avdelinger.
- *Overføring av tilsynsoppgaver*
Tilsynsavdelingen ble opprettet i 2008 og fikk som oppgave å styre fylkesmannens tilsyn med skoleeiere, senere også tilsynet med barnehageområdet. Avdelingen fører selv tilsynet med friskoler.
- *Overføring av tilskuddsforvaltningen*
Da tilskuddsforvaltningen ble overført fra KD, ble det opprettet en egen avdeling for dette.
- *Etablering av nye Statped*
Da Statped ble etablert som en egen nasjonal etat, ble Udir etatsstyrer. Etatsstyringsoppgavene er siden lagt til den nye styringsavdelingen.
- *Styrking av statistikkfeltet*
I forbindelse med Ny GIV-prosjektet ble Udir tillagt nye statistikkoppgaver, bl.a. utvikling av det såkalte utdanningsbarometeret. I den forbindelse ble en avdeling delt i en statistikkavdeling og en forskningsavdeling.
- *Styrking av eksamen, prøve- og vurderingsfeltet*
Arbeidet med dette feltet er betydelig utvidet siden etableringen av Udir, og vedkommende avdeling er derfor delt i to – Vurdering 1 og Vurdering 2.
- *Styrking av veiledning*
Etableringen av Avdeling for skoleutvikling i 2010 kan sees på bakgrunn av styrking av arbeidet med veiledning av kommuner, rektorutdanning og styrerutdanning.
- *Arbeidet med læreplaner har økt i omfang*
Avdeling for læreplan er delt i to – en for læreplanimplementering og en for læreplanutvikling.
- *Avdeling for rettferdsvederlag*
Udir fikk overført behandling av søknader om billighetserstatninger (rettferdsvederlag) fra KD. I 2008 ble det opprettet en egen avdeling for dette.

2.3.4 Ekstern organisering

Udir er tillagt ansvaret for embetsstyringen av Fylkesmannen på utdanningsområdet herunder også på barnehageområdet fra 2011. Den generelle embetsstyringen innebærer bl.a. å

- utforme det årlige fullmaktsbrevet til Fylkesmannen
- holde jevnlig kontakt med embetenes og Sametingets utdanningsavdelinger (3-4 kontaktmøter årlig)
- gjennomføre ca. seks faglige styringsmøter med enkeltembeter per år
- utforme embetsoppdraget og tilhørende rapporteringskrav.

Fylkesmannen skal bl.a. medvirke til at den nasjonale politikken blir fulgt opp. Ved hvert embete er det en utdanningsdirektør som har ansvaret for opplærings- og barnehageområdet i det enkelte fylke. Bemanningen for disse områdene varierer mellom fylkene, men er totalt på ca 200 ansatte.

³ Samtidig ble det utlyst og besatt 13 nye stillinger.

Udir er etatsstyrer for Statped, som fra 2013 er en nasjonal etat med ca 700 ansatte som yter spesialpedagogiske tjenester til kommunene. Statped mottar fra Udir et tildelingsbrev og ca. fem oppdragsbrev i løpet av året. Etaten er delt i fire regioner, ledes av et hovedkontor og driver to skoler.

Udir er også etatsstyrer for Styret for Sameskolen i Midt-Norge og Styret for samiske videregående skoler.

Videre har Udir faglig styring med 10 nasjonale kompetansesentre som administrativt er underlagt enheter i universitets- og høyskolesektoren. Direktoratet tildeler oppdragsbrev og bevilgning, men det er universiteter og høyskoler som er vertsinstitusjoner for disse sentrene og som har det administrative ansvaret for dem. Sentrene har disse betegnelse:

- Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)
- Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning
- Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning
- Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet
- Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen
- Nasjonalt senter for skriveopplæring og skriveforskning
- Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen
- Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen
- Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringen
- Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen

Samarbeidsrådet for yrkesopplæring

Udir er sekretariat for Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY). Dette rådet, som består av hovedorganisasjonene i arbeidslivet og noen andre aktører, bistår departementet med råd og initiativ for å fremme fag- og yrkesopplæringen. Rådet oppnevnes av Kunnskapsdepartementet (KD) og er et felles samarbeidsråd for partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene. Dette rådet ble etablert i 2004 til avløsning av Rådet for fagopplæring i arbeidslivet.

Tilknyttet SRY er det også 9 faglige råd, ett for hvert studieprogram. De utgår fra arbeidslivsorganisasjonene, men er satt sammen av personer som forutsettes å være nærmere de aktuelle bransjene og fagene.

Råd for likeverdig utdanning

Utdanningsdirektoratet oppnevner og er sekretariat for Rådet for likeverdig utdanning (URLU) som består av representanter for personer med nedsatt funksjonsevne, kronisk syke og særlig utsatte grupper. Representert i rådet er også Foreldreutvalget for barnehager (FUB) og Foreldreutvalget for grunnsopplæringen (FUG) som begge er rådgivende organer for KD.

3 Konteksten for utviklingen av direktoratet

For å forstå utviklingen av Udir bør vi se på konteksten som direktoratet opererer innenfor: Hva kjennetegner utdanningssektoren som politikkområde? Hva slags reformer og styringstenkning er og har vært gjeldende for denne sektoren, og hva slags roller gir dette å spille for direktoratet?

3.1 Et politisert område

Et grunnleggende utgangspunkt for å forstå konteksten for Udir er at utdanning er et område preget av stor politisk interesse. Barnehage og grunnsopplæring blir ofte gjenstand for politisk strid og hører til blant de sektorene der det ikke er uvanlig at det treffes politiske beslutninger om hvordan helt konkrete spørsmål på operativt nivå skal håndteres. Det er illustrerende at opplæringsloven av 1998, som handler om plikter og rettigheter forbundet med opplæring og skolegang, i gjennomsnitt endres mer enn en gang i året. Opplæringsforskriften endres enda oftere.

I kontrast til dette er utdanning preget av langsiktighet. Årsak og virkning når det gjelder læring og samfunnsnytte må vurderes i et lengre tidsperspektiv. Dessuten er utdanning et politikk- og forvaltningsområde med lange og kompliserte årsakskjeder. Det er mange aktører og nivåer involvert fra Stortinget og helt ned til elevene/barna, og det er en løst koblet årsakskjede fordi vi har en nasjonal lovgivning, men et kommunalt selvstyre, dvs. det er ikke en ubrutt hierarkisk linje fra topp til bunn.

Også horisontalt ser vi at årsakskjedene kan bli kompliserte. Barn og unge i utdanning påvirkes av forhold som hører under andre politikk- og forvaltningsområder. Det kan gjelde barnevern, integrering, psykisk helse, rusomsorg mfl (jf. pkt. 5.1.3). Dette leder til opplevde samarbeids- og samordningsbehov mellom etatene både sentralt og lokalt.

3.2 Endret styringstenkning og –praksis i sektoren

I de siste 10-15 årene er det under vekslende regjeringer vedtatt nye og store ambisjoner for utdanningspolitikken. Det er lansert flere større reformer, både som et generelt ønske om å møte kunnskapssamfunnets behov og mer konkret som svar på mindre tilfredsstillende resultater i internasjonale undersøkelser.

Et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for grunnsopplæringen (NKVS) ble vedtatt i 2003. Målet var å bidra til kvalitetsutvikling, åpenhet og dialog om skolens virksomhet, samt gi beslutningsgrunnlag basert på dokumentert kunnskap og gi grunnlag for lokal kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling. NKVS består av ulike elementer som skal skaffe den kunnskapen som utviklingsarbeidet, styringen og dialogen skal hvile på. De viktigste er nasjonale prøver, kartleggingsprøver, eksamensresultater, brukerundersøkelser, internasjonale undersøkelser, statlig tilsyn, samt nettportalen Skoleporten. NKVS involverer en rekke aktører og styringsnivåer (Agderforskning, 2009).

I 2006 kom Kunnskapsløftet og førte til endringer i skolens innhold, organisasjon og struktur. Endringer som fulgte reformen var:

- krav om grunnleggende ferdigheter i alle fag
- lese- og skriveopplæring vektlegges fra første trinn
- nye læreplaner med tydelige kompetansemål
- ny fag- og timefordeling
- ny struktur i videregående opplæring
- ansvar for valg av arbeidsmåter, læremateriell og organisering ligger på den enkelte skole/skoleeier

Kunnskapsløftet ble dermed ikke bare en innholdsreform, men også en styringsreform (NIFU/ILS 2012). I tråd med dette er det utviklet en mer mål- og resultatbasert styring i utdanningssektoren. Det ble lagt til grunn at statlig styring i større grad enn tidligere skulle være basert på tre hovedpilarer:

- nasjonale mål
- klar ansvars plassering
- økt lokal handlefrihet.

De nye læreplanene, som Udir fikk i oppgave å utarbeide, skulle ikke lenger styre undervisningen gjennom hvilket stoff som skulle gjennomgås og hvordan det skulle undervises i det. Nå skulle de i stedet fastsette kompetansemål som grunnlag for å utarbeide lokale læreplaner. Skoleeierne skulle ansvarliggjøres i større grad og fikk i tråd med dette større frihet bl.a. til å definere størrelsen på undervisningsgrupper.

Som en motvekt mot denne handlefriheten ble skoleeier pålagt å ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i regelverket overholdes. Skoleeier skal også ha et system for å følge opp resultatene av disse vurderingene, bl.a. ved at det skal utarbeides en årlig tilstandsrapport knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal drøftes av skoleeier, dvs. kommunestyret, fylkestinget og den øverste ledelsen ved de private grunnskolene.

Opplæringsforskriften gir departementet adgang til å gi pålegg til dem som har ansvar for opplæringsvirksomheten og til dem som mottar opplæring: De kan pålegges å gi opplysninger og å delta i evalueringer og å rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsvirksomhet som er omfattet av opplæringsloven.

Udir har fulgt innføringen av Kunnskapsløftet gjennom et omfattende forskningsprogram, og reformen er justert i tråd med tilbakemeldingene fra skolene. Evalueringen viser at skolene og kommunene hadde ulike forutsetninger for å gjennomføre reformen. Særlig i starten fikk skoler og skoleeiere for lite informasjon om hvordan de skulle arbeide med lokale læreplaner og vurdering, og de første delrapportene i evalueringen gav tydelige tilbakemeldinger om kompetansebehov på alle nivåer fra skoleeiere til lærere.

Som en konsekvens av dette satses det nå stort på målrettet kompetanseutvikling gjennom blant annet rektorutdanningen, videreutdanning for lærere og satsingen «Ungdomstrinn i utvikling».

Evalueringen viser også at kommunene og skolene i stor grad er enige i intensjonene i reformen, og at de støtter opp om hovedinnholdet i Kunnskapsløftet. Skolene mener også at styringen av skolesektoren har blitt tydeligere.

I evalueringsrapporten «*Kunnskapsløftet som styringsreform - et løft eller et løfte?*» (NIFU/ILS 2012) beskrives Kunnskapsløftet som en reform som tok grep som endret norsk grunnopplæring både ovenfra og nedenfra. Samtidig som det ble det lagt opp til større lokal handlefrihet, ble de nasjonale tilsyns- og revisjonsordningene styrket. Ifølge rapporten har Kunnskapsløftet aksentuert spenningen mellom regel- og innholdsstyring på den ene siden og mål- og resultatstyring på den andre siden, samt spenningsforholdet mellom nasjonal styring og kommunalt selvstyre.

3.3 En nødvendig rolleutvidelse

Direktorater har normalt to hovedroller, en iverksettende rolle og en faglig rolle, jf. pkt. 1.2. Dette er godt i samsvar med styringstenkningen bak Kunnskapsløftet:

- Udir får en iverksettende rolle som utøver og formidler av mål og krav som følger av gjeldende politikk på området
- Udir får en faglig rolle med vekt på å være kunnskapsbase for hele sektoren.

Iverksettende rolle: Direktoratet utøver og formidler mål og krav

Når Udir står som formidler av den nasjonale utdanningspolitikken fra politisk nivå til sektoren, er dette samtidig basert på at direktoratet utøver myndighet.

Mer konkret skjer dette ved at Divisjon for Innhold og utvikling utvikler, fastsetter og forvalter læreplaner, mens Divisjon for Analyse og vurdering har ansvaret for det sammenhengende prøve- og vurderingssystemet som er omfattet av opplæringsforskriften. De to juridiske avdelingene i Divisjon for Regelverk og finansiering utarbeider forskrifter, og tilsynsavdelingen sørger for kontroll, bl.a. gjennom Fylkesmannen, med at regelverket følges. Også Avdeling for rettfærdsvederlag og IT-avdelingen, som står sentralt i å iverksette eksamen, er involvert med oppgaver innenfor den iverksettende rollen.

Målgruppe for den iverksettende rollen kan sies å være alle de lokale aktørene i utdanningssektoren, siden regelverket omhandler plikter og rettigheter for barn/elever, lærere, ledere, eiere og myndighet. Regelverket må formidles til alle. Slik var det imidlertid ikke fra starten. Ved etableringen av Udir ble det lagt vekt på at det nye direktoratet skulle bidra til å ansvarliggjøre skoleeierne. Tanken var at Udir skulle formidle til Fylkesmannen, som skulle formidle videre til kommunene, som igjen skulle formidle til skolene.

Faglig rolle: Direktoratet som kunnskapsbase

Et annet premiss for etableringen av Udir var behovet for å skaffe et bedre informasjonsgrunnlag for beslutningstakerne i sektoren. Både det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS) og Kunnskapsløftet har bidratt til å vektlegge denne rollen. Disse reformene har også bidratt til å gjøre det mulig for Udir å utvikle kunnskap gjennom å innhente og analysere data. I dag gir resultater fra nasjonale prøver, eksamen, kartleggingsprøver, elevundersøkelsen og internasjonale undersøkelser faktakunnskap om læringseffekten av undervisningen. I tillegg gir tilsynsrapporter, tilskuddsevalueringer og diverse

evalueringer iverksatt av eller på bestilling fra direktoratet kunnskap om tilstanden i sektoren.

I Udir ivaretas denne rollen først og fremst av Divisjon for Analyse og vurdering, som har hovedvekten av forsknings- og evalueringsoppdrag. Men også andre genererer kunnskap, bl.a. Divisjon for Regelverk og finansiering, som oppsummerer tilsynsresultater og lager analyser av sektortilstanden ut fra et tilskuddsperspektiv. IT-avdelingen i Divisjon for Styring og administrasjon medvirker ved å digitalisere og gjøre data tilgjengelige, bl.a. på Skoleporten.no, som er direktoratets nettportal der skole og skoleeiere finner relevante data om grunnopplæringen.

Målgruppe for denne rollen er i tillegg til de lokale aktørene også KD. Kunnskapsbasen gir Udir et faglig grunnlag til å gi råd til departementet, enten på oppdrag eller på eget initiativ. Dessuten får direktoratet faglige premisser for selv å utforme nye tiltak innenfor egne rammer og handlingsrom.

En utvidet iverksettende rolle: Udir som «utviklingsagent»

Med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og Kunnskapsløftet ble det tidlig klart at Udir som statlig aktør ikke kunne «stoppe ved kommunegrensene». Når direktoratet formidler mål og krav til sektoren, må operativt nivå være i stand til å håndtere iverksettingen. I tråd med regjeringens signaler (St.meld. nr. 31, 2007-2008) så Udir det som nødvendig å bidra mer aktivt til å utvikle kompetansen lokalt, og dette innebar å støtte, veilede og påvirke sektoren til å utvikle seg og prestere bedre. I tråd med dette er målgruppene utvidet til å gjelde «alle», jf. virksomhetsmålet i tildelingsbrevet: *Regelverket skal forstås og etterleves.*

Udir kommenterer selv dette i siste årsrapport: *«Kunnskapsløftet ble endret etter hvert som vi fikk forskningsbaserte tilbakemeldinger fra skoler og kommuner. Vi har i betydelig grad styrket den støttende delen av virkemiddelapparatet vårt. Kompetanseutvikling og verktøy utgjør en langt større del av arbeidet vårt nå enn vi hadde forventet ved innføringen av reformen.»* (s.71).

Den iverksettende rollen er derfor i praksis utvidet med direktoratet i en rolle som «utviklingsagent». Den kan rette seg mot ulike trinn i skolen og mot enkelte fag f.eks. individuell kompetanseutvikling i matematikk. Eller rollen kan rettes mot ulike oppgaver f.eks. støtte til nyutdannede og mot skole- og kommunenivå f.eks. veilederkorps, støtte til nettverk mv. Her er det først og fremst avdelingene for hhv. skoleutvikling, læringsmiljø og læreplanimplementering som bidrar. Men også andre divisjoner bidrar, hhv. med satsingen «Vurdering for Læring» og med tilskuddstildeling til utviklingsprosjekter. Det er også utviklet verktøy for kommunene til å foreta egenvurderinger av kvaliteten.

Målgruppe for utøvelsen av denne rollen er barnehage- og skoleeiere, barnehagemyndighet, ledere og lærere/førskolelærere.

4 Resultater

Med bakgrunn i datamaterialet omtaler vi her resultater som mer eller mindre direkte kan tilskrives direktoratet.

4.1 Hva skal regnes som resultat?

Fra vedtatt utdanningspolitikk til operativt nivå går det en lang årsakskjede fra departementet via Udir og Fylkesmannen til skoleeier, barnehageeier/-myndighet, leder, lærer, elev og foreldre. Samtidig har Udir i sin rolle som «utviklingsagent» direkte kommunikasjon og dermed påvirkning overfor hver av disse brukergruppene, som i sin tur også påvirker hverandre.

Et gjennomgående trekk er at det er vanskelig å identifisere det vi kan kalle reelle virksomhetsmål, dvs. formulerte resultatkrav som Udir alene kan stilles til ansvar for. Til sektormålene er det mange aktører som bidrar, og i hvilken grad de ulike resultatene kan tilskrives direktoratet, Fylkesmannen, nasjonale sentre, skole- eller barnehageeiere, ledere eller pedagoger blir i beste fall svært skjønnsmessig.

Bildet kompliseres ytterligere ved at Udir bruker eksterne leverandører - ofte fra universitets- og høyskolesektoren – til å gjennomføre tiltak overfor sektoren. Direktoratets konkrete bidrag er da begrenset til å konkretisere hva som skal gjøres, utlyse anbud, inngå kontrakter og følge opp arbeidet.

Brukernes vurderinger er viktige kilder

Når vi innenfor rammene av dette evalueringsprosjektet ikke kan isolere effektene av direktoratets innsats, blir det tilsvarende vanskelig å vurdere resultater i streng forstand. Vi må derfor stille et mindre presist spørsmål: Hvilke indikasjoner har vi på at direktoratet gjør en god jobb eller ikke?

Slike indikasjoner kan vi finne langs hele årsakskjeden, men først og fremst i form av data om hvordan brukere på ulike nivåer vurderer det Udir leverer og står for.

Begrepet «bruker» blir i St.meld. nr.19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* brukt om alle som det offentlige retter virksomheten sin mot. I tråd med Kunnskapsløftet vil dette for Udir først og fremst være skole- og barnehageeierne, men med den utvidede rollen som direktoratet i praksis også spiller, kan vurderinger fra skoleledere og lærere også være relevante. En annen kilde er Fylkesmannen og underliggende virksomheter fordi disse står i en direkte styringsrelasjon under direktoratet.

4.2 Rapporterte resultater

Her gjengir vi rapporterte resultater, dels direktoratets egne oppsummerte resultater, dels interne vurderinger i forbindelse med egevalueringen (CAF), dels evalueringer som andre har gjort for direktoratet.

4.2.1 Årsrapporten

Årsrapporter skal gi «et dekkende bilde av virksomhetens resultater og gi departementet grunnlag for å vurdere måloppnåelse og ressursbruk» (jf. FIN 2003/2013, s.19).

Udir oppsummerer og presenterer hvert år sine resultater i en årsrapport, og på udir.no ligger årsrapportene fra 2011 til 2014. I samråd med KD har Udir videreutviklet innhold og struktur i årsrapporten i tråd med nye føringer fra Finansdepartementet:

- Del I *Leders beretning* er i hovedsak orientert mot i hvilken grad sektormål er nådd.
- I del II *Introduksjon til virksomheten* gjengis samfunnsoppdraget med sektormål og virksomhetsmål, samt en del nøkkeltall for virksomheten.
- I del III *Årets aktiviteter og resultater* redegjøres det for arbeidet med virksomhetsmålene og med faste oppgaver. Det rapporteres på særskilte aktiviteter, og det gis en status på oppdragsbrevene fra KD.
- I del IV *Styring og kontroll i verksemda* redegjør Udir for interne forhold.
- I del V gis noen betraktninger om utviklingstrekk i sektoren på 10-15 års sikt, og litt om hvilke utfordringer dette kan innebære for direktoratet.
- Del VI er *Årsregnskapet*.

Mål og krav til direktoratet

Tildelingsbrevet for 2015 inneholder seks sektormål fordelt med tre sektormål for barnehagen og tre for grunnopplæringen. Disse skal danne grunnlag for prioritering i direktoratet. Videre er det fem virksomhetsmål, og to av disse er nærmere spesifisert med styringsparametere, men disse er ikke spesifisert på en måte som gjør dem etterprøvbare.

De fleste virksomhetsmålene er orientert mot det som skal være oppnådd i sektoren. Samtidig er de forsiktig formulert mht. hva direktoratet står til ansvar for, bl.a. ved å bruke uttrykk som «legge til rette for» og «samarbeide med».

I løpet av året sender KD også supplerende tildelingsbrev og oppdragsbrev. Supplerende tildelingsbrev er ofte knyttet til tilskuddsordningene, hvor det skjer justeringer i løpet av året. Oppdragsbrevene er langt mer tallrike (årlig mellom 30 og 40 de siste fire årene), og flere av disse inneholder omfattende oppgaver som det arbeides med over flere år.

Ulike typer resultater

Årsrapporten dekker langt mer enn det som er bestilt i tildelingsbrev, noe som viser at rapporten også er beregnet på et bredere publikum. Det er et vidt spekter av typer resultat som rapporteres:

Egne aktiviteter

Det rapporteres gjennomførte prosjekter og arrangerte møter og samlinger. Blant annet er dette som svar på KDs bestillinger gjennom oppdragsbrev, f.eks. at Udir gjennomfører en undersøkelse om tidsbruk i barnehage.

Produksjon og effektivisering

Det rapporteres om kvantitativ produksjon på en rekke områder f.eks. at det er gjennomført tilsyn med 80 friskoler og at ca. 50 søknader om godkjenning av friskoler er avgjort. Til denne kategorien regner vi også rapportering om effektivisering av egne ytelser, f.eks. at det er skapt selvbetjeningsløsninger for tilskuddsmottakere, og at eksamen i større grad gjennomføres digitalt.

Innhold og kvalitet

Det rapporteres om nye tjenester, f.eks. at det ferdigstilles et nytt statistikkssystem, at det utvikles bedre nettsider, at det er utviklet nye verktøy til bruk lokalt, f.eks. RefLex som gir skoleeiere hjelp til å vurdere egen praksis opp mot regelverket.

«Produkter» fra eksterne leverandører:

Det rapporteres bl.a. om antall studieplasser i høyskolesektoren som er finansiert av Udir, om evalueringer som er gjennomført av eksterne leverandører på bestilling fra direktoratet mv.

Resultater i form av aktivitet i sektoren

En stor kategori blant resultattypene gjelder bruken av direktoratets «produkter» eller tilbud på ulike felter. Dette blir i hovedsak kvantitativt, f.eks. antall gjennomførte eksamener (76 000 eksamener i grunnskolen og 220 000 i videregående opplæring), antall besøk på nettstedene mv. Til dette kommer også sektoraktivitet der Udir bare har vært tilrettelegger, f.eks. utviklingen i antall inngåtte lærekontrakter. Et annet eksempel er når Udir er kjøper av andre aktørers tilbud, f.eks. hvor mange som har deltatt på etter- og videreutdanning.

Sektorresultater

Når det gjelder mer effektorienterte resultater ute i sektoren, gir årsrapporten mindre, og det blir mer kvalitative vurderinger. Det heter f.eks. at evalueringer og forskningsrapporter tyder på at satsingen på bedre læringsmiljø har vært vellykket. Et annet eksempel er at tilsynet viser at regelverksforståelsen blant skoleeiere og skoleledere er blitt bedre.

Utvikling over tid

Årsrapporten viser i liten grad utviklingen av direktoratets resultater over tid. Tall for produktivitetsutvikling finner vi i svært liten grad, men det finnes eksempler på omtale av saksbehandlingstid, bl.a. ble det med en gjennomsnittlig behandlingstid på 42 dager behandlet 746 søknader om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Videre er det en nedgang i restansen i behandlede søknader om rettferdsvederlag fra 256 i 2013 til 207 i 2014.

Sammenholder vi siste årsrapport med tidligere års rapporter, f.eks. 2011-rapporten, finner vi at omfanget er omtrent like stort (ca. 90 sider). Strukturen er noe endret, bl.a. ved at det er tatt inn en særskilt lederberetning. Det er også tatt inn en introduksjonsdel der det med illustrasjoner gis lettfattelig informasjon om «- hvem som gjør hva og hvordan henger det sammen?» og «- hvem er vi og hva gjør vi?». Deretter gjengis samfunnsoppdraget. Dette manglet i 2011-rapporten.

4.2.2 Egenevalueringen

CAF-metodikken legger opp til at det er direktoratets resultater som skal vurderes, ikke sektorresultatene. Til tross for dette forholdt mange seg til nettopp sektorresultatene. Dette framgår av ulike kommentarer som ble sendt inn til lederne av evalueringsgruppene. Her er noen eksempler:

- «Sektormålene er lite konkrete, noe som gjør det vanskelig å vurdere tilstanden.»
- «Mange av målene i både strategi, langtidsplaner og tildelingsbrev er ikke slik utformet at de kan krysses av etter et år for å være nådd. Vi må heller se på om vi er på riktig vei, og det er vi.» (Udir/Difi 2015, s.34)

Evalueringsgruppene var tilfredse med resultatene, dvs. i hvilken grad Udir har nådd målene. At det var vanskelig å finne relevante målinger av direktoratets egen innsats, bidro imidlertid til å trekke evalueringsskåren noe ned.

4.2.3 Evalueringer av egne tiltak og virkemidler

Av nettsidene framgår det at Udir får utarbeidet et stort antall rapporter som primært gjelder evaluering av egne tiltak og virkemidler. Pr. 31.05.15 fant vi i alt 462 rapporter på udir.no. Bare i perioden januar–mai 2015 ble det lagt ut 31 rapporter, jf. vedlegg 3. Av disse var bare to rapporter utarbeidet av Udir selv⁴, de øvrige ble utført av ulike konsulenter og forskningsmiljøer.

Slike evalueringer gir informasjon om bl.a. formålseffektiviteten i virkemidlene, men siden tiltakene i hovedsak er iverksatt av eksterne aktører, blir ikke direktoratets egen innsats evaluert i særlig grad.

4.2.4 Evaluering av udir.no

Et viktig ledd i kunnskapsformidlingen til sektoren er udir.no. Nettstedet brukes av skoleelever, foreldre, ledere og ansatte i barnehager og skoler, skoleeiere og andre aktører i sektoren. Udir.no kan være kanal for rollen som formidler av mål og krav ved å legge ut autoriserte fortolkninger av lovkrav. Udir.no kan også være kanal for rollen som «utviklingsagent», f.eks. ved å formidle verktøy til bruk lokalt, og endelig også kanal for den faglige rollen, f.eks. ved å legge ut forskningsrapporter og statistikk for Skole-Norge.

I en spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere (NIFU 2014) kom det fram at direktoratets nettsider om bedre læringsmiljø blir brukt i stor grad og at de oppleves som nyttige. 82 prosent av skolene og 86 prosent av skoleeierne bruker fagstoff om bedre læringsmiljø som Udir har lagt ut på sine nettsider. Et annet kapittel om «Lokale læreplaner» viste at bruken av nettstedet hadde økt betydelig også innenfor dette arbeidsområdet.

Det kan tilføyes at i 2013 ble udir.no vurdert av Difi og fikk fem stjerner av seks mulige (Difi 2013c). Særlig på kriteriene *tilgjengelighet* og *brukertilpasning* scoret udir.no høyt, mens området *nyttig innhold* fikk en noe lavere skår.

⁴ Udir utarbeider selv en del mindre oppsummeringer/evalueringer av tiltak for eget bruk og i KD.

4.3 Vurderinger i sektoren

I dette underkapitlet gjengir vi vurderinger av Udir fra sektoren.

4.3.1 Direktoratets omdømme

Et sentralt krav til brukerretting er å gjennomføre regelmessige brukerundersøkelser som ikke bare måler grad av tilfredshet, men som også gir kunnskap om brukernes behov. Hensikten er å skaffe viktig informasjon til virksomhetens arbeid med strategi- og virksomhetsplaner.

Udir gjennomfører mange tiltaksevalueringer, men ingen undersøkelse hvor skoleeierne inviteres til å gi uttrykk for sine behov og hva de ønsker seg fra direktoratet i den anledning. En omdømmeundersøkelse ble imidlertid gjennomført i 2006, 2009 og 2012, og en ny vil trolig bli gjennomført i 2016.

Omdømmeundersøkelsen

I omdømmeundersøkelsen i 2012 (Ipsos MMI 2012) ble et representativt utvalg av skoleeiere, skoleledere og lærere intervjuet pr. telefon. Undersøkelsen viste at Udir har et godt omdømme blant disse gruppene. 73 prosent av skoleeiere og 79 prosent av skoleledere hadde et meget eller ganske godt totalinntrykk av Udir, mens tilsvarende andel blant lærere var 51 prosent.

I tillegg til holdningsspørsmål inneholder undersøkelsen også spørsmål som er relevante for vårt formål. Nedenfor har vi trukket fram en del påstander der svarfordelingen gir oss indikasjoner på hvorvidt Udir gjør en god jobb sett fra skoleeiers side.

Tabell 1: Skoleeieres svar på påstander om Utdanningsdirektoratet.

	Helt Enig	Delvis enig	Verken eller	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Det er lett å finne informasjon fra Utdanningsdirektoratet (Udir)	59	28	8	4		
Udir gir meg nyttige verktøy som jeg kan bruke i min jobb	50	37	7	4	3	
Udir skaper et rapporteringspress på skolene og kommunene	45	36	5	7	6	
Det er lett å tolke og forstå informasjon fra Udir	33	44	15	5	3	
Jeg får tilstrekkelig støtte fra Udir i min jobb som skoleeier/skoleleder	18	46	28	5	2	1
Det er lett å skille mellom det KD gjør og det Udir gjør	14	32	12	30	12	1
Udir har god forståelse for hverdagen i skolen	8	38	32	15	5	1
Udir går for langt i å gripe inn i skolens og kommunenes ansvarsområde	8	32	23	18	19	

Udir får til dels svært positiv vurdering på de fleste påstandene, men med ett klart unntak og med to mer blandede vurderinger. Det klare unntaket er påstanden om rapporteringspress, der 81 prosent er helt eller delvis enig i at Udir bidrar til dette. Samtidig merker vi oss at så mye som 42 prosent er helt eller delvis uenig i at det er lett å skille mellom det KD gjør og det direktoratet gjør.

Når det gjelder de mer blandede vurderingene, er bare 8 prosent helt enig i at Udir har god forståelse for hverdagen i skolen, mens 20 prosent er helt eller delvis uenig, og den største andelen (32 prosent) sier verken-eller. Videre sier 40 prosent seg helt eller delvis enig i at Udir går for langt i å gripe inn i skolenes og kommunenes ansvarsområde, men 37 prosent er helt eller delvis uenig.

Omdømmeundersøkelsen omfattet også skoleledere og lærere, og disse gir gjennomgående noe lavere skår enn skoleeierne, og lærerne lavest av de to gruppene. For påstanden om rapporteringspress er det omvendt, men der er da også påstanden vinklet negativt. Lærere og skoleledere er i enda høyere grad enn skoleeiere enig i at Udir skaper et rapporteringspress. Henholdsvis 87, 85 og 81 prosent er helt/delvis enig i dette.

Påstanden om at Udir går for langt i å gripe inn i skolenes og kommunenes ansvarsområde skiller seg ut fra de andre: Blant skoleledere og lærere er det her en lavere andel som sier seg helt enig/delvis enig enn andelen som sier seg helt uenig/delvis uenig.

Ansaret for rapporteringsbyrden

I en konsulentrapport (Ideas2Evidence 2014) er det på oppdrag fra KS kartlagt rapporterings- og dokumentasjonskrav til skolene. Ifølge rapporten opplever flertallet av både lærere, skoleledere og skoleeiere at summen av rapporteringskravene er for høy. Men det er ingen enighet om hvilke ordninger som kan eller bør fjernes. Vi merker oss at det i liten grad er Udir som styrer hvilke rapporteringskrav som gjelder. Kravene som administreres av Udir er i hovedsak lovbasert. I tillegg kommer frivillige rapporteringsordninger som skoleeiere kan velge å pålegge sine skoler.

4.3.2 Vurderinger av direktoratenes styring av kommunene

Difi har tidligere – på oppdrag av FAD og KRD - undersøkt direktoratenes rolle i statens styring av kommunene (Difi 2013b, jf. Agenda 2013). Undersøkelsen stiller spørsmål som er relevante for vår evaluering.

Studien omfattet fem politikkområder som ivaretas av fem ulike direktorater.⁵ Fra spørreundersøkelsen har vi hentet ut underlagsdata og laget nye tabeller som omhandler kun Udir. Det var tre respondentkategorier: ordførere, rådmenn og fagansvarlige for utdanning i kommunen. Det er de fagansvarlige som har mest kontakt med direktoratet, og det er svarene fra disse vi konsentrerer oss om her.

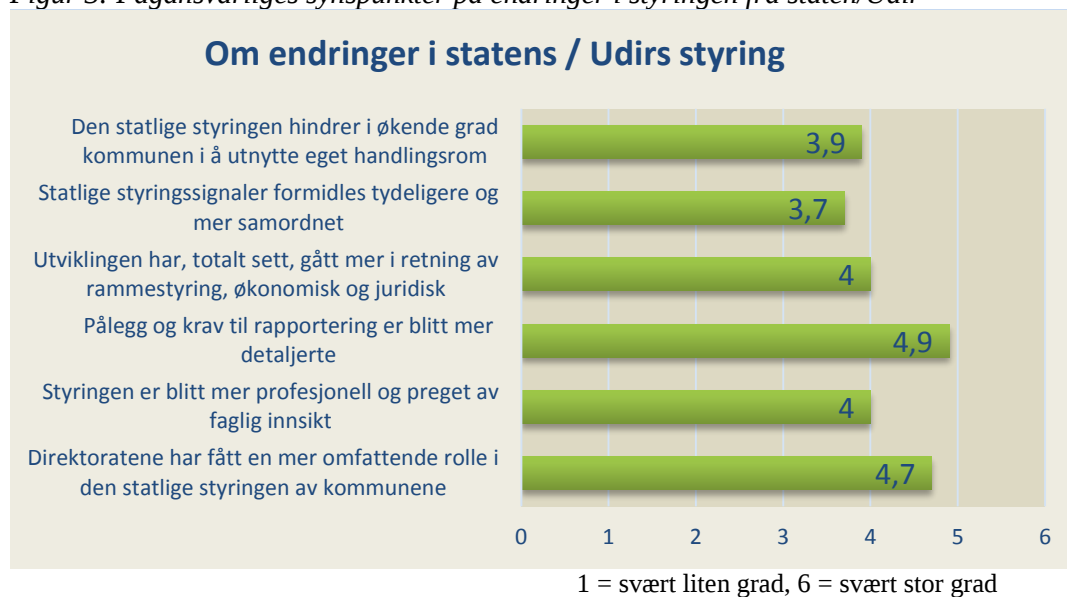
Det er først og fremst i forbindelse med arrangementer og faglige møter at de fagansvarlige tar kontakt. Mange henvendelser gjelder fortolkning av regelverk, men veldig sjelden tilsyn.

Hvordan styringen har utviklet seg

De fagansvarlige ble spurt om sitt syn på utviklingen av styringen fra Udir.

⁵ De øvrige fire var Direktoratet for naturforvaltning, Helsedirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Figur 3: Fagansvarliges synspunkter på endringer i styringen fra staten/Udir



Her legger vi merke til at Udir skårer svært høyt (4,9) på påstanden om at pålegg og krav til rapportering er blitt mer detaljerte. Gjennomsnittet for alle fem direktoratene er imidlertid nesten like høyt (4,8). Da skiller det mer på påstanden om at direktoratene har fått en mer omfattende rolle i styringen av kommunene (Udir får 4,7 mot et snitt på 4,1). På den annen side skårer Udir også høyt på påstanden om en mer profesjonell og faglig styring (Udir får 4 mot et snitt på 3,5), og når det gjelder påstanden om at kommunene hindres i å utnytte eget handlingsrom, skårer Udir omtrent på linje med gjennomsnittet (3,9 mot 4).

Vi understreker at alle disse vurderingene er gjort av fagansvarlige i kommunene. Tilsvarende vurderinger fra ordførere og rådmenn er jevnt over mer kritiske til utviklingen. Eksempelvis blir gjennomsnittet for de fem direktoratene svært høyt for påstanden om at kommunene hindres i å utnytte eget handlingsrom (hhv. 4,8 for rådmenn og 5 for ordførere).

Tilpasning av rådgivning og veiledning

De fagansvarlige ga en skår på 4 på spørsmål om hvor godt Udir har tilpasset sin rådgivning og veiledning til kommunenes behov. De fire andre direktoratene skåret lavere enn Udir på dette spørsmålet.

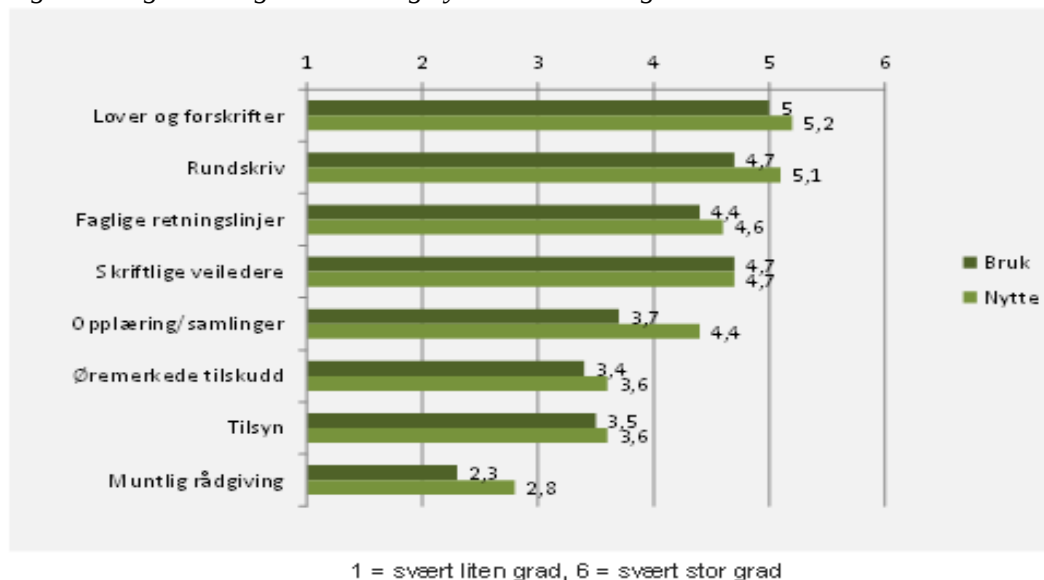
Når det gjaldt omfanget av Udirs tilbud om opplæring, råd og veiledning, syntes 54 prosent av de fagansvarlige at det var passe. 31 prosent synes tilbudet var for lite, mens bare 2 prosent synes det var for mye.

Mer generelt mente respondentene at direktoratenes veiledninger og kunnskapsformidling i noen grad bidrar til å utvikle kunnskap og kompetanse i kommunen. De fagansvarlige var noe mer positive enn rådmenn og ordførere, men alle gruppene mente kommunene burde delta mer i utarbeidelsen av veiledningsmateriell fra direktoratene. Ordførere og rådmenn mente dette i større grad enn de fagansvarlige, og de mente også at direktoratenes rådgivning og veiledning ofte opplevdes som mer styrende enn ønskelig.

Fagansvarlige om bruk og nytte av ulike tilbud/virkemidler

De fagansvarlige i kommunene ble spurt om sin opplevelse av direktoratenes bruk av virkemidler.

Figur 4: Fagansvarlige om bruk og nytte av Utdanningsdirektoratets tilbud/virkemidler



Resultatet for Udir viser bl.a. at lover/forskrifter, rundskriv, retningslinjer og veiledere alle skårer relativt høyt på både bruk og nytte. Udir skårer også jevnt over litt høyere enn gjennomsnittet av alle fem direktoratene på bruken av disse virkemidlene. Når det gjelder nytten av virkemidlene, er tallene for Udir på linje med eller litt under gjennomsnittet for de fem direktoratene.

Vurderinger fra privat barnehagesektor

Vi gjengir her synspunkter fra intervju med representant for Private barnehagers landsforbund (PBL). Vi har ikke tilsvarende data for kommunale barnehager, men undersøkelsen om direktoratenes styring av kommunene omfattet både skole og (kommunal) barnehage.

PBL har to møter årlig med Udir på direktørnivå. Møtetemaer er av prinsipiell karakter, så som nytt finansieringssystem for sektoren, samarbeid om kvalitetsheving i sektoren mv. PBL deltar i ulike utvalg og arbeidsgrupper som Udir nedsetter for å arbeide med barnehageutvikling. Kontakten går særlig med direktoratets juridiske avdeling som følge av krevende regelverk som endres hyppig. Spørsmål om finansieringssystemet har vært et kjernepunkt i kontakten.

PBL vurderer at Udir har prioritert god kommunikasjon og dialog med PBL. Samarbeidet vurderes som nyttig, og de opplever å bli likebehandlet med kommunal barnehagesektor. Direktoratet har vist ydmykhet overfor sektoren og arbeider godt med å bygge opp kompetansen på området. PBL ser det slik at Udir har en klar rolleforståelse når det gjelder ansvar og oppgaver på barnehageområdet.

4.4 Fylkesmannsembetenes vurderinger

Udir har ansvaret for embetsstyringen av Fylkesmannen på barnehage- og opplæringsområdet. Det innebærer bl.a. å utforme det årlige fullmaktsbrevet.

På oppdrag fra Udir foretok Difi i 2011 en kartlegging og vurdering av direktoratets styring av fylkesmannsembetene på opplæringsområdet. Difis oppsummering viste bl.a. at styringen av embetene var blitt profesjonalisert etter at Udir overtok ansvaret, og at direktoratet hadde brukt mye ressurser på å få til en god styringsdialog, samtidig som det fortsatt var rom for forbedringer (Difi 2011).

Den faglige styringen av embetene har senere forbedret seg ytterligere. Det viser en ny spørreundersøkelse vi sendte til alle fylkesmenn og utdanningsdirektører våren 2015. Samtlige respondenter er helt eller delvis enige i at detaljeringsnivået i styringen fra Udir er hensiktsmessig, og 96 prosent er helt eller delvis enig i at den faglige styringen har hatt en positiv utvikling de siste årene. Av de spørsmålene (påstandene) fra 2011-undersøkelsen som ble gjentatt nå, skårer samtlige høyere nå, jf. tabellen nedenfor.

Tabell 2: Andelen av fylkesmenn og utdanningsdirektører som er helt enig (kolonne 1) og helt og delvis enig (kolonne 2) i påstander fra Difis spørreundersøkelse av 2015. De øvrige svarkategoriene var delvis uenig, helt uenig, vet ikke.

Påstander besvart av fylkesmenn og utdanningsdirektører 2015 Prosent i parentes er fra 2011 (10 fylkesmenn og 16 utdanningsdirektører har svart; svarprosent = 72)	Prosent- andel helt enig	Prosent- andel helt og delvis enig
Detaljeringsnivået i styringen fra Utdanningsdirektoratet er hensiktsmessig	80 (13)	100 (50)
Embetet får nyttige tilbakemeldinger på det som rapporteres inn til Utdanningsdirektoratet i årsrapport og særrapportering	65 (24)	84 (72)
Den faglige styringen av embetet fra Utdanningsdirektoratet har hatt en positiv utvikling de siste årene	61 (36)	96 (78)
De embetsvise styringsmøtene har funnet en hensiktsmessig form	46	80
Utdanningsdirektoratet er tydelige på prioriteringer i sine styringsdokumenter	35 (31)	90 (83)
Fylkesmannsembetet har tilstrekkelige muligheter til å ivareta nødvendig lokal tilpasning innen utdanningsfeltet	8 ()	73 (56)
Fylkesmannens vurderinger om sektorens behov og tilstand gjenspeiles i nasjonale prioriteringer	0	92

Særskilt om utdanningsdirektørene

Den økte tilfredsheten viser seg også når vi ser på svarene fra utdanningsdirektørene særskilt. Se tabellen nedenfor.

Tabell 3: Andelen av 16 utdanningsdirektører som er helt enig (kolonne 1) og helt eller delvis enig (kolonne 2) i påstander fra Difis spørreundersøkelse av 2015. De øvrige svarkategoriene var delvis uenig, helt uenig, vet ikke.

Påstander besvart av utdanningsdirektører i 2015 Prosent i parentes er fra 2011 (16 av 18 utdanningsdirektører har svart; svarprosent = 89)	Prosent- andel helt enig	Prosent- andel helt eller delvis enig
Utdanningsdirektoratet bidrar til å høyne kvaliteten i Fylkesmannens utøvelse av myndighetsoppgaver (regelverksopplæring, tilsyn, klagesaksbehandling)	86	100
Utdanningsdirektoratet bidrar til at Fylkesmannens oppgaver gjennomføres mer effektivt	81	100
Den faglige styringen av embetet fra Utdanningsdirektoratet har hatt en positiv utvikling de siste årene	81 (22)	100 (78)
Detaljeringsnivået i styringen fra Utdanningsdirektoratet er hensiktsmessig	80 (6)	100 (50)
Embetet får nyttige tilbakemeldinger på det som rapporteres inn til Utdanningsdirektoratet i årsrapport og særrapportering	75 (17)	94 (73)
Utdanningsdirektoratet har gode møteplasser for erfaringsutveksling og læring	69	100
Utdanningsdirektoratet viser tillit til Fylkesmannen som sektormyndighet	50 (33)	94 (83)
De embetsvise styringsmøtene har funnet en hensiktsmessig form	44	81
Utdanningsdirektoratet er tydelige på prioriteringer i sine styringsdokumenter	38 (17)	100 (84)
Utdanningsdirektoratet har en tett og nær kontakt med embetet	38 (33)	100 (66)
Utdanningsdirektoratet bidrar til å høyne kvaliteten i Fylkesmannens utøvelse av utviklingsoppgaver	38	94
Når jeg har behov for avklaringer med direktoratet, vet jeg alltid hvem i direktoratet jeg skal henvende meg til	38	88
Utdanningsdirektoratet justerer sin embetsstyring etter konstruktive innspill fra fylkesmannsembetene	33 (6)	93 (73)
Informasjon og styringssignaler fra de ulike delene av Utdanningsdirektoratet er ikke tilstrekkelig samordnet	25 (39)	100 (94)
Fylkesmannsambetet har tilstrekkelige muligheter til å ivareta nødvendig lokal tilpasning innen utdanningsfeltet	6 (0)	69 (56)
Fylkesmannens vurderinger om sektorens behov og tilstand gjenspeiles i nasjonale prioriteringer	0	100

Utdanningsdirektørene fikk flere spørsmål enn fylkesmennene, men også her skårer samtlige påstander høyere i 2015 enn hva de gjorde i 2011. Av utdanningsdirektørene er 81 prosent helt enig i at den faglige styringen har hatt en positiv utvikling de siste årene. 100 prosent svarer helt enig eller delvis enig. Påstanden om at Udir bidrar til å høyne kvaliteten i Fylkesmannens utøvelse av myndighetsoppgaver (regelverksopplæring, tilsyn, klagesaksbehandling) skårer høyest. 86 prosent er helt enige i dette.

Til sammenligning er det 38 prosent som er helt enige i at Udir bidrar til å høyne kvaliteten av utviklingsoppgavene. Lavest skår gis til påstanden om at fylkesmannsambetet har tilstrekkelige muligheter til å ivareta en nødvendig lokal tilpasning innen utdanningsfeltet. Bare 6 prosent sier seg helt enig i dette, men samtidig er det 69 prosent som er delvis enig i påstanden.

Andre synspunkter

Enkelte informanter påpeker at det er en skjevhet i fordelingen av oppmerksomhet i møtene mellom direktoratet og Fylkesmannen. Det er grunnskolen som får svært mye oppmerksomhet, mens barnehagefeltet, videregående skole og yrkesfaglig opplæring får tilsvarende lite oppmerksomhet.

Det blir av enkelte også framholdt at Fylkesmannens kjennskap til kommunene gjør at de kunne ha vært til større nytte, men Udir legger ofte sterke føringer for hvem som skal dra nytte av en satsing (pedagogisk eller økonomisk).

Fylkesmannen er nærmere til å se hvem (kommuner/skoler) som kunne ha mest nytte av tiltaket, som f.eks ved satsingen *Bedre læringsmiljø*.

4.5 Underliggende organers vurderinger

De nasjonale sentrenes vurderinger

De ti nasjonale kompetansesentrene som er underlagt faglig styring fra Udir har svart på en del spørsmål tilsendt fra Difi. Med enkelte unntak oppgir sentrene at de har mest kontakt med Styringsavdelingen i direktoratet. Noen har i tillegg en bred kontaktflate mot mange andre avdelinger/divisjoner, mens andre har en mer begrenset kontaktflate mot 1-3 fagavdelinger i de tre andre divisjonene.

De fleste synes styringsdialogen i det store og hele fungerer bra. Tre av sentrene trekker fram økonomi som et problemområde fordi oppdrags-/prosjektmidler og bemanning ikke kommer likt i tid. Halvparten av sentrene trekker bl.a. fram at de økonomiske rammene er uforutsigbare og at det er krevende å kombinere oppdrag/prosjekter og bemanning. Tre av sentrene gir også uttrykk for at dagens styring blir for byråkratisk og stiller spørsmål om det er effektivt å legge opp til så lik styring av ti svært ulike sentre.

Sju av de ti sentrene gir uttrykk for at den interne samordningen i Udir kunne ha vært bedre. De fleste av disse sikter til at avdelingene/divisjonene i direktoratet ikke er godt nok samsnakket.

Seks av sentrene mener Udir bruker sentrene i for liten grad eller at direktoratet overlater for få faglige oppgaver til dem. De øvrige synes oppgavefordelingen er grei. Sju av ti sentre mener også at direktoratet har (for) lav/liten kompetanse på fagområdene som sentrene er spesialisert på, og gir på ulike måter uttrykk for at direktoratet i større grad burde trekke mer på kompetansen i sentrene. Enkelte forventer at direktoratet i større grad profilerer sentrene overfor sektoren.

Statpeds vurderinger

Statpeds direktør deltar i etatsstyringsmøter (3 per år) og kontaktmøter (3-4 per år) med Udir. I denne dialogen forholder hun seg til direktøren for Udir og opplever her en god kommunikasjon. Styringsavdelingen i direktoratet har den praktiske forberedelsen og oppfølgingen av møtene, og på dette nivået har relasjonen vært mer krevende.

Statped ser behov for at Udir videreutvikler sin rolle som etatsstyrer. Deler av styringsdialogen oppfattes nå som for detaljorientert, styringsparameterne er for

lite faglig relevante, og det legges for liten vekt på mulighetene og effekten av det å bygge en ny nasjonal etat på det spesialpedagogiske feltet. Udir og Statped har imidlertid nylig samarbeidet om et dokument som tydeliggjør hvordan styring, kommunikasjon og samarbeid dem imellom bør innrettes (Udir/Statped 2015).

Statped savner en tydeligere koordinatorrolle for alle aktørene i opplæringssektoren: Direktoratet bør gis i mandat å legge til rette for at aktørene i KD-familien samarbeider bedre, eventuelt om felles oppdrag. Det vil kunne gi en mer effektiv ressursutnytting og legge mer kraft bak satsinger på feltet. Etter Statpeds oppfatning bør direktoratet dessuten gis i mandat å innrette en klarere arbeidsfordeling mellom de nasjonale sentrene, som har til dels overlappende mandater. Fra Statpeds side oppleves også tilfeller av at fagavdelinger i direktoratet følger opp ulike deler av området, men uten tilstrekkelig intern samordning. Videre ser Statped et forbedringspotensial i at kunnskap fra Statpeds sektor gis en enklere kanal for formidling til politisk ledelse.

Kommentarer fra de samiske skolene

Kommentarer fra styrene for de samiske skolene viser at det er et godt samarbeidsklima i etatsstyringen. Det framholdes som positivt at man får gode referater fra styringsmøtene og at det gis god tid til å forberede seg og til å samordne saker. Derimot oppleves ikke direktoratet som like god på oppfølging av tyngre saker, samt at det kan være vanskelig å vite hvem i direktoratet som har ansvar for hva.

4.6 Vurderinger fra intervjurunden

Her tar vi med noen sentrale utsagn og vurderinger fra intervjurunden om hvorvidt direktoratet gjør en god jobb og om muligheter for å nå bedre resultater. Vi understreker at disse vurderingene ikke er representative på samme måte som vurderingene som er hentet fra de siterte undersøkelsene tidligere i dette kapitlet. I noen tilfeller er det bare et par informanter som står bak disse vurderingene.

God «produktutvikling»

Mange av informantene, også eksternt, mener at Udir har stått for en positiv utvikling av sine «produkter». De viser særlig til:

- oppbyggingen av et sterkt juridisk fagmiljø som eksternt og internt leverer regelfortolkninger med faglig autoritet
- en tilskuddsforvaltning med selvbetjeningsløsninger for mottakerne, og der alle tilskuddsmidler er samlet i en felles database
- en eksamensgjennomføring der andelen av elevene som henter og leverer eksamen digitalt nå er nådd 65 prosent
- en mer systematisk og bedre tilpasset tilsynsmetodikk.

For sektororientert?

Flere av de eksterne informantene påpeker som et problem at Udir kan ha for liten forståelse for kommunenes virkelighet. Det rettes kritikk mot manglende kommunekompetanse, dvs. at direktoratet er rent sektororientert og ikke tar inn over seg at kommuner har et helhetsansvar med rett og plikt til å prioritere mellom sektorhensyn.

Kommuniserer for dårlig med Skole-Norge?

Flere hevder at Udir ikke er tilstrekkelig oppdatert på dagens virkelighet i skolen og derfor ikke treffer godt nok med sine tiltak. En beslektet kritikk er det når noen påpeker et kommunikasjonsproblem mellom jurister på direktoratsnivå og skolefolk lokalt. Denne tematikken ble for øvrig også påpekt av informanter til Difis tidligere undersøkelse av direktoratenes rolle i styring av kommunene:

«..... mye av det som Utdanningsdirektoratet utarbeider, er skrevet av jurister, mens mottakerne i kommunen er skolefagsmennesker. Det kan være krevende for kommunen å få hjelp til å forstå regelverk og retningslinjer, og direktoratet kan i liten grad bistå fordi de ikke har nok kjennskap til hvordan ting virker i praksis.» (Difi 2013b:14, s. 58).

Fokusert på dokumenter som virkemidler?

Enkelte informanter opplever at Udir er veldig opptatt av rundskriv, retningslinjer og veiledere, og at det legges for lite vekt på at målgruppene skal forstå innholdet og kunne anvende det i praksis. Også her vises det til avstanden mellom terminologi i direktoratet og språket i skolesektoren. En av informantene spurte: «Er direktoratets utvikling av veiledere dominert av jurister?». En annen mente at det juridiske miljøet ser det som viktigere å fremme lovens bokstav korrekt enn at målgruppene forstår innholdet.

Veiledningsbehov på regelverk og tilsyn

Informanter i Udir oppgir at mange kommuner etterspør mer informasjon og støtte til å forstå og etterleve regelverket, og at etterspørselen her er større enn de klarer å imøtekomme.

Kritikk mot læreplanene

Enkelte informanter mener at læreplanene inneholder for mange mål generelt og at det er for mange mål av typen politiske "visjons"-mål. De ser dette i lys av at Udir forsøker å inkludere "alle" og at "alles perspektiv skal med". Det innvendes også at læreplanene er for lite basert på grundige praksisbaserte vurderinger.

Andre hevder at læreplaner er lite tilgjengelige og anvendbare på grunn av språket. Det snakkes om en fremmedgjørende «læreplansjanger», og det vises til avisoppslagene «Byråkratispråket ødelegger læreplanene» og «Lærerne sliter med å forstå læreplanene»⁶. Der kritiserte en rekke skolefolk utkast til nye læreplaner. De ble hevdet å være for abstrakte og urealistiske, preget av moteord og vanskelig terminologi mv. Dette ble vurdert å gjøre det svært tidkrevende å videreutvikle læreplanen lokalt og å omsette den i praksis. Enkelte informanter knytter dette til at det rekrutteres for få med skolebakgrunn i direktoratet.

Går direktoratet for langt som lovtolker?

Enkelte informanter i kommunesektoren stiller spørsmål ved direktoratets grunnlag for lovtolkninger. Dels viser de til at det også må sees hen til andre regelverk enn dem som Udir forvalter, dels hevder de at veiledere som «tolker regelverket» kan begrense det lokale handlingsrommet unødig. Andre er opptatt

⁶ Aftenposten.no 3.1. og 9.1.2013

av at direktoratet i sin tilsynsfunksjon har en unødig streng tolking av skjønnsmessige regler.

For offensiv og vidtfavnende som «utviklingsagent»?

Enkelte informanter i kommunesektoren argumenterer for at Udir bør trappe ned innsatsen på utviklingssiden overfor fylkeskommunene og de større kommunene. Disse er selvhjulpne med kapasitet og kompetanse på disse oppgavene.

Når det gjelder de mindre kommunene, hevdes det at de fristes til å delta i for mange prøver og prosjekter og at Udir f.eks. bør la være å legge ut prøver på andre klassetrinn enn det som er pålagt. Det er riktig nok frivillig å delta, men informantene peker på at omfanget er så vidt stort at det blir vanskelig for skoleeiere med få faglige ressurser å prioritere ut fra egne behov. Også en informant i Udir erkjente dette som et mulig problem: «Sektor kan oppfatte at det er stort fokus på alt. Blir vanskelig å absorbere».

Statlige støttetiltak kan også lett bli innbyrdes konkurrerende og til dels være i konkurranse med lokale løsninger. Udir kritiseres i den sammenheng for å kjøre for mange tiltak parallelt og for å være for lite samordnet overfor sektoren.

Yrkesopplæring for lavt prioritert?

Informanter i SRY gir Udir positiv omtale som sekretariat for rådet, men er kritisk til framdriften av saker, bl.a. når nye læreplaner eller utenlandske utdanninger skal godkjennes. Generelt er det slik at forslag fra partssystemet først blir utredet av Udir, dernest sendt til KD som forslag, for deretter eventuelt å bli returnert til direktoratet som oppdrag.

Voksenopplæring ikke tilstrekkelig brukerrettet?

En innvending mot arbeidet med voksenopplæring er at Udir ikke har tatt tilstrekkelig inn over seg at målgruppa nå domineres av innvandrere. Enkelte framholder også at læreplaner for voksne ikke bør ta modell av læreplaner for barn og unge.

For tilfeldig forskningsformidling?

Enkelte informanter er kritiske til direktoratets publisering *Forskning viser at...* og hevder bl.a. at dette er basert på mer eller mindre tilfeldige rapporter, at det ikke skilles mellom god og dårlig forskning, og at uenigheter mellom forskere ikke blir synliggjort.

4.7 Sammenfattende om resultater

Vi har i dette kapitlet omtalt indikasjoner på hva som er direktoratets resultater. Siden vi har lagt vekt på å skille *direktoratets* resultater fra *sektorens* resultater, har vi i stor grad måttet lene oss på eksterne *vurderinger* av direktoratet. De vurderingene vi viser til, er imidlertid hentet fra flere kilder og på en måte som til sammen gir oss et grunnlag for en viss generalisering.

Det overordnede bildet viser et direktorat som gjør en god jobb. Vurderinger fra både fylkesmannsembeter og skoleeiere gir Udir en positiv omtale, til dels svært positiv. Embetene gir dessuten en klart mer positiv vurdering enn for noen år

siden. Også Omdømmeundersøkelsen viser stor tilfredshet med Udir, spesielt når det gjelder å få informasjon og tilgang til nyttige verktøy. I den undersøkelsen er det imidlertid noen unntak: Det er stor enighet blant skoleeierne om at Udir skaper et rapporteringspress, og det er delte meninger både mht. om Udir har en god forståelse for hverdagen i skolen og hvorvidt direktoratet går for langt i å gripe inn i kommunenes og skolenes ansvarsområde. Disse kritiske vurderingene er enda tydeligere blant skoleledere og lærere.

Rapporten om direktoratenes styring av kommunene (Difi 2013b) gir støtte til deler av denne kritikken. På den annen side får Udir der høy skår på påstanden om mer profesjonell og faglig innsiktsfull styring.

Også nettstedet udir.no får positive tilbakemeldinger. Dette nettstedet brukes mye og oppleves som nyttig av skolene og skoleeierne (NIFU 2014).

Fra de underliggende organene er vurderingene både positive og mer kritiske, bl.a. etterlyser Statped en mindre detaljert og mer faglig relevant etatsstyring. De nasjonale sentrene ser behov for at deres faglige kompetanse blir bedre utnyttet.

Endelig finner vi flere og mer kritiske kommentarer i utsagn fra våre informanter. Selv om disse ikke er representative, kan de likevel være nyttige som grunnlag for kritisk refleksjon om direktoratets virksomhet og gi en pekepinn om mulige behov for forbedringer.

5 Faktorer som påvirker resultatene

I dette kapitlet behandler vi interne og eksterne faktorer som påvirker hvordan direktoratet arbeider og hvilke resultater det oppnår. Som grunnlag for dette bruker vi ulike fakta og beregninger, informantutsagn fra intervjurunden, vurderinger fra egevalueringen og funn i medarbeiderundersøkelsen.

5.1 Forholdet til andre aktører

Her ser vi på forholdet til tilgrensende aktører som har en samarbeidsrelasjon til Udir. Dette omfatter både andre virksomheter underlagt KD, direktorater underlagt andre departementer, og enkelte andre organisasjoner. Vi har også tatt inn en kort omtale av en fersk evaluering av de nasjonale sentrene (5.1.2).

5.1.1 Et omfattende kontaktnett

Et generelt inntrykk er at Udir har et svært omfattende sett av møtefora med andre aktører. Det gjelder både på direktørnivå og på lavere nivå.

Innenfor KD-området er det faste kontaktmøter med VOX, Statped, IKT-senteret for utdanning, Foreldreutvalget for grunnskolen og Foreldreutvalget for barnehager. Udir møter også fire direktorater i bilaterale kontaktmøter: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Helsedirektoratet, Bufdir og Statens helsetilsyn. I enkelte av disse relasjonene er det laget prinsippdokumenter for samarbeidet. Disse kontaktene bærer preg av informasjonsutveksling og avklaring av rollefordeling.

KS er en annen svært sentral samarbeidspartner og høringsinstans i mange sammenhenger, og det er tilsvarende mange møtefora. Ellers står særlig Utdanningsforbundet sentralt. I tillegg til faste kontaktfora på toppnivå deltar disse og andre samarbeidspartnere i et vidtfavnende nettverk av referansegrupper, arbeidsgrupper, paneler mv. som bl.a. gir anledning til å uttale seg om utformingen av virkemidlene.

Det er litt varierende i hvilken grad interesseorganisasjonene føler seg lyttet til, men de synes enige om at det blir noe enveiskommunikasjon fra Udir, og enkelte etterlyser mer åpenhet om hvor langt man er kommet i prosessene og hvem i direktoratet som har ansvar for hva.

Det hører også med til dette bildet at Udir deltar i en rekke internasjonale nettverk og komiteer på ulike fagområder, f.eks. knyttet til læreplan, vurdering, tilsyn og evaluering. Disse kontaktene kan gi viktige impulser til det faglige arbeidet i direktoratet.

Et inntrykk fra intervjuene med kontaktpersoner hos de andre aktørene er at samarbeidsklimaet med Udir jevnt over er positivt og at det er blitt bedre de senere årene. Men enkelte av informantene opplever direktoratet som et rigid system der det er vanskelig å få avklaringer i møter fordi alt må formelt avklares i linjen.

5.1.2 ... men behov for mer samarbeid og samordning

Til tross for et omfattende kontaktnett påpeker både interne og eksterne informanter behov for mer samordning, herunder også bedre avklaring av ansvars- og rollefordelinger.

I tillegg til å ha problemer med å vite hvor/hvem i Udir som har ansvaret for en sak eller prosess, opplever flere at direktoratet ikke er samordnet internt i sin kontakt med samarbeidspartnere. Blant de eksterne informantene er det flere som opplever at når Udir gir faglige oppdrag til eksterne aktører i sektoren, f.eks. fylkesmannsembetene og de nasjonale sentrene, er dette lite koordinert. Andre peker på et behov for Udir til å kunne påvirke lærerutdanningene, som er underlagt Universitets- og høgskoleavdelingen i KD.

I egnevalueringen pekte flere på at Udir ikke har et godt nok grep om hvilke effektkjeder direktoratet inngår i med andre virksomheter som f.eks. BUFdir og Helsedirektoratet, selv om det er unntak hvor dette blir godt ivaretatt.

Forholdet til VOX

VOX, som ble opprettet i 2001, betegnes nå som nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk. Da Udir ble opprettet, ble det klart at det var noe overlapping mellom de to når det gjelder rett til grunnopplæring for voksne. Derfor ble det i 2008 vedtatt å overføre bestemmelsene om voksnes rett til grunnopplæring fra Voksenopplæringsloven til Opplæringsloven. Dette medførte en viss ressursoverføring fra VOX til Udir.

For skoleeierne betydde denne endringen at de kan forholde seg til én offentlig institusjon istedenfor to. Fra før var det Udir som laget læreplanene for grunnopplæringen. Men fortsatt er det samarbeidsflater som kan medføre behov for klarere ansvarsfordeling og bedre samordning:

- VOX har oppgaver med kompetanseutvikling etter avtale med Udir.
- VOX tildeler midler til forsøksprosjekter som krever dispensasjon fra opplæringsloven, og da er det Udir som eventuelt gir dispensasjon.
- Det er overlapping og samarbeidsbehov mht. karriereveiledning (VOX) vs. skolerådgivning (Udir).
- VOX og Udir samarbeider om spørsmål vedrørende kvalitet i voksenopplæringen.
- VOX sorterer under en annen avdeling i KD enn Udir, og dette stiller noen ekstra krav til samordning i departementet.

Fra VOX oppgis det at det er blitt bedre samarbeidsforhold de siste årene. De opplever større aksept for sine oppgaver og mer velvilje i samarbeidet enn før.

Forholdet til IKT-senteret for utdanning

IKT-senteret, som ble opprettet i 2010, skal bygge kompetanse i sektoren for bedre læring og læringsstrategier med bruk av IKT. Senteret har ingen myndighet eller regelverksforvaltning og er kun på tilbudssiden. Målgruppene er stort sett de samme som for Udir. Det etableres samarbeidsprosjekter mellom de to, og i noen tilfeller utfører IKT-senteret oppdrag for Udir. IKT-senteret har imidlertid en bredere kontaktflate med de andre nasjonale sentrene for å påvirke hvor stor den digitale komponenten skal være i disse sentrenes fagsatsinger.

IKT-senteret vurderer det som å være en grei arbeidsdeling med Udir. Det oppleves ikke å være et konkurrerende forhold dem imellom. For å komme i bedre inngrep med de andre nasjonale sentrene blir det imidlertid framholdt at direktoratet bør ha et sterkere grep om fagstyringen av disse.

Informanter i Udir er mer kritiske, bl.a. hevdes det at IKT-senteret er for lite oppdatert på læreplaninnhold spesielt og utdanningspolitikken mer generelt. Flere informanter stiller spørsmål ved at dette senteret er sideordnet direktoratet, mens de ti andre kompetansesentrene er faglig underordnet direktoratet. Det vises her til at den rollen som IKT-senteret er ment å spille, ikke synes å skille seg prinsipielt fra de andre sentrene. Enkelte nevner også at Udir selv ikke har avklart rollefordelingen tilstrekkelig.

I egnevalueringen ble det nevnt spesifikt at Udir ikke er nok «på» og ikke samarbeider tett nok med Senter for IKT i utdanningen for å kunne møte digitaliseringsutfordringer i skolen.

Forholdet til Kunnskapssenteret for utdanning

Kunnskapssenteret for utdanning, som ble opprettet i 2011, er plassert som en avdeling i Forskningsrådet. Senteret skal summere opp resultater fra norsk og internasjonal utdanningsforskning og formidle kunnskapsoversikter. Senterets oppdrag kommer primært fra KD, og senteret skal for øvrig samarbeide med andre sentrale aktører.

Fra Kunnskapssenteret framholdes det at det er nødvendig med en klarere rollefordeling i forholdet til Udir. Blant annet påpekes det behov for å avklare nærmere hvilken rolle direktoratet skal spille når det gjelder forskning og forskningsformidling.

Forholdet til de nasjonale sentrene

På oppdrag fra Udir har Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) evaluert de nasjonale sentrene og bl.a. vurdert nytten av sentrene som en faglig ressurs i skole- og barnehagesektoren, styrker og svakheter ved direktoratets styring av sentrene, samt konsekvenser av å organisere sentrene som en del av universitets- og høyskolesektoren (NIFU 2014b). Ifølge evalueringen har plasseringen av sentrene i den sektoren bidratt til å frigjøre administrativ styringskapasitet hos oppdragsgiver og også økt faglig ekspertise i implementeringen på de ulike fagområdene. Direktoratets mulighet til å sende oppdrag videre til sentrene øker fleksibiliteten, mens sene oppdragsbrev og usikkerhet omkring finansiering hemmer den, jf. også hva sentrene svarte på våre spørsmål (pkt. 4.5).

NIFU er spørrende til om plasseringen av sentrene har bidratt til å styrke universitets- og høyskolesektorens kontakt med praksisfeltet. Selv om det faglige samarbeidet med vertsinstitusjonene varierer, synes plasseringen å styrke den faglige identiteten i sentrene. Det er i seg selv positivt, men kan ifølge NIFU også skape ulik forståelse i direktoratet og i sentrene selv når det gjelder sentrenes rolle. NIFU viser bl.a. til at hvert av de sentrene de har besøkt, mener de er annerledes enn de andre sentrene.

Fra informanter i direktoratet pekes det på at både KD, Udir og de nasjonale sentrene i noen grad har overlappende fagkompetanse og at det er behov for å rydde i rolle- og ansvarsdelingen mellom dem.

5.1.3 Et mer forpliktende samarbeid med andre sektorer

Siden 2010 har det pågått et arbeid (Ny Giv-prosjektet) for å redusere frafallet fra videregående opplæring. Prosjektet har medført et intensivt samarbeid på tvers av sektorer både sentralt og lokalt/regionalt.

Med bakgrunn i likelydende oppdragsbrev til fem direktorater er det fra 2014 utviklet et mer forpliktende samarbeid (0-24-samarbeidet) mellom dem. Oppdraget handler om å innrette virkemidler, tjenester og tiltak slik at kommuner settes bedre i stand til å håndtere de oppgaver de er gitt ansvar for. Bedre samordning av virkemiddelbruken på nasjonalt nivå er sentralt, og det legges vekt på å få til mer samordnet virkemiddelbruk også på lengre sikt. I dette ligger et ønske om å institusjonalisere større grad av samhandling og samordning seg imellom.

Udir er koordinator for dette nybrottsarbeidet. Samarbeidet med de andre direktoratene (Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Bufdir, Arbeids- og velferdsdirektoratet) kan bl.a. bygge på den gjensidige tilliten som er utviklet i det såkalte direktørnettverket, der disse direktoratene er representert.

5.2 Forholdet til KD

KD har to formelle etatsstyringsmøter med Udir hvert år, ett i april basert på årsrapport og ett i mai der også underliggende virksomhetens måloppnåelse er tema.

5.2.1 Et nært forhold

Informanter i både KD og Udir forteller om et svært nært forhold mellom de to nivåene. Det er hyppig kontakt med både formelle og uformelle møter, og fra begge hold beskrives et positivt samarbeidsklima. Over tid har det også vært mange tilfeller av personutveksling mellom nivåene. Alt dette kan bidra til at det utenfra kan være vanskelig å se forskjell på de to⁷, og enkelte stiller spørsmål om det kan bli et for nært forhold.

Andre påpeker at et så nært forhold har vært nyttig for et direktorat i en etablerings- og oppbyggingsfase. Samtidig kan det nære forholdet dekke over at faglige prosesser som normalt bør føres på direktoratsnivå, likevel håndteres av KD. En informant ser det slik at KD har «for mange faglige fingre» i en rekke saker/områder.

⁷ Omdømmeundersøkelsen (Ipsos MMI 2012) viser at så mye som 42% av skoleeierne er helt/delvis uenig i at det er lett å skille mellom det Udir gjør og det KD gjør.

I KD gis Udir et godt skussmål for evnen til å løse oppdrag, både når det gjelder det årlige tildelingsbrevet og ad hoc oppdrag underveis. Direktoratet beskrives som en god gjennomfører, bl.a. ved at de er dyktige til å benytte underliggende etater, utvikle nettverk og tenke gjennomføring «helt ut». Udir får også ros for å holde frister og være faglig solide. Når direktoratet ikke leverer tilfredsstillende, skyldes det som regel noe som ikke kan legges direktoratet til last.

Ikke sjelden forekommer faglig uenighet, og i noen få lovtolkningsspørsmål kan det være aktuelt for KD å instruere med formelt brev. Men slik uenighet blir vurdert som en normal situasjon mellom to fagmiljøer med ulike roller, og informanter i KD betoner at de ikke legger noen kritikk i dette. Det har også blitt større bevissthet i relasjonen om hva som er styring og hva som er faglig dialog.

Informanter i Udir vurderer også forholdet som positivt og preget av at man kjenner hverandre godt. Det pekes også på at KD trekker på fagkompetansen i direktoratet på en god måte. Det er enkelte kritiske vurderinger, bl.a. av de mange oppdragsbrevne (se pkt 5.2.2) og at enkelte i KD har forsøkt å gi uformelle oppdrag direkte til avdelingsnivå i Udir.

For svak faglig rolle?

Noen av informantene i KD har enkelte kritiske merknader til hvordan Udir spiller sin faglige direktoratsrolle overfor departementet. På den ene siden framholdes det at direktoratet ikke alltid er tilstrekkelig «politisk musikalsk», dvs. at direktoratet går ut offentlig med vurderinger som kan være utfordrende eller problematiske for statsråden.

På den annen side etterlyses en tydeligere faglig rolle fra Udir, altså at direktoratet i større grad fremmer egeninitierte innspill overfor KD. Enkelte påpeker behov for klarere faglige anbefalinger om for eksempel satsingsområder og prioriteringer mellom disse.

Dette får også følge fra andre informanter, bl.a. fra enkelte organisasjoner som er representert i Rådet for likeverdig utdanning (URLU). De mener Udir bør bli mer proaktive overfor KD og fremme behov for regelverksendringer og ta opp utfordringer i praksisfeltet. Enkelte interne informanter erkjenner også at Udir har vært for forsiktig, f.eks. når det gjelder å få fram behov for å styrke fag- og yrkesopplæringen.

Samarbeid om å regulere forholdet

Ganske raskt etter at Udir ble etablert i 2004, ble det utarbeidet et dokument for forholdet mellom departement og direktorat. Dokumentet inneholder bl.a. «samarbeidsplakaten» med prinsipper for styring, kommunikasjon og samarbeid (KD/Udir 2005/2012). Videre omtales de ulike elementene i styringsdialogen, kontaktmøter og omforente spilleregler og holdninger som skal prege relasjonen.

Det ble tidlig også nedsatt et såkalt rolleutvalg som vurderte rolle-, ansvars- og arbeidsdeling mellom de to nivåene (KD 2006). Bakgrunnen var at det hadde vært en noe uklar rollefordeling.

Samarbeidsplakaten ble revidert i 2012 for å bringe den i tråd med praksis og fordi barnehageområdet da var overført. Gjennomgangen ble gjort med utgangspunkt i noen temaområder som det var noe blandet erfaring med. Målet var å få en omforent forståelse av hvor overordnet departementet skal opptre overfor direktoratet og hvordan det skal kommuniseres i såkalte «kilne saker». KD så det som ønskelig å identifisere hva som kan gjøres for å redusere risikoen for at en sak skal bli vanskelig. KD oppgir nå at dokumentet brukes jevnlig av dem som har etatsstyringsansvar og i opplæring av nye ansatte. Informanter i Udir framholder at dokumentet er nyttig bl.a. fordi det kan vises til disse felles kjørereglene når direktoratet opplever problemer med KDs måte å styre på.

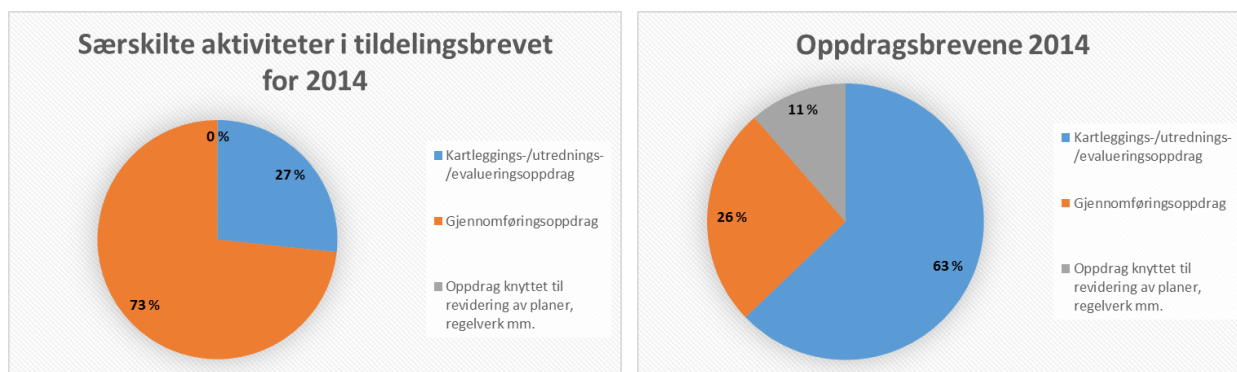
5.2.2 Aktivitetsstyring tar fortsatt stor plass

I tildelingsbrevet angir KD «særskilte aktiviteter» i tilknytning til mål for direktoratet. I tillegg vises det til egne «oppdragsbrev». I årsrapporten for 2014 rapporterer Udir på 16 særskilte aktiviteter og 35 oppdragsbrev. Mange av oppdragene går over lengre tid og må samlet sett antas å kreve betydelig oppmerksomhet og ressurser fra direktoratet.

Både de særskilte aktivitetene og oppdragene kan deles inn i tre hovedkategorier:

- a) utredninger (kartlegginger, evalueringer, gjennomganger),
- b) gjennomføring (iverksette tiltak/aktiviteter), og
- c) «regelverksoppdrag» (revidere regelverk, fagplaner, retningslinjer mv).

Figuren nedenfor viser fordelingen på de tre kategoriene. For de særskilte aktivitetene i tildelingsbrevet er om lag tre fjerdedeler gjennomføringsrettet, mens resten er utredningsoppdrag. For oppdragsbrevene er tendensen motsatt: Om lag to tredeler er utredningsoppdrag, mens en fjerdedel er rettet mot gjennomføring.



Figur 5: «Særskilte aktiviteter» og «oppdragsbrev» fordelt på noen hovedkategorier

Vi har ikke kunnet gå igjennom hvert oppdragsbrev, men inntrykket er at KD på denne måten går svært langt i å stykke opp direktoratets handlingsrom og styre på aktiviteter. Dette må imidlertid ses på bakgrunn av at statsbudsjettet har en relativt omfattende omtale av hovedprioriteringer og tiltak for sektoren. For øvrig antyder enkelte informanter at også Udir selv ser en fordel i slike særskilte oppdragsbrev fordi dette gir trygghet for oppdragsforståelsen og bedre «ryggdekning» overfor sektoren.

5.2.3 Hvor relevante er virksomhetsmålene?

Det har vært tilbakevendende diskusjoner mellom KD og Udir om utforming av tildelingsbrev og årsrapport. De første årene var tildelingsbrevet svært detaljert og oppgaveorientert, men fra 2010 ble det forsøkt å gjøre styringen mer mål- og resultatorientert. Det er tidligere fra Udir påpekt at selv om KD i prinsippet ønsker en mer resultatorientert årsrapport, vil de i praksis fortsatt ha relativt detaljert informasjon om faktiske aktiviteter (Difi 2011b, s. 41). At KD i løpet av året fortsatt sender et stort antall oppdragsbrev med angivelse av aktiviteter eller prosesser de ønsker gjennomført, understreker dette. Et spørsmål her er hvilken betydning virksomhetsmålene egentlig har, bl.a. sett i lys av alle oppdragsbrevne.

De fleste virksomhetsmålene ligger tett opp til å være sektormål, dvs. orientert mot det som skal være oppnådd i kommuner og skoler. Eksempelvis er *Øke kvaliteten i fag- og yrkesopplæringen* angitt som virksomhetsmål, men her er det en rekke andre aktører som må være aktivt engasjert for å realisere dette. Tilsvarende med virksomhetsmålet *Bidra til at barn, unge og voksne med særskilte behov får et tilrettelagt tilbud til rett tid*.

Samtidig er sistnevnte virksomhetsmål mer forsiktig formulert mht. hva Udir står til ansvar for, ved å bruke uttrykket «bidra til». Men spørsmålet er da hvor mye rapporteringen på et slikt mål forteller KD om hvor god jobb direktoratet gjør. Et utsagn fra en av deltakerne i egenevalueringen er illustrerende: «*Virksomhetsmål fra KD ... har ingen resultatkrav, er ikke tidsrelatert, og Udir har ikke konkretisert årets innsats for å nå målene*» (Udir/Difi 2015, s.34).

På spørsmål om ikke virksomhetsmålene bør rettes mer særskilt inn mot direktoratets virksomhet⁸, er KDs kommentar at det vil lede mot å styre på aktiviteter, noe som ikke er ønskelig. I de tilfeller der det er enklere å isolere direktoratets resultater, ser KD likevel at det kan være åpning for unntak dersom man ser stor risiko ved det aktuelle saksfelt og har behov for å prioritere det. Dette vil f.eks. kunne gjelde eksamensgjennomføring eller behandling av søknader om rettfærdsvederlag.

5.3 Ledelse og styring

5.3.1 Ledelsen har stor grad av tillit

Direktøren har en ledergruppe kalt *direktørmøtet* som består av de fire divisjonsdirektørene og de to stabsdirektørene. Dette er et tre timer langt møte ukentlig som gir anledning til utstrakt informasjonsutveksling. Ifølge flere av deltakerne er det stor takhøyde og lav terskel i direktørmøtet for å gå inn på hverandres ansvarsområder. Her spiller det også inn at disse lederne er godt «samsnakket» ved at de sitter samlet i kontorlandskapet.

Direktørmøtet forberedes bl.a. ved at det dagen før holdes *divisjonsmøter* der avdelingsdirektørene går igjennom sine saker med sin divisjonsdirektør.

⁸ I en evaluering av IMDi gjøres en tilsvarende påpeking av at virksomhetsmål bør være utformet primært med tanke på det virksomheten kan påvirke uten medvirkning fra andre (Agenda 2014).

En gang i måneden er det *utvidet ledermøte* der også avdelingsdirektørene møter direktøren sammen med divisjonsdirektørene, og hver måned holdes *allmøter* ledet av direktøren. Informanter som nevner disse møtene, vurderer dem som viktige for å formidle og tydeliggjøre mål og for bygge en felles kultur i virksomheten.

Fra informanter blant de tillitsvalgte får ledelsen et godt skussmål, bl.a. for å formidle klare mål og politiske signaler nedover i organisasjonen. Disse informantene opplever at ledelsen er lyttende og at det er lov å være kritisk.

Selv om temaet «Ledelse» ikke skåret så bra i egenevalueringen eller i medarbeiderundersøkelsen fra april i år, viste begge undersøkelsene at de ansatte har tillit til sin ledelse. I egenevalueringen så vi at vurderingen av hva virksomhetens ledelse gjør for å «*motivere og støtte medarbeidere og fungere som et forbilde*» skåret ganske bra. I medarbeiderundersøkelsen oppnådde påstanden «*Jeg har tillit til min leder*» en meget høy skår. Men vi legger merke til en klar tilbakegang fra 2012 for påstanden «*Jeg synes den øverste ledelsen i Udir samlet sett gjør en god jobb*» (Udir 2015).

5.3.2 Mange dokumenter, men ingen helhetlig styring

I direktoratets hovedinstruks for økonomiforvaltning fastsatt av KD heter det: «*Virksomhetsleder skal med bakgrunn i tildelingsbrev sørge for at det utarbeides virksomhetsplan med mål og resultatkrav. Videre skal det med bakgrunn i føringer i tildelingsbrev og informasjon fra etatsstyringsmøter utarbeides langsiktig plan*».

Gjennom grunnlagsmaterialet til egenevalueringen har vi hatt tilgang til styringsdokumenter: Strategi for Udir 2013–2016, kommunikasjonsstrategi, HR-strategi, langtidsplan, tildelingsbrev og oppdragsbrev. En ettårig virksomhetsplan med mål og resultatkrav finner vi imidlertid ikke, verken i direktoratets lederhåndbok eller på intranettet FIBEL.

Strategien for 2013-2016 gjør rede for samfunnsmandat og disse strategiske satsingsområdene for direktoratet:

- Helhetlig og langsiktig virkemiddelbruk
- Kommunikasjon
- Faglig legitimitet og autoritet

I langtidsplanen listes det fem utfordringer i sektoren, og med utgangspunkt i disse utfordringene blir det identifisert åtte prioriterte områder.

Egenevalueringen (CAF)

Evalueringsgruppene var enige i at styringsdokumentene gir retning for arbeidet i sektoren. At de også gir god retning for arbeidet i direktoratet, var derimot ikke alle like enige i. Allmøtene ble derfor framholdt som en viktig arena for formidling av både retning og verdier.

I samtlige evalueringsgrupper ble sektormålenes fremtredende plass i styringsdokumentene diskutert, og mange tok til orde for å skille bedre mellom

sektormål og virksomhetsmål. Dette ble særlig tydelig da evalueringsgruppene skulle vurdere Udirs egne resultater. Det ble etterlyst en gjennomgående målstyring i Udir og at det ble utarbeidet indikatorer til faktiske virksomhetsmål.

En gjenganger i diskusjonene var at bruken av Corporator, som var tenkt å fungere som et system for faglig oppfølging, varierer stort. Det brukes bare av noen avdelinger, og en mer aktiv bruk fra ledelsens side ble etterspurt. Det ble også gitt uttrykk for at den tekniske løsningen og rutinene for bruken av systemet ikke er gode nok.

Problemstillingen om hva ledelsen gjør for å «*lede og målstyre virksomheten og sikre løpende forbedringer*» scoret nest lavest av 20 problemstillinger om virkemiddelbruken. Flere ga uttrykk for at ledelsen burde prioritere sterkere, både mht. oppgaver og ressursbruk. Andre mente at Udir selv ikke gjorde det Udir ba sektoren om når det gjaldt kvalitetsutvikling, og de ønsket at ledelsen la mer vekt på systematisk forbedringsarbeid.

Egenevalueringen foreslo at Udir bør prioritere:

- å utarbeide en kort og klar formulering av formål og visjon. Formuleringene må være lette å forstå og lette å formidle, og de må gjentas og brukes likt i styringsdokumenter og rapporter.
- å skille tydeligere i styringsdokumentene mellom hva som er mål for sektoren og hva som er mål for Udir.
- å gjennomgå gjeldende styringsdokumenter og vurdere om det er disse Udir har behov for.
- å gjøre målstyringen gjennomgående ned til det operative nivået i Udir med tilhørende resultatindikatorer som gjør det mulig å vise hva Udir har oppnådd i løpet av et år og som det blir mulig å styre etter på kort og lang sikt.
- å utarbeide et brukervennlig styringssystem hvor blant annet økonomi- og oppgavestyringen ses i sammenheng.

Medarbeiderundersøkelsen

Til vår vurdering av virksomhetsstyringen merker vi oss at følgende påstander i medarbeiderundersøkelsen fikk relativt sett svært lav skår:

- *De strategiske valgene som den øverste ledelsen i Udir har gjort, bringer oss i riktig faglig retning* (68 poeng).
- *Divisjonsdirektøren for min avdeling har en klar strategi for hvor divisjonen skal og hvordan vi skal komme dit* (63 poeng) (Udir 2015).

Dette synes å gi god støtte til de foreslåtte prioriteringene fra egenevalueringen.

5.3.3 Direktørmøtet lite opptatt med strategiske spørsmål?

Hver tirsdag kl. 09-12 er det direktørmøte (DM) i Udir. Difi har fått tilgang på agenda og referat fra DM i perioden 06.01.15 – 24.03.15, til sammen 11 møter. Vi har talt opp sakene etter å ha sortert dem i seks kategorier, jf. tabellen under⁹:

⁹ Punkt 1 «Godkjenning av referat» telles ikke med. Punkt 2 «oppdrag, høringer og eksterne møter» er et fast punkt på agendaen. I vår kartlegging teller «eksterne møter» som én sak, «høringer» som én sak og «oppdrag» som én sak. Tilsvarende gjelder for «eventuelt-punktet».

Tabell 4: DM-saker fra 11 møter i 2015 fordelt på kategorier definert av Difi

Kategori	Antall saker	Prosentandel
Intern styring og drift (administrasjon, intern systemer, driftsmessige problemstillinger mv.)	43	33
Fag (faglige problemstillinger/oppdrag, tilskuddsforvaltning mv.)	51	39
Etatsstyringsoppgaver (oppdragsbrev FM, Statped, de faglige sentrene)	3	2
Styringsdialog med KD/budsjettprosess (tildelingsbrev, etatsstyringsmøter, budsjettinnspill mv.)	6	5
Dagsaktuelle problemstillinger (forberedelse til og deltakelse på møter, håndtering av media mv.)	26	20
Strategiske problemstillinger (strategidiskusjoner, veivalg mv.)	2	1

Inntrykket er at direktørmøtene følger en relativt fast agenda. Som det framgår av tabellen, dominerer antall saker knyttet til intern styring og drift og det vi litt forenklet kaller «fagsaker»¹⁰. En tredjedel av sakene er kategorisert som interne styrings- og/eller driftssaker, mens 39 prosent er knyttet til fagsaker, primært drøfting av eller orientering om «oppdrag», men også noe tilskuddsforvaltning.

Oppdragsbrevene fra KD har en fast post på møtene, og referatene viser hvem som har fått ansvar for å utarbeide svar til KD på «forslag til oppdragsbrev» og for å gjøre jobben med tildelte «oppdragsbrev».

Det er relativt få saker direkte relatert til tildelingsbrev, statsbudsjett og etatsstyringsdialogen med KD. Det samme gjelder saker direkte tilknyttet direktoratets (faglige) styring av Fylkesmannen, Statped og de faglige sentrene. Dette skyldes sannsynligvis at mange av oppdragene er tildelingsbrevoppdrag og/eller handler om utforming av oppdrag til underliggende organer, dvs. at mye av fagsakene også kunne vært kategorisert som «styringssaker».

Svært få av sakene i denne perioden kan karakteriseres som strategiske, og på bakgrunn av referatene virker det også som få av fagsakene dreier seg om strategiske problemstillinger.

5.3.4 Behov for nytt grep om virksomhetsstyringen

Både egevalueringen, Medarbeiderundersøkelsen og vår intervjurunde tyder på at direktoratsledelsen til nå har brukt relativt lite tid på plan- og strategiarbeid og ikke prioritert tydelig nok.

Gjennomgangen av referatene fra direktørmøtene gir også støtte til denne påstanden. Direktørmøtene framstår langt på vei som «driftsmøter» der drøfting

¹⁰ En slik opptelling av saker viser ikke hvor mye tid som brukes på hver enkelt sak. Det er også fare for en viss overlapp mellom sakene, bl.a. vil det være skjønnsmessig om noen saker skal kategoriseres som fag eller som del av etatsstyringsoppgaver.

av strategiske problemstillinger synes svært sjelden. Inntrykket er også at mye av kapasiteten på møtene har gått med til å behandle utkast til oppdragsbrev fra KD eller å klarere svar på KDs oppdrag. På den annen side møtes direktørene fire ganger årlig til «direktørsamlinger» der vi må anta at strategi er et hovedtema.

Enkelte interne informanter sier at Udir har behov for en felles virksomhetsplan der aktiviteter kobles sammen med budsjett og regnskap. Behovet for dette vurderes noe ulikt i de enkelte divisjonene, men det framholdes at det for toppledelsen vil være fordelaktig å få en total oversikt over direktoratets planlagte ressursbruk som grunnlag for videre prioritering.

På spørsmål om hvorfor Udir ikke har fulgt kravet om å fastsette mål og resultatkrav og foreta prioriteringer, også med et ettårig perspektiv, blir det bl.a. vist til alle oppdragsbrevene fra KD. Å utarbeide planer med mål og resultatkrav med utgangspunkt i tildelingsbrevet når de også mottar et oppdragsbrev nesten ukentlig, ville fort kunne bli en «papirøvelse». Det vises også til at direktoratets system med interne lederavtaler og krav til risikovurderinger i realiteten kan utgjøre elementer i en årlig virksomhetsstyring av direktoratet.

Et nylig startet arbeid med et virksomhetsstyringsprosjekt (VIS-prosjektet) skal nå legge grunnlaget for en virksomhetsplan hvor all faglig aktivitet, ressurser og mål skal kobles sammen i en hierarkisk ordnet oversikt. Slik skal virkemiddelbruk kunne sees i sammenheng. Oversikten skal kunne nyttiggjøres som et styringsverktøy for planlegging og oppfølging for virksomheten. Formålet er å skape et grunnlag for bedre prioriteringer og bedre vurdering av måloppnåelse gjennom en helhetlig planlegging og oppfølging/rapportering på økonomi, risiko og fag. Utvikling av rutiner for dette er lagt til neste fase av utviklingsarbeidet.

Parallelt med VIS-prosjektet utvikles det styringsparametere i samråd med KD. Videre vil Udir utvikle indikatorer og annen relevant styringsinformasjon for virksomhetsmålene. Dette forventes å bidra til at direktoratet bedre kan vurdere måloppnåelse, og det er et mål at også dette skal kunne håndteres i det nye styringssystemet.

Etter at egevalueringen forelå, har Udir framskyndet utviklingen av ny strategi. Med alle elementer på plass er målet å få et bedre grunnlag for å prioritere innsats både på kort og lang sikt.

5.4 Ressursdisponering

5.4.1 Sterk vekst, men også omdisponering

Som nevnt i kap. 2 har antall årsverk totalt økt fra 211 årsverk i 2004 til 303 årsverk i 2014. Det er en økning på 44 prosent og dermed langt større enn den gjennomsnittlige økningen på 23 prosent for direktoratene som framgår av en kartlegging for perioden 2000-2013 (Difi 2013).

Den sterke bemanningsøkningen kan særlig sees på bakgrunn av at Udir er tilført nye ansvarsområder med tilhørende oppbygging av fagmiljøer, jf. pkt. 2.3. Dessuten har det vært økende ambisjoner om kvalitet i sektoren, samtidig som kommunene har hatt behov for aktiv støtte.

Budsjettkutt

Nytt de to siste årene er at Udir er pålagt budsjettkutt på 21-posten. For 2014 var det på 10,5 mill.kr, og for 2015 ble det ytterligere 5,5 mill. Budsjettkuttet bidrar til et opplevd misforhold mellom driftsbudsjett og det totale budsjettet direktoratet forvalter. Som en av de interne informantene sa: «for mye penger og for lite folk». Informanter internt framholder at dette gjør det vanskelig å love samme volum og kvalitet som tidligere, men enkelte erkjenner også at dette kan være gunstig for å presse fram klarere prioriteringer i direktoratet.

Endrede prioriteringer

I hvilken grad har det skjedd en bevisst prioritering av ressursene i den perioden Udir har bestått? Tall fra et internt notat i 2013 viser til dels store endringer:

Tabell 5: Fordeling av årsverk på ulike oppgaver 2004 og 2013

Oppgaver	Årsverk 2004	Årsverk 2013
Juridisk fagmiljø på opplæring og barnehage	0	22
Tilsyn	0	11
Embetsstyring	1	1,5
Læreplankompetanse	13	30
Fag- og yrkesopplæring	0	14
Vurdering (eksamen og prøver)	20	34
Dokumentasjon, statistikk og analyse	20	30
Rettferdsvederlag	2	13
Kommunikasjon	1	13
IT	5	18
Finansiering og tilskudd	0	12
Barnehagestaben	0	9

Tallene tyder på at flere typer oppgaver er gitt klart høyere prioritet i perioden fra 2004. Det gjelder det juridiske fagmiljøet, læreplan, rettferdsvederlag, vurdering, statistikk/analyse og kommunikasjon. For enkelte av oppgavetyperne er likevel veksten noe overdrevet fordi 2004-tallene ble for lavt angitt i notatet.¹¹

For flere av de andre oppgavetyper er økning i antall årsverk primært uttrykk for at oppgaveområdet er nytt eller overført fra andre.

Svært omfattende konsulentbruk

Når det gjelder IT-drift og utvikling, gir ikke tabellen noen god indikasjon på ressursforbruket. Antall årsverk er allerede økt betydelig siden 2013 (i 2015 er det 25 ansatte), og i tillegg kommer et stort forbruk av konsulentbistand. Ifølge årsrapporten utgjør konsulentbruken 26,9 prosent av driftsutgiftene, og disse er oppgitt til nær 947 mill.kr.¹² Konsulentbruken er da ca. 255 mill.kr. Til sammenlikning er lønnsandelen av driftsutgiftene 22,7 prosent, dvs. ca. 215 mill.kr. Utgifter til konsulenter overstiger altså med god margin de samlede lønnsutgiftene for Udir. Av konsulentutgiftene går ca. 133 mill.kr til kjøp av IT-

¹¹ Ifølge Udir var 2004-tallene for jus, tilskudd og kommunikasjon reelt noe høyere enn angitt her.

¹² Dette omfatter driftsutgifter for flere budsjettkapitler enn Udirs eget kap. (220).

konsulenter/-tjenester, mens ca. 92 mill.kr går til kjøp av forskning og evalueringer.

Jevnt fordelt overtid

Udir har en omfattende bruk av overtid, men med en nedgang siste året: Fra 7605 overtidstimer i 2013 til 6436 overtidstimer i 2014. Fordelingen av overtid på divisjonene tyder på at arbeidsbelastningen er rimelig jevnt fordelt mellom divisjonene. Fordelt per hode i hver divisjon (fratrasket ledere) blir det i gjennomsnitt mellom 23 og 25 overtidstimer årlig.

Omfordeling av stillinger

For å sikre god ressursbruk har Udir et stillingsutvalg bestående av direktør, divisjonsdirektør for administrasjon og styring samt avdelingsdirektørene for Økonomi og HR. Den enkelte divisjonsdirektør legger fram saker til utvalget, som fungerer som et beslutningsgrunnlag for direktøren. Det skal altså ikke være automatikk i at den enkelte avdeling får erstattet medarbeidere ved avgang.

For 2014 oppgis det at ca. 18 prosent av vedtakene i dette stillingsutvalget gjelder endring i stillingsfordeling mellom divisjonene eller mellom ulike avdelinger innenfor samme divisjon. Dette indikerer at denne mekanismen er virksom og har en viss effekt.

5.4.2 Blir hensynet til kostnadseffektivitet ivaretatt?

I en periode med budsjett- og bemanningsøkning vil hensynet til kostnadseffektivitet lett komme i skyggen av hvordan man skal kanalisere og organisere veksten. Det kan derfor være grunn til å sjekke enkelte indikasjoner på dette, f.eks. hvordan driftsutgifter per årsverk utvikler seg over tid. Bratt stigning fra år til år vil da være et faresignal. En enkel beregning basert på årsrapporten viser imidlertid at dette forholdstallet er temmelig stabilt de tre siste årene: I 2012 er det 966.000 kr, i 2013: 990.000 kr. og i 2014: 970.000 kr.¹³

Stabil andel ressurser til interne oppgaver

Et annet forholdstall av interesse er forholdet mellom utadrettet og internt rettet virksomhet. Sterk vekst kan lett resultere i en forvokst internadministrasjon. Det er derfor grunn til å spørre om Udir har klart å unngå dette. Det mest konkrete uttrykket for dette er hvorvidt de internt rettede oppgavene i Divisjon for Styring og administrasjon har vokst sterkere enn de øvrige divisjonene.

I 2009 anslo Udir at bemanningen i denne divisjonen utgjorde 19 prosent av totalt ansatte (brev til KD 20.10.09). Med fratrekk for eksternt rettede oppgaver i divisjonen ble det anslått at andelen var på 16 prosent.

I dag står divisjonen og direktoratet oppført med hhv. ca. 73 og 303 årsverk. Andelen er da ca. 24 prosent, altså en klar økning fra 2009. Dette er som ventet fordi bl.a. styringsoppgaver er overført fra de andre divisjonene. Men hvor stor er andelen hvis vi holder de eksternt rettede oppgavene utenfor?

¹³ Driftsutgifter er her beregnet kun ut fra 01-posten i kap 220.

Divisjon for Styring og administrasjon anslår selv følgende til eksterne oppgaver:

- I IT-avdelingen kan 13 årsverk knyttes til eksterne oppgaver, bl.a. støtte til prosjektledelse og forvaltning av eksterne systemer.
- Sikkerhet og service har Servicetorget, der 2 årsverk anslås å være eksternt rettet. I tillegg er 1 årsverk knyttet til sikkerhet i hovedsak eksternt rettet. I arkivet er 3-4 årsverk knyttet til eksterne oppgaver.
- I Styringsavdelingen er anslagsvis 7-8 årsverk oppgaver knyttet til etatsstyring, embetsstyring og faglig styring av nasjonale sentre.

Av divisjonens 73 årsverk anslår altså divisjonen selv at 26-28 årsverk gjelder eksternt rettede oppgaver. Hvis vi holder oss til at 26 årsverk er eksternt rettet, kan vi regne de resterende 47 årsverkene som internt rettet, noe som utgjør ca. 15 prosent av totalen. Andelen er da nesten den samme som anslaget i 2009 (16 prosent). Det ser derfor ikke ut til at Udir har latt internadministrasjon ta forholdsmessig mer ressurser i en periode der det har vært rikelig tilgang på midler. Men her må vi ta et forbehold om at de anslagene som Udir har gjort, bygger på sammenliknbare størrelser. Vi skal også nevne at enkelte interne informanter har antydnet at det brukes mye ressurser på støttefunksjoner.

For å få et riktig bilde av hvor stor andel av ressursene som medgår til internt rettet arbeid, måtte vi også ha kartlagt og beregnet hvor mye internt rettet arbeid som drives i fagdivisjonene. Siden det ikke foretas timeregistrering, ville dette måtte bygge på svært usikre anslag.

5.4.3 IT-funksjonen: Entreprenørfasen er over?

IT-avdelingen ble opprettet i 2007 og er en del av Divisjon for Styring og Administrasjon. Avdelingen har om lag 25 ansatte. Fra å ha ett system og noen få verktøy i 2007 har IT-avdelingen i dag ansvaret for om lag 60 systemer og 40 verktøy. Ni av årsverkene er knyttet til brukerstøtte og intern drift. Resten jobber med utvikling og eksternt rettede oppgaver knyttet til eksamensavvikling, elevundersøkelsen og alle skolerresultater som gjøres tilgjengelig på Skoleporten.no.

Den sterke og raske veksten i systemer og verktøy har medført en nærmest eksplosiv vekst i bemanningen inklusive bruk av konsulenter. Udir har valgt å kjøpe mange driftstjenester. Konsulenter brukes på utviklingsoppgaver og i noen grad på drift.

Etter hvert er alle kjerneprosessene i Udir avhengig av IT-avdelingen, og det har utviklet seg interne «avtaler» med fagavdelingene uten at dette har vært knyttet opp mot en felles og helhetlig IT-strategi. I 2014 startet arbeidet med en strategisk tiltaksplan for IT, noe som også innebærer å finne en hensiktsmessig fordeling mellom fast ansatte og bruk av konsulenter. Planen er å integrere IT-strategi i arbeidet med ny strategi for hele Udir for perioden 2016-19. Vi får oppgitt at det vil bli tatt hensyn til at direktoratet har vært igjennom en entreprenørfase, men at det fortsatt vil være behov for utvikling av nye og bedre systemer. Drift og vedlikehold vil imidlertid nå vektlegges sterkere enn før.

Samtidig er det besluttet å opprette en ny IT-avdeling, med 16 årsverk. Den nye avdelingen vil redusere behovet for konsulenter noe, men det vil fortsatt være behov for konsulenter på utviklingsoppgaver.

5.5 Intern organisering

Som nevnt i kap. 2 har det skjedd en rekke organisasjonsendringer siden starten, hovedsaklig på avdelingsnivå, bl.a. ved deling av avdelinger for å håndtere volumøkninger. Hovedmønsteret med en *funksjonsbasert organisering* er imidlertid intakt både på divisjons- og avdelingsnivå. Et unntak er Avdeling for fag- og yrkesopplæring, som må sies å være sektorbasert.

Totalt har direktoratet 26 ledere fordelt på tre nivåer, fire divisjoner, to staber og 19 avdelinger. Med ca. 330 medarbeidere blir det i gjennomsnitt 13 medarbeidere per leder.

5.5.1 Tilfredshet med hovedmønsteret

I egnevalueringen ga de aller fleste uttrykk for at de var fornøyde med direktoratets interne organisering. Når det hadde vært behov for endringer, var det tatt grep. Etableringen av styringsavdelingen ble nevnt som et eksempel på dette. Den hadde stor tilslutning bl.a. fordi den nye avdelingen vil kunne bidra til å styrke målstyringen internt i Udir, og fordi den allerede har bidratt til en mer enhetlig styring av de nasjonale sentrene.

Ikke alle var like fornøyd med den interne organiseringen. Særlig plasseringen av avdelinger knyttet til læreplanarbeid og de to vurderingsavdelingene i hver sin divisjon, var det flere som stilte seg spørrende til. Noen etterlyste mer matrisetenkning, flere mente det var behov for et nærmere samarbeid mellom læreplanavdelingene, vurderingsavdelingene og avdeling for skoleutvikling. Det ble også foreslått at organiseringen i større grad enn i dag kunne ta utgangspunkt i direktoratets roller.

Dette stemmer godt med inntrykket fra intervjurunden. De fleste var tilfreds med den interne organiseringen, men også her pekte noen på at vurdering og læreplan kunne samles i samme divisjon. I tillegg nevnte enkelte at det ville være mer hensiktsmessig om de to avdelingene i Molde kunne tilhøre samme divisjon.

Organiseringen av IT ble også nevnt, bl.a. med spørsmål om IT-avdelingen burde deles i to avdelinger eller organiseres som en helt egen divisjon. Her pekes det på ulike hensyn: Med en egen divisjon kunne IT-perspektivet bli representert i direktørmøtet og dermed bidra til et bedre beslutningsgrunnlag i overordnede IT-spørsmål. På den annen side er man opptatt av at fagperspektivene skal styre IT og ikke omvendt.

5.5.2 Muligheter for å justere oppgaveporteføljen

I vår spørreundersøkelse til fylkesmenn og utdanningsdirektører (jf. pkt. 4.4) ble de sistnevnte spurt om synspunkter på oppgavefordelingen mellom direktoratet og Fylkesmannen.

- Alle mente at noen oppgaver bør overføres fra Fylkesmannen. Blant annet mente 11 av de 16 utdanningsdirektørene som svarte på undersøkelsen, at all tilskuddsforvaltning kunne samles i direktoratet.

- Alle mente også at noen oppgaver bør kunne overføres fra direktoratet til Fylkesmannen, og her var det syv som mente at tilsyn med friskoler var en slik oppgave.

5.5.3 Varierende organisering av tverrgående oppgaver

Når det gjelder organisering av tverrgående oppgaver, har Udir valgt noe ulik tilnærming, avhengig av type oppgaver og behovet for synlighet i virksomheten. Da direktoratet ble opprettet, var det viktig å synliggjøre fag- og yrkesopplæringen med en egen stab i toppledelsen. Noen av oppgavene kunne integreres i øvrige avdelingers arbeid, som f.eks. læreplanarbeidet. Men identiteten ble beholdt ved at staben ble omgjort til en avdeling for fag- og yrkesopplæring i Divisjon for Innhold og utvikling.

En midlertidig stabsløsning ble også valgt da direktoratet overtok oppgaver på barnehagefeltet i 2012: Med en organisering i stab ble den nye oppgaven forankret i toppledelsen og synliggjort overfor omgivelsene. Men etter hvert er barnehagefeltet integrert i resten av virksomheten, og oppgavene er lagt til avdelinger i Divisjon for Innhold og utvikling, samtidig som det er bygd opp kompetanse på barnehagefeltet i bl.a. Juridisk avdeling 2.

Når det gjelder voksenopplæring, er imidlertid stabselementet beholdt: Medarbeiderne på dette området er fordelt på en rekke avdelinger og rapporterer til sine linjeledere, men samtidig er de en del av voksenopplæringsteamet, som ledes av stabsdirektøren. Dette teamets ansvar er å være en samordner og pådriver i direktoratets arbeid rettet mot voksne. Ansvaret for de faglige spørsmålene ligger i fagavdelingene. Dette er også begrunnelsen vi får oppgitt for at flesteparten av ressursene ligger i linjen.

For øvrig forankres tverrgående oppgaver ofte i en avdeling, men da med team på tvers av avdelinger. Blant annet er embetsstyringen siden 2014 organisert i et team med deltakere fra alle divisjonene. Styringsavdelingen leder og koordinerer arbeidet. Et annet eksempel er tverrfaglig innkjøpsgruppe som har både juridisk og innkjøpsfaglig kompetanse.

5.6 Arbeidsprosesser

Vi forstår arbeidsprosess som en kjede av aktiviteter som fører fram til en ytelse eller beslutning. Her er vi ute etter *kjerneprosessene*, dvs. det som gjelder hvordan virksomheten anvender sine virkemidler og realiserer virksomhetens mål.

Vi har ikke hatt tilgang til dokumenter som definerer og beskriver Udirs kjerneprosesser, men vi er kjent med at intranettet Fibel gjør tilgjengelig ulike typer verktøy for jobbgjennomføring. Det er en intern blogg åpen for alle ansatte, og intranettet blir også brukt som digital samarbeidsarena.

5.6.1 Bred deltakelse av eksterne

I årsrapporten finner vi mye om hva Udir gjør og lite om hvordan det gjøres. Av det som skrives om hvordan direktoratet utvikler sine virkemidler, dreier det meste seg om *hvem* de trekker inn i oppgaveløsningen.

«For å nå virksomhetsmålene samarbeider vi med andre aktører som jobber tettere opp mot barnehager og skoler og nærmere barnehageeier og skoleeier. I noen sammenhenger samarbeider vi med virksomheter på tvers av fagfelt, som f.eks. helseforetak og barnevern.» (Årsrapporten s.13).

Omfanget av ulike typer virkemidler er meget stort, og de utvikles med bred deltakelse fra både Fylkesmannen, underliggende virksomheter, universitets- og høyskolesektoren, skole- og barnehageeiere, ledere, lærere med flere.

Rekrutteringen av eksterne personer til å bistå i selve utformingen av virkemidlene gjøres på ulike måter:

- I noen tilfeller lyses oppgaven ut. Det gjelder f.eks. til veilederkorps, hvor det rekrutteres rektorer med gode resultater, og tilsvarende for ledere fra skoleeiernivået.
- Når det rekrutteres fra universiteter og høyskoler, går det ofte via Universitets- og høgskolerådet og understrukturen for dekanene fra alle lærerutdanningene.
- I enkelte tilfeller hentes det inn ledende fagpersoner direkte, men dette er man noe tilbakeholden med bl.a. fordi det over tid kan bli skjevt mht. hvilke faglige ståsteder det rekrutteres fra.
- Ofte går Udir til berørte interesseorganisasjoner for å få forslag til kandidater.
- På områder hvor nasjonale sentre er berørt, vil Udir be det aktuelle senteret delta, og da er det senterleder som velger fagperson(er).
- For fag- og yrkesopplæringen er det egne strukturer som Samarbeidsrådet (SRY), samt faglige råd for hvert studieprogram. De sistnevnte er satt sammen av personer med tilknytning til de aktuelle bransjene/fagene. Disse rådgir Udir, men direktoratet går også ofte til disse for å rekruttere til arbeidsgrupper, referansegrupper mv.
- Udir har en tung struktur av eksamensnemnder og sensorer, hentet fra sektor, som jobber for dem i en avgrenset periode med spesifikke oppgaver.
- Læreplanarbeidet er prosjektorganisert med 3-5 eksterne i hver læreplan-gruppe. Udir har en sekretærrolle, mens en rekke organisasjoner foreslår deltakere. Det foretas normalt ikke gjenoppnevning fra tidligere grupper. Udir velger ut ledere for gruppene på bakgrunn av innkomne forslag eller at vedkommende har deltatt i liknende oppgaver tidligere. Valg av leder er viktig fordi leder kan betraktes som direktoratets forlengede arm i prosessen.

Årsberetningen gir ingen oversikt over alle direktoratets ulike samarbeidsfora som utvalg, faggrupper, arbeidsgrupper, referansegrupper etc. Det redegjøres heller ikke for hvordan de oppnevner medlemmer, dvs. hvordan de velger ut eksterne deltakere.

5.6.2 Mangel på definerte prosesser og for lite brukerretting?

I egenevalueringen skulle det vurderes hva Udir gjør for å «kartlegge, utforme, styre og løpende forbedre og fornye prosesser og involvere interessentene i dette». Tilfredsheten med den enkelte divisjonens egne arbeidsprosesser var relativt høy, men gruppene kjente i liten grad til de andres. Det ble foreslått at virksomhetens kjerneprosesser burde defineres bedre, samt at kvaliteten på arbeidsprosesser i hele direktoratet burde heves, noe evalueringsgruppene mente ville forutsette utvikling av individuell prosesslederkompetanse.

Spørsmålet om hva Udir gjør for å «koordinere prosesser på tvers internt og med andre relevante virksomheter» fikk lavest skår av alle påstandene (se også pkt. 5.1.2). Kjerneprosessene burde derfor bli bedre koordinert bl.a. mellom avdelinger for læreplan og for vurdering og mellom skoleutvikling og vurdering.

I kvalitetsarbeid og prosessledelse står brukerreting meget sentralt, og her vil vi påpeke at det som Udir kaller brukerundersøkelser, stort sett er tilfredshetsundersøkelser. Brukerne blir ikke spurt om hvilke virkemidler de mener direktoratet bør utvikle eller om hva som kan gjøres bedre eller annerledes.

Å trekke mange eksterne inn i arbeidet med å utvikle virkemidlene kan nok i noen grad bidra til at brukernes behov blir ivarettatt, men det reiser også spørsmålet om hvem som trekkes med. Eksempelvis har vel fagpersoner fra høyskole og universitet sjelden erfaring fra det å være skole/barnehageeier eller skoleleder?

Fra medarbeiderundersøkelsen merker vi oss svarene på to påstander om hvordan brukerne trekkes med i utformingen av virkemidlene.

- *I min avdeling har vi effektive rutiner som ivaretar kritiske brukere* (69 poeng)
- *I min avdeling tilpasses vårt arbeid ut fra brukernes ønsker og behov* (71 poeng) (Udir 2015).

På begge påstander er det altså en relativt lav skår. En annen indikasjon er allerede nevnt: Informanter fra organisasjoner som deltar i nettverket av referansegrupper og arbeidsgrupper, synes enige om at prosessene blir noe preget av enveiskommunikasjon fra direktoratet (pkt. 5.1.2).

Ut fra dette ser vi det slik at Udir har et forbedringspotensial både når det gjelder utformingen av kjerneprosesser og brukerretingen i disse prosessene.

5.6.3 Mye kunnskapsinnhenting – for lite analyse

Som nevnt i pkt. 4.2.3 får Udir utarbeidet et stort antall evalueringsrapporter om tiltak og virkemidler. Det reiser spørsmålet om hvordan og i hvilken grad disse rapportene blir anvendt.

I egenevalueringen var det bred enighet om at det innhentes mye informasjon, og noen lurte på om ikke Udir spør etter for mye, siden det ikke alltid er så enkelt å se om informasjon som innhentes er relevant for direktoratet. Det ble også pekt på at det er mye opp til den enkelte å sette seg inn i resultater fra ulike undersøkelser, evalueringer og forskningsrapporter. Analyser blir publisert på udir.no, men det er ingen rutiner for å sikre at sentrale funn blir fulgt opp i aktuelle avdelinger.

Mer generelt skåret forvaltningen av informasjon og kunnskap lavest av problemstillingene for ressursforvaltning. Her ble det vist til at direktoratet har flere systemer for innhenting og deling av informasjon. Ephorte ble omtalt som lite brukervennlig, og flere ønsket seg ett system, så de kunne slippe å lure på hvor den ønskede informasjonen er.

I intervjurunden var også flere av de interne informantene inne på at omfanget av bestilte evalueringer mv. er blitt for stort til at man klarer å nyttiggjøre seg all kunnskapen og eventuelt formidle den videre.

Denne erkjennelsen kommer også til syne i årsrapporten: «Vi mener imidlertid at omfanget av mindre evalueringer er blitt for stort. Anskaffelsesprosedyren er ressurskrevende både for forsknings- og instituttsektoren og for Udir, og det er usikkert om Udir/KD og sektorene har kapasitet til å nyttiggjøre seg av informasjonen fra alle evalueringene» (s.32).

I lys av denne erkjennelsen er det nå initiert et samarbeid mellom KD og direktoratet for å redusere antall forsknings- og evalueringsoppdrag som iverksettes årlig. Det skal utarbeides et rammeverk for en strengere prioritering av oppdrag bl.a. for å skjerme kapasiteten til å analysere innhentet kunnskap.

5.7 Personalledelse og kompetanse

HR-avdelingen utarbeider hvert halvår styringsinformasjon med personalstatistikk og legger dette fram for direktørmøtet. Her merker vi oss at det ikke foreligger noen informasjon om de ansattes utdanningsbakgrunn. Årsrapporten opplyser ikke noe om dette, heller ikke noe om interne kompetanseutviklingstiltak og kompetansebehov. Siste kartlegging av de ansattes utdanningsbakgrunn ble gjort i 2010.

For øvrig legger vi merke til at for 2014 er det en turnover på 3,4 prosent. Foregående år har det variert mellom 5 og 6 prosent. Vi får også opplyst tall for besettelse av lederstillinger: Av 34 slike besettelser siden 2008 ble 24 besatt av interne kandidater.

5.7.1 Solid kompetanse, men også noen mangler

I 2010 hadde 86 prosent av de ansatte høyere utdanning, men på grunn av lite oppdaterte utdanningskoder mangler det presise data om hvilken fagbakgrunn de har. Det er imidlertid ingen tvil om at kompetanseprofilen i direktoratet har endret seg over tid, og andelen jurister og samfunnsvitere har økt betydelig.

Egenevalueringen

Personalledelse fikk høy skår i egenevalueringen. I samtlige gruppeevalueringer ble det understreket at mye var bra og at utviklingen var positiv. Det som trakk skåren noe ned, var at kompetansestrategien er gammel og at oversikten over hvilken kompetanse de ansatte besitter, ikke ble vurdert som god nok.

Flere stilte spørsmål om medarbeidernes kompetanse blir benyttet godt nok, og om direktoratet retter nok oppmerksomhet mot å dekke framtidige kompetansebehov. Alle trakk fram at opplæringstilbudene var mange (PULS, byråkratskolen, klarspråk m.m.), men noen ønsket at de kunne bli mer målrettede. En stigende tendens til å bruke prosjektorganisering ved utføring av oppdrag gjorde at flere etterlyste mer kompetanse i prosjektledelse. Også lønnskriteriene ble diskutert. Her ble det ønsket tydeligere kriterier som ikke var så vide at alle opplevde å fylle dem.

Medarbeiderundersøkelsen

I medarbeiderundersøkelsen merker vi oss to påstander som oppnådde lavest skår:

- *Udir har tydelige kriterier for fastsetting av lønn* (53,5 poeng)
- *I min avdeling satses det systematisk og aktivt på å øke kompetansen på de ansatte* (63 poeng) (Udir 2015).

Dette underbygger resultatene fra egenevalueringen. Vi legger også merke til at påstanden *I min avdeling henger vi for dårlig med i den teknologiske utviklingen* skårer relativt lavt (74 poeng).

Informanternes vurderinger

Divisjonslederne sier seg jevnt over godt tilfreds med den fagkompetansen de disponerer i sine avdelinger. Enkelte viser også til at direktoratet har bygd opp god økonomikompetanse og utviklet en god forståelse for direktoratsrollen.

Også fra eksterne informanter registrerer vi mye anerkjennelse av den kompetanse som direktoratet har bygd opp, ikke minst på det juridiske feltet. Samtidig påpeker mange av informantene behov for mer skolefaglig erfaring og kompetanse.

Som nevnt i pkt 4.6 hevder flere av de eksterne informantene at Udir ikke er godt nok oppdatert på dagens virkelighet i skolen. Blant de interne informantene erkjennes det at det er viktig å trekke inn flere med bakgrunn fra skoleledelse eller skoleeiere. Det vises til at slik kompetanse er «ferskvare» og jevnlig må fornyes.

For øvrig påpeker enkelte internt at arbeidsformene går i retning av mer prosjektorganisering og at det derfor mangler prosjektlederkompetanse for å utvikle virkemidlene i direktoratet. Utfordringen er å rigge prosesser med mange eksterne deltakere som gjør selve jobben, samt å sikre at prosjektet har oversikt over utviklingen av andre virkemidler som bør ses i sammenheng.

Det mangler også kompetanse til å lede prosjekter på IT-området. Dessuten er det åpenbart en mangel på IT-faglig kompetanse med tanke på at konsulentbruken skal reduseres. Enkelte nevner også fagkompetanse på barnehagefeltet og fagopplæringen som forbedringsområder.

Initiativ til strategisk kompetansestyring

Blant annet på bakgrunn av egenevalueringen og medarbeiderundersøkelsen ser direktoratet behov for å jobbe mer systematisk og målrettet med kompetanseplanlegging på virksomhetsnivå, oppsummere de viktigste overordnede kompetanseområdene og se til at de støtter opp under strategien. Det er derfor startet et arbeid med å utvikle en ny plan for kompetansestyring som skal gi føringer for tiltak og virkemidler til å dekke kompetansebehovene.

6 Bidrar Udir til merverdi?

Ifølge Difi (2013) kan de fire forvaltningsverdiene gjengitt i forvaltningsmeldingen (St.meld. nr.19, 2008-09) gi følgende hovedkriterier for at direktoratene tilfører merverdi for gjennomføring av vedtatt politikk:

- Demokratisk legitim styring og iverksetting
- Korrekt og brukerrettet myndighetsutøvelse
- Faglig legitimitet
- Pådriver for effektivitet og samordning.

Vi skal se nærmere på hvordan disse kriteriene kan anvendes på Udir.

6.1 Demokratisk legitim?

Direktorater blir jevnlig kritisert for å mangle demokratisk forankring. Tanken er at et direktorat lettere enn et departement kan unndra seg politisk styring og kontroll fra statsråden - og dermed fra Stortinget. I utdanningssektoren har denne type kritikk stått sterkt slik at tidligere forslag om å organisere et direktorat ikke førte fram, bl.a. tidlig på 1990-tallet. Den forsiktige formuleringen i stortingsdokumentene fra 2003 illustrerer at dette var kontroversielt: «*Samlet sett innebærer disse endringene at Læringscenteret omdannes til et direktorat*» (gjengitt i pkt. 2.2). Her blir opprettelsen av direktoratet nærmest framstilt som et tilfeldig resultat av en omorganisering.

At KD etter kort tid fikk en statsråd fra et parti som hadde vært imot opprettelsen av direktoratet, gjorde neppe utgangspunktet lettere. Men i dag synes Udir å ha blitt fullt akseptert på politisk nivå som et partipolitisk nøytralt og lojalt redskap for utdanningspolitikken. Når det reises tvil om direktoratets berettigelse, er det ikke primært med påstander om manglende demokratisk politisk styring, men snarere at det er ineffektivt og byråkratisk (bl.a. Giske 2015, s.148).

En av ambisjonene ved reformene og omorganiseringen i 2004 var å legge et større ansvar til kommunene som skoleeiere. Det skulle tilsi at staten «stopper ved kommunegrensene». Men med KD i ryggen har Udir fått aksept for sin aktive utviklingsrolle. Det er iallfall vanskelig å bedømme det annerledes når så vidt mye som 73 prosent av skoleeierne og 79 prosent av skolelederne har et meget eller ganske godt totalinntrykk av direktoratet (Ipsos MMI 2012).

Vi tror likevel at Udir fortsatt må regne med kritikk, også ut fra et demokrati-perspektiv. En profilundersøkelse blant offentlige etater (gjengitt i Omdømmeundersøkelsen) plasserer Udir i kategorien "omstridt", dvs. blant de spurte er det både en relativt høy andel med godt inntrykk og en relativt høy andel med dårlig inntrykk. Typisk for etater som havner i denne kategorien er at området de representerer, påvirker inntrykket. Andre eksempler er Helsedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet. Så lenge det ikke er tverrpolitisk enighet om området, vil det være vanskelig for et direktorat å oppnå et utelukkende godt inntrykk selv om direktoratet ikke selv utformer de politiske retningslinjene på området (Ipsos MMI 2012, s. 35).

Det kan derfor være grunn for Udir til å være bevisst på spørsmål om demokratisk legitimitet, bl.a. ved å praktisere mer åpenhet i årsrapporten og på udir.no. Det kan dreie seg om å gjøre rede for direktoratets vurderinger av spørsmål som bl.a.: Hvordan ivaretar direktoratet sitt samfunnsoppdrag? Hvilke veivalg står man overfor? Hvilket kunnskapsgrunnlag bygges det på? Hvilke samordningsbehov er forsøkt ivaretatt? Ved å gi mer innsyn i «hvordan direktoratet tenker» og ved å stille seg åpen for saklig kritikk kan et direktorat styrke tilliten eksternt. En av interesseorganisasjonene sa det slik: «*Direktoratets beslutningssystem og kunnskapsgrunnlag bør bli åpnere. Det bør bli mulig å finne ut av hvem som står ansvarlig*»

For Udir som har kommuner som operativt nivå er det viktig å ha en løpende dialog med kommunesektoren. Dette bl.a. for å gi del i egne planer og vurderinger og for å ta imot innspill og reaksjoner på egne styringssignaler. Generelt bør et direktorat ha åpne kanaler for tilbakemelding og kritikk utenfra, for eksempel offentlig debatt om direktoratets resultater, bruk av sosiale medier mv.

Når det gjelder å gi deltakelsesmuligheter og representasjon for interessegrupper, ser dette ut til å være rimelig godt ivaretatt i Udir. Men også her kan udir.no brukes mer aktivt, f.eks. til å vise kriteriene for å sette sammen arbeidsgrupper med ekstern deltakelse. I det hele tatt bør informasjon om *hvordan* Udir jobber, gjøres mer tilgjengelig. Direktoratet har også eksterne interessenter som kan være interessert i slik informasjon – noe som også kan bygge tillit.

6.2 Korrekt og brukerrettet myndighetsutøvelse?

Et kriterium for å tilføre merverdi er at et direktorat i sin myndighetsutøvelse opptrer upartisk, forutsigbart og likebeholdende. Vi har ikke oppfattet noen kritikk mot direktoratets praksis på dette området. Tvert om berømmes Udir for å ha bygd opp et juridisk fagmiljø med god kompetanse på utdanningsrett og som sørger for en forsvarlig behandling av saker som innebærer myndighetsutøvelse.

Et mer spesielt spørsmål gjelder den rollekombinasjonen Udir har ved å være både veileder og «utviklingsagent» overfor sektoren og samtidig ansvarlig for tilsynsfunksjonen. Til dette kan det innvendes at direktoratet (representert ved Fylkesmannen) på et vis fører tilsyn med seg selv, og at slike rollekombinasjoner derfor bør unngås. I enkelte andre etater har dette vært en begrunnelse for å skille ut tilsynsfunksjonen.

Vi har imidlertid funnet liten støtte blant informantene for at dette kan være et problematisk punkt. De som har en mening om det, mener stort sett at dette er en pragmatisk og god løsning. En eventuell utskilling av tilsynsfunksjonen vil jo også by på problemer med å skille ansvarsområdene tilstrekkelig tydelig, med de problemer det kan by på, jf. omtalen av forholdet mellom Skolverket og Skolinspeksjonen i en fersk rapport fra Statskontoret (2015:16, s.16).

Brukerrettet myndighetsutøvelse?

Også myndighetsutøvelse skal være brukerrettet. Et uttrykk for det finner vi i lederlønnskontrakten til direktøren for Udir: Der heter det bl.a. at «*direktoratet*

skal øke sin evne til å kommunisere med sektoren på en måte som bidrar til bedre implementering av nasjonal utdanningspolitikk, ... for å sikre at informasjon når fram på en god måte og at direktoratet fanger opp signaler fra barnehage- og opplæringssektoren» (KD, 2015, s.4).

En kritikk som flere av informantene var inne på, er at brukerne fremmedgjøres av en fagterminologi når de skal prøve å forstå gjeldende regelverk og retningslinjer, jf. kap 4.6. Utdanning som politikkområde er i det hele tatt preget av at lover, forskrifter og i noen grad rundskriv har vært det mest sentrale virkemidlet. Det kan ha skapt behov for «oversettelse» til et språk som brukerne lettere kan forholde seg til.

Kommunikasjon som felles kompetanse?

Med tanke på slike utfordringer er det interessant at *Bedre kommunikasjon* ble tatt inn som en del av virksomhetsstrategien for 2013-2016 (pkt. 5.3). Dette er en tilnærming som ikke bare handler om å forbedre klassiske kommunikasjonsprodukter som nettsider, trykksaker og mediehandling, men at alle får et ansvar for at utadrettede prosesser tar opp i seg et kommunikasjonsperspektiv, uavhengig av kontekst og kanal.

Prosjektet *Regelverk i praksis* illustrerer satsingen ved at det bl.a. legges trykk på å formidle regelverket bedre. Udir oppgir at de nå har gått igjennom alle juridiske tekster på udir.no (tolkningsuttalelser, rundskriv og veiledere). En tredjedel er slettet, og språket er forbedret. Det blir også prøvd nye virkemidler, bl.a. er det i forbindelse med nasjonalt tilsyn laget et verktøy for skolene, der de kan sjekke om de følger regelverket. Foreløpig er det ikke gjort noen systematiske målinger eller evalueringer som kan vise om denne satsingen har hatt effekt.

Brukerrettede tjenester?

Også direktoraters tjenesteyting skal være brukerrettet. Sektorens utstrakte bruk av faglige tilbud, herunder også bruk av udir.no, gir en indikasjon på at Udir skårer høyt på dette kriteriet. Men som tidligere nevnt: Brukerundersøkelsene er stort sett undersøkelser av hvordan brukerne opplever sin situasjon. Skoleeierne og skolelederne spørres i svært liten grad eksplisitt om hva de har behov for at direktoratet skal gjøre bedre eller annerledes.

Vi finner en parallell til dette i en analyse av det svenske Skolverket. Der heter det bl.a. at «*Skolverket följer fortfarande inte upp målgruppernas åsikter om verksamheten på ett systematiskt sätt*» (Statskontoret 2015, s. 78). Dette vurderes å svekke Skolverkets mulighet til å utvikle sin egen virksomhet.

Vi tror at det er et potensial for å være mer systematisk opptatt av sektorens uttrykte behov. Det er interessant å notere at i et forprosjekt for *Regelverk i praksis* spurte man brukerne eksplisitt: «*Hva kan vi gjøre for deg?*» Tilbakemeldingen ble vurdert som svært nyttig (Udir/Difi 2015, s. 24). Dette vil imidlertid forutsette noe mer handlingsrom for Udir til å prioritere egen ressursinnsats. I tillegg til brukerundersøkelser kan det for øvrig vurderes å lage møteordninger med representanter for sektoren regionalt og lokalt for å få mer konkrete impulser til hva direktoratet bør prioritere.

6.3 Faglig legitimitet?

For å kunne tilføre merverdi må et direktorat oppfattes som faglig relevant og kompetent av både departement og operativt nivå.

I den *iverksettende* rollen får Udir positive vurderinger. Det gjelder både fra KD, som gir til dels svært positiv omtale av direktoratets fagkompetanse og evne til å løse faglige oppdrag, og det gjelder fra informanter i sideordnede organer. Og fra sektoren kan vi bl.a. vise til at kommunene gir Udir en høy score på påstanden om at styringen er blitt mer preget av faglig innsikt (pkt. 4.3). I Omdømmeundersøkelsen sier 93 prosent seg helt eller delvis enig i at direktoratets arbeid holder et godt faglig nivå, og det er også positiv respons på Udir som «utviklingsagent», f.eks. ved at 87 prosent er helt eller delvis enig i at Udir gir dem nyttige verktøy i deres jobb (Ipsos MMI 2012).

Men den iverksettende rollen er også preget av at KDs styring og kontroll innsnevrer det faglige handlingsrommet for Udir. Det blir lite rom for å prioritere ressurser og bruk av virkemidler ut fra egne faglige vurderinger og på bakgrunn av erfaringstilbakeføring fra sektoren. Her kan det stilles et spørsmål om kompetanse- og kapasitetsfordeling mellom KD og direktoratet: Er kompetanseprofilen på de to nivåene for lik hverandre, f.eks. slik at KD blir for faglig operative i sine oppdragsbrev?

I den *faglige* rollen har Udir bygd seg opp som kunnskapsbase: Svært mye kunnskap om sektorens resultater og om effekten av virkemidler er dokumentert, både til nytte for sektoren og allmennheten for øvrig og for KD. Riktig nok mangler det kapasitet til analyse av de mange evalueringene av virkemiddelbruk, men sett i forhold til situasjonen tidligere er likevel det store bildet at Udir har skaffet beslutningstakerne i sektoren et bedre informasjonsgrunnlag, noe som var et premiss ved etableringen i 2004.

Når det gjelder den delen av den faglige rollen som omfatter egeninitierte og faglig baserte råd overfor KD, har direktoratet få slike innspill. Dette kan sees som uttrykk for en rolleforståelse som legger vekt på gjennomføring. Bakgrunnen for dette er etter alt å dømme aktivitetsstyringen i form av oppdragsbrev, bl.a. for å iverksette et stort antall evalueringer. Slik settes fagkompetanse og kapasitet under press, og det kan i verste fall svekke den faglige legitimiteten fordi Udir oppfattes som et sekretariat for KD. Dette tilsier ikke bare at aktivitetsstyringen bør reduseres, men også at det bør markeres større avstand og klarere rollefordeling mellom departement og direktorat.

Et forhold som kanskje er ment å styrke faglig legitimitet, er at direktøren for Udir er ansatt uten tidsbegrensning. Det kan bidra til å gi direktøren trygghet i rollen med å fremme faglige motforestillinger. På den annen side kan åremål markere at direktoratet er en del av statsrådets apparat og at direktøren er avhengig av tillit i departementet. Det er uansett interessant å registrere at Udir her skiller seg fra de fleste større direktoratene, der direktørene normalt er på åremål.

6.4 Pådriver for effektivitet og samordning?

Generelt kan det hevdes at en direktoratsorganisering vil gi hensynet til effektiv gjennomføring mer lederoppmerksomhet og ressurser enn ved en departementsorganisering. Selv om det forutsetter økt ressursbruk, vil altså direktoratsorganisering normalt fremme en mer formålseffektiv gjennomføring når oppgavene har et visst omfang.

I hvilken grad er Udir en pådriver for effektivitet? Spørsmålet er mer relevant for et direktorat som har et eget regionalt apparat som kan styres direkte. Kan det forventes at et direktorat som har kommunesektoren som sitt operative nivå, er en pådriver for effektiv gjennomføring?

Udir har i sin rolle som «utviklingsagent» vært en pådriver for å oppfylle Kunnskapsløftet, bl.a. ved å tilby ulike typer verktøy til kommuner og skoler. Nettopp ved at direktoratet ikke har «stoppet ved kommunegrensene» har det kunnet være pådriver for økt kvalitet - og dermed for måloppfyllelse - i skolene. Det kan også innebære økt formålseffektivitet i den forstand at virkemidlene fører fram til målene. Vi har ikke grunnlag for å vurdere faktisk måloppnåelse eller om ressursbruken står i rimelig forhold til måloppnåelsen i sektoren. Vår kartlegging viser imidlertid positiv respons fra sektoren på det Udir gjør i denne rollen (jf. pkt. 4.3) selv om det i intervjurunden også kommer fram enkelte motforestillinger (jf. pkt. 4.6) mot at Udir går så vidt langt.

For øvrig stiller effektivitet også krav til styring og planlegging. Skal et direktorat bidra til effektiv gjennomføring, er det nødvendig at direktoratet selv står for helhetlige prioriteringer og samordnet styring overfor sektoren. Her har Udir et forbedringspotensial som de nå har tatt fatt på (jf. pkt. 5.3.4). Potensialet begrenses imidlertid ved KDs aktivitetsstyring (jf. pkt. 5.2.2). Et stort antall enkeltstående gjennomføringsoppdrag for kompetanseutvikling kan nettopp gjøre situasjonen vanskeligere for skoleeierne, både mht. å prioritere tiltak og ved å skape mange og ukoordinerte pengestrømmer og deltakere/interessenter.

IT for effektivisering

Direktoratets prosesser og leveranser overfor sektoren er i stor grad IT-basert. For å bidra til effektivitet er det derfor særlig viktig at Udir har sikret tilstrekkelig vurderingsgrunnlag for å ta beslutninger om IT-utviklingen. Vi kan skille mellom vurderinger på to nivåer:

På et *strategisk* nivå dreier det seg om virksomhetsstrategi og digitalisering. Til dette trengs kunnskap om hva digitalisering kan og vil innebære for å omforme kjerneprosessene overfor sektoren, uavhengig av hvilke tekniske løsninger som er tilgjengelig i dag.

På et *operativt* nivå dreier det seg om å velge riktige tekniske løsninger, herunder å vurdere hvilke konsekvenser alternative løsninger vil ha for driftssituasjonen når det gjelder kompetansebehov, kapasitet, vedlikehold, robusthet, avhengighet mot andre systemer etc. Dette for å motvirke at det treffes vedtak som ikke bygger på tilstrekkelig konsekvensvurdering.

Ved å skille slik mellom det strategiske og det operative nivået kan det unngås at de strategiske spørsmålene blir oversett til fordel for en konkret diskusjon om ulike løsninger. Det er også viktig at relevant ekspertise er involvert i beslutninger på begge disse nivåene.

Grunnlaget for samordnet virkemiddelbruk

Udir håndterer et bredt spekter av virkemidler. Riktig nok vil endringer i anvendelsen i stor grad forutsette at det er klarert med KD, og vi tar da også til orde for større handlingsrom for direktoratet til å vurdere og eventuelt iverksette slike endringer. Men uavhengig av dette er det viktig at direktoratet utnytter sine faglige ressurser og virkemidler på tvers av divisjonsgrensene både når det skal gis innspill overfor KD og når egne faglige fullmakter skal utnyttes. Hvilke forutsetninger har Udir for dette?

Både intervjurunden og egenevalueringen ga indikasjoner på at Udir har svakheter mht. å samordne seg internt og eksternt. Problemene eksternt synes bl.a. å gjelde når eksterne skal forholde seg til direktoratet og når direktoratet gir andre aktører oppdrag (kap. 5.1).

Vi kommenterer her den interne samordningen, som jo også er viktig for hvordan Udir kan bidra til samordnet virkemiddelbruk.

En funksjonsbasert organisering, slik Udir har, legger normalt bedre til rette for fagspesialisering enn hva en sektorbasert organisering gjør. I en fase med oppbygging av ny kompetanse vil dette åpenbart være svært nyttig. En sektorbasert organisering ville splitte fagmiljøer på en uheldig måte, samtidig som den ville gi svært ulik størrelse på organisasjonsenheter. Det kan også være hensiktsmessig at direktoratet har en annen organisering enn departementet, bl.a. for å motvirke at fagmiljøene på de to nivåene blir for like hverandre.

På den annen side har organiseringen skapt grenser mellom ulike funksjoner som er knyttet til samme sektor. Samordningsbehovene kan bli mer krevende enn ved en sektorbasert organisering, og samordning trekkes da også fram i mange sammenhenger som et forbedringsområde. Det går verdikjeder på tvers av divisjonene, f.eks. at læreplanutviklingen påvirker grunnlaget for nasjonale prøver og eksamener, der resultatene i sin tur påvirker behov for nye læreplaner. Disse fagmiljøene bør ha særskilt lave terskler for samarbeid og samordning seg imellom.

Selv om Udir står overfor nye utfordringer etter en omfattende oppbyggingsfase, jf. kap. 7, tror vi altså ikke at løsningen er å gå over til sektorbasert organisering. Dette forhindrer likevel ikke at det kan være behov for unntak på avdelingsnivå, slik det nå er for fag- og yrkesopplæringen, som har en egen organisatorisk enhet i direktoratet.

7 Vurderinger og anbefalinger

Det er nå 11 år siden Udir ble etablert, og i dette kapitlet gjør vi oss noen tanker om hvilken fase direktoratet befinner seg i nå. Vi legger også fram noen anbefalinger med grunnlag i de foregående kapitlene.

7.1 Fra oppbygging til konsolidering

Udir ble etablert på et tidspunkt da nye reformer medførte store endringer i utdanningssektoren og stilte nye krav til de sentrale utdanningsmyndighetene, bl.a. om rettighetstenkning og om behovet for å dokumentere resultater i sektoren. I dag blir dette oppfattet som en normal situasjon.

Samtidig har direktoratet gått igjennom en rask og svært omfattende utvikling. Bemannings- og budsjettveksten har vært sterk, og det er bygd opp nye fagmiljøer, noen av dem helt fra null. Fra å ha en lav status i forhold til KD, erkjennes det nå at Udir sitter på den fremste kompetansen på flere områder. Det er bygd kapasitet for å håndtere store satsinger, som utviklingen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, nye læreplaner, dokumentasjon og analyse. Særlig det juridiske fagmiljøet er styrket, og store systemer er utformet for drift av digitale løsninger.

Udir har kort sagt vært igjennom en bredt anlagt *oppbyggingsfase*, og de sentrale utdanningsmyndighetene er nå langt bedre rustet til å iverksette og forvalte en ambisiøs politikk på området enn de var for 10 år siden.

Når Udir de to siste årene er utsatt for budsjettkutt, kan det illustrere at denne oppbyggingsfasen nå er over. Vi ser flere indikasjoner på dette, bl.a. startes det nå en strategiprosess året før den forrige strategiperioden er ute. Direktoratet tar samtidig fatt i IT-funksjonen etter en langvarig «entreprenør-fase». IT-avdelingen omorganiseres, og omfattende konsulentbruk skal reduseres til fordel for egne ansatte. Vi ser også at det tas grep for å få en mer helhetlig virksomhetsstyring og planlegging. På udir.no skjer det en opprydding og forenkling.

Ny fase – nye spørsmål?

Vi ser det slik at Udir nå er over i en *konsolideringsfase* der utfordringene blir noe annerledes enn tidligere, blant annet vil det være behov for strengere prioritering av ressursene, og direktoratet må innrette seg for å håndtere slike behov.

Det vil også være tid for en mer kritisk vurdering av egne roller, bl.a. kan det være grunn til å videreutvikle forholdet til sektoren og være mer lyttende til hva sektoren selv ønsker. Forutsetningen er da at KD gir mer rom for direktoratet til selv å prioritere ressursbruken. Det leder til et annet spørsmål: Bør det løses noe opp i det svært nære forholdet til KD og markeres klarere at Udir har et eget prioriteringsansvar, bl.a. ved at aktivitetsstyringen reduseres vesentlig?

For å realisere de høye ambisjonene i utdanningspolitikken og i Kunnskapsløftet er det neppe tvil om at det har vært formåls effektivt at direktoratet har inntatt en

rolle som aktiv «utviklingsagent». Det har bidratt til en raskere oppbygging av kompetanse i sektoren enn det man ellers ville ha fått.

I en konsolideringsfase kan det være grunn til vurdere om den utviklingsrollen bør dempes noe, iallfall på noe sikt. Det vil i så fall være i tråd med den opprinnelige tanken med Kunnskapsløftet, som ikke bare betonte desentralisering av oppgaver, men også desentralisering av ansvaret for oppgavene. Mot dette står imidlertid de store politiske ambisjonene som etter alt å dømme fortsatt vil bli gjort gjeldende for utdanningssektoren og som gjør det fristende å gripe til mer statlig styring.

Flere store kommuner – mindre behov for støtte?

Mange av informantene peker på kommunereform når de blir bedt om å trekke fram relevante utfordringer og utviklingstrekk. De fleste av dem ser da langt færre og større kommuner som et grunnlag for at Udir kan begrense sin innsats. Men enkelte ser også at en mulig utvikling kan være at bare noen av de mellomstore og små slår seg sammen i store kommuner, mens mange små kommuner fortsetter som før. I så fall står Udir overfor en enda mer delt brukergruppe enn tidligere: De relativt ressurssterke vil bli mer selvhjulpne, mens de mer ressursvake, som fortsatt vil være mange, fortsatt vil trenge støtte. I en slik situasjon vil det være mindre rom for å dempe innsatsen som «utviklingsagent».

Et annet scenario gjelder tilbudet overfor fylkeskommunene. Disse har ressurser og fagmiljøer som i utgangspunktet bør gjøre dem godt rustet til å klare seg selv. Så vidt vi forstår, gjør mange av dem det allerede. Samtidig er det fortsatt situasjoner der det er rasjonelt at en enkelt aktør tilrettelegger for at andre kan løse sine oppgaver.

7.2 Difis anbefalinger

Aktivitetsstyringen bør reduseres

Vi har pekt på at aktivitetsstyring gjennom bl.a. oppdragsbrev utgjør en stor del av styringen av Udir (pkt. 5.2). I politiserte sektorer er ikke dette uvanlig. Økende vekt på enkeltsaker og detaljer i mediene gjør det ekstra krevende både for politisk ledelse og embetsverk å ivareta overordnet styring og ledelse. Men dette innebærer samtidig risiko for målforskyvning. En styring både på det operative og på det overordnede samtidig kan gjøre det vanskeligere å nå sektormålene hvis Udir fokuserer på de løpende oppdragene framfor å planlegge og prioritere ressursbruk ut fra en mer helhetlig strategivurdering. Tilsvarende for skoleeierne bl.a. når det gjelder kompetanseutvikling: Mange parallelle tiltak og pengestrømmer skaper en vanskeligere prioriteringssituasjon.

Når omfanget av spesifiserte oppdrag og aktiviteter blir så stort som her, kan det dessuten bidra til en dårlig utnytting av direktoratets kapasitet og kompetanse. Her har Udir et ansvar for å påvise slike problemer. Vi minner om at i «samarbeidsplakaten» er en av de omforente forventningene til partene «*at KD har respekt for direktoratets faglige oppdrag og behovet for å prioritere*» (KD/Udir 2005/2012).

Vi er klar over at det tidligere har vært arbeidet med å redusere volumet av oppdragsbrev, og at politiseringen av sektoren gjør dette vanskelig. Etter vår oppfatning bør det likevel gjøres et nytt forsøk på å redusere aktivitetsstyringen, samtidig som det stilles forventninger til Udir bl.a. om å være mer proaktive i

rollen som faglig rådgiver KD. Dette vil i første rekke være et ansvar for KD, men også Udir selv bør være bevisst på å unngå å legge opp til aktivitetsstyring.

En målstruktur mer basert på systemansvar?

Som nevnt er vi spørrende til at flere av de gjeldende virksomhetsmålene ligger tett opp til å være sektormål. Enkelte av virksomhetsmålene retter seg imidlertid mer mot det Udir bør gjøre for å tilrettelegge for at aktørene i sektoren kan realisere sektormålene, og nettopp det kan være en ledetråd her.

Etter vår oppfatning kan målstrukturen gjøre et klarere skille mellom sektormål, som skal angi retningen for direktoratets innsats og prioriteringer, og virksomhetsmål, som heller kan knyttes til at direktoratet har et systemansvar for sektoren. I så fall kan det tydeliggjøres hva Udir skal holdes til ansvar for, nemlig å sette sektoren i stand til å ivareta sitt ansvar. Et systemansvar kan kanskje også legge bedre til rette for et samordningsperspektiv: Direktoratet må søke å samordne aktørene sentralt for at de skal kunne bidra mest mulig helhetlig til sektormålene.

Vi minner om at det ved etableringen av Udir ble angitt at staten har et systemansvar for grunnopplæringen (St.prp. 65, 2002-2003). Etter vår oppfatning bør direktoratet ha delegert myndighet til å håndtere dette ansvaret. Systemansvar må ikke forstås dithen at direktoratet bare skal registrere utviklingen i sektoren og så rapportere til KD og avvente nye oppdrag. Når utviklingen i sektoren er utilfredsstillende, bør direktoratet ha handlingsrom til å endre sin bruk av virkemidler overfor sektoren.

Mer helhetlig virksomhetsstyring og -planlegging

Vår kartlegging har vist svakheter i plan- og strategiarbeidet. Arbeidet med virksomhetsstyringsprosjektet VIS og en nylig påbegynt strategiprosess viser at virksomheten tar tak i dette. En forutsetning for å lykkes vil, etter vår mening, være at KD reduserer sin aktivitetsstyring. Videre bør VIS-prosjektet ikke bare resultere i en samlet oversikt der aktiviteter settes i sammenheng med budsjett og regnskap. Uten å gjennomføre prosesser for å operasjonalisere mål fra egen langtidsplan og årlige tildelingsbrev til prioriterte interne mål, vil Udir fortsatt mangle en effektiv intern styring og prioritering.

Mer vekt på reelle brukerundersøkelser

Vi har påpekt behov for mer brukerretting av virksomheten. Blant annet er de brukerundersøkelsene som Udir foretar, i stor grad er rettet mot å måle omdømme og brukernes tilfredshet, mens det i liten grad spørres etter hva brukerne ønsker at direktoratet skal levere, hvordan de bør innrette sine tjenester, hvilke behov de bør dekke som kunnskapsbase, hvordan de best kan utøve sine myndighetsoppgaver. Vi anbefaler at brukerundersøkelsene rettes mer inn mot slike temaer.

Informere også om *hvordan* Udir jobber

Vi foreslår at udir.no også brukes til å informere om *hvordan* Udir jobber, bl.a. ved å vise kriteriene som brukes for å sette sammen arbeidsgrupper med ekstern deltakelse. Dessuten bør det vurderes om det også på andre måter er mulig å åpne for å gi mer innsyn i hvordan direktoratet tenker omkring sentrale spørsmål for sektoren, f.eks. ved å utvikle leders beretning i årsrapporten i en slik retning.

IT-perspektivet bør være representert i direktørmøtene

Bør Udir organisere en egen IT-divisjon slik at IT-perspektivet får sin egen stemme representert i direktørmøtet? Vi har ikke grunnlag for å foreslå dette konkret, men anbefaler at Udir tar stilling til hvilken kompetanse som bør være representert i direktørmøtet når det diskuteres behov for IT-utvikling på henholdsvis strategisk og operativt nivå. Vi antar at det vil være hensiktsmessig at IT-sjefen deltar i diskusjoner på begge disse nivåene, uten at det skal fritta de andre for å ta sin del av ansvaret for strategidiskusjonene.

Mer systematisk tilførsel av erfaring fra operativt nivå

Det er ingen fasit for hva som er «riktig» turnover, men 3,4 prosent er utvilsomt svært lavt. Vi legger også merke til at lederstillinger i stor grad besettes internt. Dette gir grunn til å reise spørsmål om Udir får tilstrekkelig tilførsel av erfaring fra hverdagen i sektoren. Det kan her nevnes at Omdømmeundersøkelsen viser at bare 8 prosent er helt enig i at Udir har god forståelse for hverdagen i skolen.

Problemet reduseres nok i noen grad ved en utstrakt ekstern deltakelse i mange typer utviklingsprosesser. Derimot er det ingen systematiske rotasjons-/hospiteringsordninger mellom sektor og direktorat - eller mellom Fylkesmannen og direktoratet. Vi vil anbefale at det legges større vekt på slike ordninger og på å rekruttere fra sektoren.

Gjennomgang av KD-sektoren

Under vår kartlegging ble vi tidlig oppmerksom på en del «løse tråder» som kunne tilsi at vi burde foreslå en gjennomgang av KD-sektoren. Stikkord er de nasjonale sentrenes rolle og plassering, rollefordelingen mellom Udir og noen av de sideordnede enhetene, oppgavefordelingen mellom Udir og Fylkesmannen, manglende innflytelse for Udir på lærerutdanningene, samt plasseringen av Statped som underlagt Udir.

Underveis i prosjektet ble vi orientert om at KD nedsatte en særskilt ekspertgruppe til å foreta en overordnet gjennomgang av utdannings- og forskningsadministrasjonen. Vi går derfor ikke på disse problemstillingene, men har i møte med denne ekspertgruppa gitt noen foreløpige vurderinger.

Behov for en helhetlig vurdering av organiseringen internt?

I kjølvannet av den strategiprosessen som Udir innleder i høst, kan det være hensiktsmessig å ta opp til vurdering både den formelle organisasjonsstrukturen og hvordan Udir samordner sine ulike virkemidler. Vi ser det ikke slik at organiseringen er spesielt problematisk, men hvis det vedtas strategiendringer av betydning, bør også slike vurderinger gjøres. I den forbindelse vil vi også anbefale at det gjøres vurderinger av om det er oppgaver som kan eller bør overlates til andre fagmiljøer.

Behov for å innføre åremål for direktørstillingen?

Til forskjell fra de fleste lederne for større direktorater er direktøren for Udir ansatt uten tidsbegrensning. Når direktørstillingen blir ledig neste gang, bør det etter vår oppfatning foreligge en vurdering av om direktørstillingen i Udir fortsatt bør være uten tidsbegrensning, eller om den bør være på åremål.

Vedlegg 1

Medarbeiderundersøkelsen 2015

I april 2015 gjennomførte Udir en medarbeiderundersøkelse, tre år etter den forrige (2012). De ansatte ble bedt om å ta stilling til 71 påstander fordelt på ni ulike temaer:

Tabell: Skår på de ulike faktorene i medarbeiderundersøkelsen

Tema	Antall påstander	Snittscore 2015	Snittscore 2012
Jobbtilfredshet	9	78,4	78,2
Ledelse	8	78,5	79
Utvikling	5	77,2	77,8
Samarbeid og trivsel	11	84,8	82,5
Medvirkning	9	81,7	81,4
Kvalitetsfokus	6	79,9	76,9
Sikkerhet og helse	8	85,1	82,9
Strategi og kompetanse	9	72,8	73,5
Tilleggsspørsmål	6	75,6	

I oppsummeringen av undersøkelsen heter det at resultatet var godt, og totalt sett bedre enn «offentlig sektor». Temaene «Samarbeid og trivsel», «Kvalitetsfokus» og «Sikkerhet og helse» viste en tydelig forbedring.

Undersøkelsen viste signifikant fremgang på;

- Tilgang til informasjon,
- Mindre rivalisering og posisjonering,
- Om samme feil gjentas
- Om ansatte opplever negativt stress på jobben

Derimot var det signifikant tilbakegang på;

- Tydelige kriterier for fastsettelse av lønn,
- Om man henger med i den teknologiske utviklingen,
- Systematisk satsing på kompetanseheving,
- Om man mener den øverste ledelsen gjør en god jobb,
- Om divisjonsdirektøren har en klar strategi for hvor divisjonen skal og hvordan man skal komme dit.

Medarbeiderundersøkelsen viser et godt samsvar med resultatene fra egevalueringen (CAF) i de tilfellene de berører samme tema. De to har imidlertid ulikt utgangspunkt. Egevalueringen har et virksomhetsperspektiv og vurderer hele virksomheten, mens medarbeiderundersøkelsen har et medarbeiderperspektiv og måler medarbeidernes tilfredshet i de ulike enhetene.

Vedlegg 2

Oversikt over informanter

Dag Thomas Gisholt, ekspedisjonssjef Barnehageavdelingen, KD
Johan Raaum, ekspedisjonssjef Opplæringsavdelingen, KD
Gruppeintervju: Christine Mehling, avdelingsdirektør Opplæringsavdelingen, KD Borghild Lindhjem-Godal, avdelingsdirektør Opplæringsavdelingen, KD Bente Aronsen, avdelingsdirektør Barnehageavdelingen, KD
Gruppeintervju: Ann Helen Elgsæther, avdelingsdirektør Opplæringsavdelingen, KD Erik Saglie, avdelingsdirektør Opplæringsavdelingen, KD
Lars Sponheim, Fylkesmann i Hordaland
Anne K. Hjermann, utdanningsdirektør Hordaland
Guri Adelsten Iversen, utdanningsdirektør Nordland
Alf Skaset, tidl. fylkesutdanningssjef i Akershus
Helge Galdal, fylkesopplæringssjef i Telemark
Øyvind Palm, avdelingsdirektør, Helsetilsynet
Hildegunn Brattvåg, seniorrådgiver, Helsedirektoratet
Roar Grøttvik, politisk rådgiver, Utdanningsforbundet
Børge Tomter, seksjonssjef, Bufdir
Kjersti Eknes, seniorrådgiver, IMDi
Jørn-Tommy Schjeldrup, viseadm. direktør i Private barnehagers landsforbund (PBL)
Tone Mørk, direktør Statped
Trond Ingebretsen, direktør Senter for IKT i utdanningen
Annemarie Bechmann Hansen, divisjonsdirektør Regelverk og finansiering, Udir
Finn Skogum, divisjonsdirektør Styring og administrasjon, Udir
Helge Lund, stabsdirektør Kommunikasjon, Udir
Erik Bolstad Pettersen, divisjonsdirektør Innhold og utvikling, Udir
Kjetil Digre, fg. divisjonsdirektør Analyse og vurdering, Udir
Petter Skarheim, direktør, Udir
Dag Johnsen, stabsdirektør Voksenopplæring, Udir
Gruppeintervju med hovedtillitsvalgte i Udir: Mads Aure, NTL Beate Tisfjord, UNIO Ragnhild Meisfjord, Akademikerne
Jorunn Holen, avdelingsdirektør Styringsavdelingen, Udir
Arild Stangeland, avdelingsdirektør IT-avdelingen, Udir
Sølvi Lillejord, avdelingsdirektør, Kunnskapscenter for utdanning, Forskningsrådet
Xeni Dimakos, avdelingsdirektør, VOX
Rolf Jørn Karlsen, LO/Fellesforbundet, leder av Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)
Carl E. Rønneberg, NHO Mat og drikke, nestleder for samarbeidsrådet for SRY

Vedlegg 3

Rapporter levert av eller for Udir i januar-mai 2015

Rapporter lagt ut på udir.no i januar-mai 2015		
02.01	Rektorutdanningen gir tryggere ledere	NIFU i samarbeid med NTNU Samfunnsforskning
15.01	Casestudie om læremidler og arbeidsformer i naturfag	Institutt for pedagogikk ved Universitetet i Oslo
15.01	Casestudier om kildearbeid i historie	Institutt for pedagogikk ved Universitetet i Oslo
16.01	Opplæringskontorene – et avgjørende bindeledd i organiseringen av norsk fag- og yrkesopplæring	NIFU
20.01	Etniske og religiøse minoriteter i læremidler	Institutt for samfunnsforskning
21.01	Likestilling i barnehagen	NIFU
21.01	Barnehagen som læringsmiljø og danningsarena	Dronning Mauds Minne Høgskole
22.01	Bedre læringsmiljø	Uni Research ved Uni Rokkansenteret
22.01	Elevundersøkelsen 2014 – mobbing, krenkelser og arbeidsro	NTNU samfunnsforskning
29.01	Et mangfold av vurderingspraksiser	NTNU i samarbeid med SINTEF
30.01	Spørreundersøkelse blant barnehagestyrere og barnehageeiere	Trøndelag forskning og utvikling
30.01	Spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere 2014	NIFU
17.02	Evaluerings av Newtonrom	Deloitte
26.02	Finansiering av ikke-kommunale barnehager	PwC
04.03	Kostnader i barnehager i 2013 og nasjonale satser for 2016	Telemarkforskning
06.03	Realfag i barnehagen	Rambøll
06.03	Strukturelle kvalitetsindikatorer i barnehagen	Senter for atferdsforskning
12.03	Valgfag på ungdomstrinnet	NOVA
26.03	Evaluerings av Læringsmiljøprosjektets pilot	NOVA
16.04	Elevundersøkelsen 2014 – analyser av læringsmiljøindeksene på Skoleporten	NTNU samfunnsforskning
16.04	Evaluerings av Kompetanse for mangfold	NIFU
21.04	Aldri for sent å lære	Udir
22.04	Erfaringer og vurdering av eksamen 2014 og 2015	Udir
24.04	Opplæring i barnevernsinstitusjoner	Rambøll
05.05	Kvalifisering av elever etter Vg2 yrkesfag	FAFO
15.05	Hjem-skole-samarbeid for et godt læringsmiljø	Uni Research ved Rokkansenteret
26.05	Yrkesutdanninger med svak forankring	NIFU og FAFO
28.05	Kvalitet i fag- og yrkesopplæringen	NIFU
28.05	Rapportering fra Nettverk for kompetansemiljøer	NTNU
29.05	Variert undervisning ga ikke matematisk forståelse	Universitet i Oslo, IPED
29.05	Læremidler og arbeidsformer i prosessorientert skriving	Universitet i Oslo, IPED

I to av undersøkelsene blir resultatet brukt av Udir i oppfølgingen av viktige satsingsområder. Det gjelder spørreundersøkelsene blant skoler og skoleeiere og blant barnehagestyrere og -eiere 2014 (se rapporter fra 30.01 i tabellen). Disse er repeterende, men temaene varierer.

Vedlegg 4

Litteratur og dokumenter

- Agderforskning, 2009: *Evaluerings av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet for grunnsopplæringen*. FoU-rapport nr 8/2009
 - Agenda Kaupang, 2013: *Kommunenes syn på direktoratets styring og veiledning*. En spørreundersøkelse gjort for Difi (jf. Difi-rapport 2013:14)
 - Agenda Kaupang, 2014: *Evaluerings av IMDi*
 - Difi, 2008: *Direktoratets faglige rolle*. Rapport 2008:14
 - Difi, 2010: *Statlig styring av kommunene*. Rapport 2010:4
 - Difi, 2011: *Embetsstyringen av Fylkesmannen*. Rapport 2011:4
 - Difi, 2011b: *Rapportering til besvær. Evaluerings av rapporteringen til Kunnskapsdepartementet*. Rapport 2011:9
 - Difi, 2012: *Styring av Fylkesmannen*. Rapport 2012:9
 - Difi, 2013: *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratets rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. Rapport 2013:11
 - Difi, 2013b: *Direktoratets rolle i statens styring av kommunene*. Rapport 2013:14
 - Difi, 2013c: *Kvalitet på nett 2013. Kvalitetsvurdering av offentlige nettsteder*
 - Finansdepartementet 2003/2013: *Bestemmelser om økonomistyring i staten*
 - Giske, Trond, 2015: *La læreren være lærer. Veien til en skole der alle barn kan lykkes*.
 - Ideas2evidence, 2014: *Rapporterings- og dokumentasjonskrav i skolesektoren*. Oppdrag for KS.
 - Ipsos MMI, 2012: *Rapport fra kvantitativ omdømmemåling for Utdanningsdirektoratet*
 - Johnsen, Åge, 2007: *Resultatstyring i offentlig sektor*
 - Kunnskapsdepartementet/Udir, 2005/2012: *Styring, kommunikasjon, samarbeid*
 - Kunnskapsdepartementet, 2006: *Rolleutvalget mellom KD og Utdanningsdirektoratet*
 - Kunnskapsdepartementet, 2011: *Bedre kunnskap om implementering*. Rapport fra implementeringsprosjektet
 - NIFU og Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, 2008: *Det nasjonale styringsnivået - Intensjoner, forventninger og vurderinger*. Delrapport 1 Evaluerings av Kunnskapsløftet. NIFU-rapport 42/2008
 - NIFU og Institutt for lærerutdanning og skoleforskning, 2012: *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte?* NIFU-rapport 20/2012
 - NIFU 2014: *Spørsmål til Skole-Norge våren 2014*. Rapport 26/2014
 - NIFU 2014b: *Evaluerings av de nasjonale sentrene i opplæringen*. Rapport 49/2014
 - Statskontoret 2015: *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. Rapport 2015:16
-
- NOU 2015:8 *Fremtidens skole*
 - St.prp. nr 65, 2002-2003
 - Innst. S. nr. 260, 2002-2003
 - St.meld. nr. 30, 2003-2004
 - St.meld. nr. 31, 2007-2008 *Kvalitet i skolen*
 - St.meld. nr. 19, 2008-2009 *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*
 - Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*

- Innst. 270 S (2011-2012) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Stat og kommune – styring og samspel*
- Meld. St. 20 (2012-2013) *På rett vei – Kvalitet og mangfold i fellesskolen*

Andre dokumenter:

- KD, 2015: *Lederlønnskontrakt Petter Skarheim* (upublisert)
- Utdanningsdirektoratet: *Årsrapport 2013*
- Utdanningsdirektoratet: *Årsrapport 2014*
- Utdanningsdirektoratet: *Utdanningsspeilet 2015. Tall og analyse av barnehager og grunnsopplæringen i Norge*
- Utdanningsdirektoratet/Difi 2015: *Egenevaluering i Utdanningsdirektoratet etter rammeverket CAF* (upublisert notat)
- Utdanningsdirektoratet/Statped 2015: *Styring, kommunikasjon og samarbeid. Forslag til endelig rolledokument*
- Utdanningsdirektoratet 2015: *Medarbeiderundersøkelse 2015*

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Evaluering av Utdanningsdirektoratet
DIFIs rapportnummer:	2015:17
Forfatter(e):	Dag Solumsmoen, Gudrun Vik
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	14-109
Prosjektnavn:	Evaluering av Utdanningsdirektoratet
Prosjektleder:	Dag Solumsmoen
Prosjektansvarlig avdeling:	LEO
Oppdragsgiver(e):	Oppdrag for KD
For å sette evalueringen inn i en kontekst er det gjort rede for hva som kjennetegner politikkområdet som Udir befinner seg innenfor, hvilken styringstenkning som er aktuell, og hvilke roller dette gir direktoratet å spille. Dernest gjennomgås direktoratets resultater, dels slik direktoratet selv rapporterer det, dels slik ulike typer brukere opplever det. Videre er det en redegjørelse for faktorer som kan påvirke direktoratets resultater. Eksternt gjelder det forholdet til KD og andre aktører, og internt er det faktorer som styring og ledelse, ressursdisponering, organisering, kompetanse mv. I et eget kapittel vurderes i hvilken grad direktoratet bidrar til merverdi sett opp mot forvaltningsverdiene, slik disse er angitt i forvaltningsmeldingen. Til slutt gis flere vurderinger og en rekke mer konkrete anbefalinger, bl.a. om hvilke utviklingsbehov som bør stå sentralt for Udir.	
Emneord: direktorat, evaluering, resultat, virksomhetsstyring, faglig rolle, iverksettende rolle, internorganisering, etatsstyring, aktivitetsstyring, merverdi, legitimitet, samordning, brukerretting	
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	7. oktober 2015
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no