

Kunnskapsdepartementet

Vår saksbehandler/tlf.
Ane Marte Rasmussen/22037465

Vår ref.
Deres ref.

Oslo,
13.04.2016

Høringssvar på rapporten "Kunnskapssektoren sett utenfra"

Forskningsrådet viser til overnevnte rapport fra Gjedrem og Fagernæs med en gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren. Som det fremgår av rapporten fikk gruppen i mandat å vurdere arbeidsdelingen mellom departementet og underliggende virksomheter, organiseringen av de sentraladministrative oppgavene utenfor departementet og gi anbefalinger om fremtidig organisering.

Gruppen har vurdert organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i forskningssektoren og ikke funnet grunnlag for å tilrå en annen organisering av Forskningsrådet. Utvalget har ikke vurdert organisering og finansiering av forskning for å oppnå bedre forskning og utnyttelse av forskningsmidlene og viser her til Produktivitetskomisjonens andre rapport. Forskningsrådet har leverert et eget høringssvar på kommisjonens rapport og vil derfor i dette høringssvaret rette oppmerksomheten mot kunnskapssystemet for utdanningssektoren, med vekt på forskning og forskningsbasert innovasjon. Vi gjør i den forbindelse oppmerksom på at Kunnskapssenter for utdanning gir et selvstendig høringssvar på rapporten ut fra sin uavhengige rolle og ansvar for å bidra til et velfungerende kunnskapssystem i utdanningssektoren.

Når det gjelder forslaget om å slå sammen flere enheter i universitets- og høyskolesektoren til ett stort forvaltningsorgan for høyere utdanning, har vi noen synspunkter på det som berører forskningsinfrastruktur og kunnskapsgrunnlag for forskningsektoren. Forskningsrådet har også synspunkter på rapportens tilrådninger for de Nasjonale forskningsetiske komiteene (FEK), Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) og SIMULA Research Laboratory.

Behov for å styrke og samordne oppgaver i kunnskapssystemet for utdanningssektoren

Gjedrem og Fagernæs legger til grunn at de underliggende virksomheter hovedsakelig er organisert etter sektor, med egne avdelinger og virksomheter for grunnopplæring og barnehage, høyere utdanning, forskning og voksenopplæring. Videre understrekes det at oppgaver bør ses i sammenheng på tvers av dagens virksomheter og sektorer. Forskningsrådet er enig i at sektorinndeling bør være en hovedmodell for organisering, men understreker samtidig at det på enkelte områder er behov for å styrke samordningen på tvers av sektorene. Dette gjelder i særlig grad

oppgaver knyttet til å utvikle et bedre og mer velfungerende kunnskapssystem for utdanningssektoren som legger vekt på forskning og forskningsdrevet innovasjon.

Forskningsrådet er også av den oppfatning at det er behov for å reddyke og styrke ulike funksjoner for å oppnå en mer hensiktsmessig rolle- og arbeidsdeling i sektoren. Utdanningssektoren har mye til felles med helse- og omsorgssektoren. Målt i årsverk og ressursinnsats er sektorene omtrent på samme størrelse og de legger begge beslag på store offentlige budsjetter. Utdanningssektoren skal, i likhet med helse- og omsorgssektoren, gi et landsdekkende tjenestetilbud til befolkningen som tilfredsstillende krav til kvalitet og effektivitet. Begge sektorene består av mange aktører innenfor og utenfor styringslinjen, organisert langs forskjellige akser som sentrale og lokale myndigheter, statlig og lokal forvaltning, private og offentlige tilbydere. Dette gir både styrings- og samordningsutfordringer som ikke kan løses ved hjelp av ett og samme virkemiddel. Helsesektoren har over flere år videreutviklet organiseringen av de sentraladministrative oppgavene og fått en mer funksjonell linjeinndeling som hviler på tre selvstendige og koordinerte pilarer: en for kunnskap, en for forvaltning og en for tilsyn. Forskningsrådet mener at det kan være fornuftig å se på tilsvarende funksjonsinndeling for utdanningssektoren.

I utdanningssektoren er forsknings- og innovasjonssystemet preget av fragmentering. Sammenlignet med helse- og omsorgssektoren er aktørene færre og de har en svakere tradisjon for forskning. Dette faktum øker behovet for kunnskapsbygging og potensial ved nasjonal koordinering og nettverksetablering. Forskningsrådet understreker at det særlig er nødvendig å styrke kunnskapspilaren i utdanningssektoren. En slik styrking forutsetter at man hever kunnskap på sentrale, gjennomgående områder som for eksempel undervisning, læring og ledelse. Her trengs kunnskap fra ulike kilder – statistikk, evaluering, analyse, erfaring og forskning. Å finne en løsning på hvordan oppgavene knyttet til disse kunnskapskildene kan samspille bedre og komme til nytte for institusjoner som skal forbedre sine praksiser, er avgjørende for å nå målet om utdanning av høy kvalitet som møter sektorens og samfunnets behov nå og i fremtiden.

Kunnskapsbasert politikk og praksis trenger mer forskning, ikke mindre

I sin analyse av sektoren har Gjedrem og Fagernæs ikke tatt tilstrekkelig hensyn til forskning som kunnskapskilde for politikktutforming og praksis i sektoren, og derfor synliggjøres ikke aktørene i kunnskapssystemet i forslaget til ny organisering. Rapporten viser til sektorprinsippet for forskning hvor hvert departement har ansvar for å finansiere og følge opp forskning på sitt område. Gruppen unnlater imidlertid å behandle hvordan departementet ivaretar sitt eget sektorforskningsansvar, og utfordringene knyttet til å styrke forskningen for utdanningssektoren og utvikle et mer samordnet virkemiddelapparat for forskningsbasert utvikling og innovasjon blir derfor ikke tilfredsstillende adressert.

I dag er det mange aktører med ulike roller, ansvar og oppgaver i dette kunnskapssystemet, og det er etter Forskningsrådets vurdering behov for å bringe disse aktørene sammen i en bredt forankret nasjonal strategiprosess for å få en mer målrettet, helhetlig og koordinert innsats for forskning, utvikling og innovasjon på utdanningsområdet. Rapportens tilrådning foregriper på noen områder utfallet av en slik strategiprosess. Forslaget om at de nasjonale sentrene på grunnopplæringsområdet ikke skal drive med forskning er et eksempel på dette og synes ubegrunnet. For å styrke arbeidet med kvalitetsutvikling i norsk grunnopplæring er det etter vår vurdering behov for å styrke de nasjonale sentrenes forskningstilknytning. Noen av sentrene hevder seg godt i konkurransen om nasjonale forskningsmidler og disse miljøene driver forskningsbasert formidling og utvikling på sine områder samtidig som de tilbyr tjenester av høy kvalitet for praksisfeltet.

Forskningsrådets rolle som finansør og strategisk rådgiver

Forskningsrådet har i løpet av de siste årene økt sin innsats på utdanningsområdet og vi ønsker å være en sentral aktør i den videre utviklingen av forsknings- og innovasjonssystemet for utdanningssektoren. I Forskningsrådets nye hovedstrategi er utdanning og læring identifisert som et forskningsområde som må styrkes for å bidra til bærekraftige løsninger i samfunns- og næringsliv. Dette vil både skje gjennom vår finansieringsfunksjon og vår funksjon som strategisk rådgiver.

Når det gjelder finansiering så viser utviklingen i programforskningen og satsingen på innovasjon i offentlig sektor at vi både har ambisjoner og virkemidler som kan støtte en mer kunnskapsbasert utvikling i sektoren. Fordeling av forskningsmidler gjennom nasjonal konkurranse, basert på fagfellevurderinger, styrker utdanningsforskningen, men bidrar også til at kunnskapsgrunnlaget for politikk og praksis holder tilstrekkelig høy kvalitet. Her står Forskningsrådet i en unik posisjon nasjonalt.

Når det gjelder strategisk rådgivning på utdanningsområdet så har Forskningsrådet nylig tatt initiativ til en evaluering av norsk utdanningsforskning. I tillegg vil vi som del av arbeidet med innspill til revidert langtidsplan for forskning og høyere utdanning styrke vårt kunnskapsgrunnlaget om kunnskapssystemet for utdanningssektoren. I Gjerdrem/Fagernæs rapporten påpekes det helt riktig at Forskningsrådet ikke skal forske selv, men det stemmer ikke at Forskningsrådet ikke oppsummerer forskning eller analyserer utviklingstrekk i feltet. For å kunne ivareta vår rolle som strategisk rådgiver, styrker Forskningsrådet kontinuerlig sin kompetanse i å samle og sammenstille kunnskap fra forskning og om forskning. Forvaltningen etterspør stadig oftere oppsummert forskning i ulike format, og denne formen for analysekompetanse forsvinner i rapportens gjennomgang av pågående aktiviteter og fremtidige behov i kunnskapssektoren.

Kunnskapssenter for utdanning

Kunnskapssenter for utdanning er organisert som en egen avdeling i Forskningsrådet og utvalget mener denne ordningen bør avvikles. Videre mener utvalget at senterets oppgaver bør ses i sammenheng med lignende oppgaver hos andre aktører i sektoren og stiller spørsmål ved om det er behov for en egen virksomhet som driver med kunnskapsoppsummeringer.

Forskningsrådet er uenig i dette og viser til at omfanget av forskningsresultater med relevans for utdanningssektoren er akselererende og at behovet for å oppsummere og analysere resultatene på en systematisk måte er stort. Vi mener kunnskapssenterets virksomhet bidrar med kunnskap av relevans for både politikktutforming og praksisfelt, og viser her til kunnskapsgrunnlag senteret har utviklet for Djupedalsutvalget (NOU 2015:2), og Jøsendalutvalget samt Meld. St. 19 (2015–2016) Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen og Kunnskapsdepartementets Program for bedre gjennomføring i videregående opplæring.

Gjedrem og Fagernæs mener kunnskapssenterets oppgaver bør løses sammen med øvrige analyse- og utredningsoppgaver i sektoren. Forskningsrådet understreker at senterets mandat er å produsere, samle og syntetisere forskning for ulike aktører i utdanningssektoren. Dette er oppgaver som krever tilgang til publikasjonsdatabaser og annen forskningsinfrastruktur som ikke finnes i forvaltningen. Senterets virksomhet retter seg både mot politikktutforming, forvaltning og tjenesteproduksjon og en organisering som tydeligere skiller mellom disse funksjonene styrker argumentene om at senteret bør organiseres som en del av forskningssektoren. Mer prinsipielt kan det også anføres at senteret bør ha en faglig selvstendig rolle i forhold til departement og direktorat. Dette er nødvendig for å sikre legitimitet blant forskere, aktører i sektoren så vel som offentligheten forøvrig.

Det gjennomføres nå en evaluering av Kunnskapssenter for utdanning og Forskningsrådet er av den oppfatning at fremtidig organisering av senteret bør vurderes nærmere når evalueringens anbefalinger foreligger.

Analyse- og utredningskapasitet i sektoren

Det fremgår av rapporten at Kunnskapsdepartementet og andre virksomheter og aktører i sektoren har behov for analyse- og utredningsfunksjoner på sine fagområder. Gjødrem og Fagernæs mener det er en fare for at mange virksomheter bygger ut sin analysekapasitet, og at dette fører til dobbeltarbeid. Utvalget har imidlertid ikke sett nærmere på hva som kan forklare behovet for økt analysekapasitet, og betrakter det følgelig mer som et problem enn som en mulighet. Forskningsrådet er opptatt av at de ulike aktørene i sektoren styrker sin bestillingskompetanse når det gjelder forskning og forskningsbasert innovasjon, og vi er positive til at analysekapasiteten styrkes i sektoren.

Samtidig ser vi at det er mange aktører og virksomheter som skal styrke sin kompetanse på dette området og det er behov for en bedre samordning av disse oppgavene på tvers av sektorgrenser og departementer. Forskningsrådet støtter derfor utvalgets vurdering og ber departementet vurdere hvordan disse oppgavene kan organiseres samlet sett. Kompetansen på området vil imidlertid ikke automatisk styrkes om flere enheter samlokaliseres eller samordnes. I dette arbeidet bør departementet også vurdere hvordan analyse- og utredningsvirksomheten kan knyttes tettere til arbeidet i forskningssektoren, uten at det går på bekostning av forskningens uavhengighet. Et godt samspill med Forskningsrådets virkemidler og aktiviteter blir her viktig.

Forskningsinfrastrukturer

Utvalget foreslår i rapporten å samle flere virksomheter med store investeringer i infrastrukturer for lagring og deling av forskningsdata, inn i et nytt forvaltningsorgan for universitets og høyskolesektoren. Aktørene som er spesifikt nevnt er NSD, UNINETT, Artsdatabanken og BIBSYS. NSD er i dag et arkiv for forskningsdata innenfor samfunnsvitenskap og formidler data og datatjenester til hele forskningssektoren. Gjennom datterselskapet UNINETT Sigma2 AS tilbyr UNINETT tungregning og lagring av svært store datasett. Artsdatabanken en portal for en rekke forskningsrelevante databaser innenfor naturmangfold. BIBSYS er nylig blitt nasjonal utsteder av DOI (universell persistent identifikator av (forsknings)datasett).

Forskningsrådet ønsker velkommen en diskusjon om hvordan man best organiserer slike forskningsinfrastrukturer i Norge. Forslaget om å legge virksomhetene nevnt ovenfor under ett samlet forvaltningsorgan for UH-sektoren har imidlertid noen svakheter. For det første kan den klare vekting mot UH-sektoren i et slikt forvaltningsorgan innebære at andre sektors interesser og behov kan bli svakere ivarettatt. For det andre er disse infrastrukturene i dag organisert i relativt uavhengige virksomheter og med sterk brukerrepresentasjon i styrende organer, dvs. forskningsmiljøene som benytter seg av infrastrukturene har stor innflytelse på strategi og investeringer. En eventuell omorganisering bør derfor videreføre en sterk brukerinnflytelse fra ledende forskningsmiljøer og sikre at hensyn til alle forskningsutførende sektorer blir godt ivarettatt.

Vi finner det i tillegg viktig å minne om at en rekke forskningsinstitusjoner som ikke er nevnt i rapporten (siden de faller utenfor utvalgets mandat), drifter andre nasjonalt og internasjonalt viktige infrastrukturer for forskningsdata. Midler til etablering/videreutvikling av disse stammer i stor grad fra forskningsinstitusjonenes egne grunnbudsjetter. Men også Forskningsrådet bidrar i betydelig grad, da primært gjennom Nasjonal satsing på forskningsinfrastrukturer. Drift av forskningsinfrastruktur er i stor grad finansiert av FoU-institusjonenes basismidler, men i økende grad også av de prosjekter som anvender infrastrukturene. Innretningen på finansieringen bidrar til at infrastrukturene har høy faglig relevans for ledende forskningsmiljøer i Norge.

Forskningsinfrastrukturene vi her omtaler, og de som omfattes av utvalgets forslag, betjener hele forskningssektoren, inkludert næringslivet, samt ivaretar offentlige forvaltningsoppgaver. Vi tror det er viktig å se dem i en overordnet sammenheng.

Kunnskapsgrunnlag for forskningssektoren

Utvalget anbefaler Kunnskapsdepartementet å vurdere en omorganisering av virksomheter som har forvaltning av data og statistikk om forskningssystemet som viktige oppgaver. De aktuelle virksomhetene er NSD og CRISStin. NSD forvalter på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet Database for høyere utdanning (DBH), som inneholder et bredt spekter av informasjon om UH-sektoren. I tillegg har NSD ansvar for registeret over autoriserte publiseringskanaler (tidsskrifter, serier og forlag), "kanalregisteret". Dette er utgangspunktet for godkjente vitenskapelige publiseringer som gir uttelling i finansieringssystemet for UH-, helseforetak- og forskningsinstituttsektoren.

CRISStin forvalter Norsk vitenskapsindeks (NVI), registeret over vitenskapelige publikasjoner som gir uttelling i finansieringssystemet. CRISStin-systemet skal også tjene en rekke brukergrupper og deres ulike behov på tvers av hele forskningssystemet. En forutsetning for å utvikle et relevant nasjonalt "current research information" system er god brukermedvirkning på tvers av forskningssektoren.

Det er flere aktører som forvalter data og statistikk om forskningssystemet som ikke omtales i rapporten, bla NIFU og SSB. For forskningsrådet er det særlig viktig at det finnes gode samordnede løsninger for dokumentasjon/statistikk av innsats og forskningsresultater på tvers av forskningssektoren. Forskningsrådet er usikker på om en eventuell organisering av de berørte institusjoner i et samlet forvaltningsorgan for universitets- og høyskolesektoren, er egnet til å samordne dokumentasjon/statistikk på en best mulig måte. Særlig er Forskningsrådet bekymret for de andre forskningssektorenes egenarter og særskilte behov ikke blir prioritert. Forskningsrådet vil også vektlegge behov for god brukermedvirkning i utvikling av verktøy og tjenester.

De nasjonale forskningsetiske komiteene (FEK)

Utvalget anbefaler at Kunnskapsdepartementet vurderer å legge FEKs sekretariatsoppgaver til Forskningsrådet. Dette begrunnes med effektiv ressursbruk, og at det gis tilstrekkelig uavhengighet, da dette ikke innebærer at komiteene som uavhengige organer legges inn i forvaltningsorganet (Forskningsrådet).

De nasjonale forskningsetiske komiteer skal være statlig uavhengige organer. Dette slås fast i *Lov om behandling av etikk og redelighet i forskning*. Fram til 1. januar 2013 var tilsatte i FEKs sekretariat ansatt i Forskningsrådet. For å styrke FEK som eget faglig uavhengig forvaltningsorgan og for å gi en klarere administrativ ordning, ble sekretariatet i 2013 organisert sammen med komiteen. Hovedbegrunnelsen for dette var at organiseringen måtte støtte opp under faglige, lovpålagte oppgaver og funksjoner, slik at komiteene kunne utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. I den sammenheng ble det vurdert som viktig at komiteene og sekretariatet ble sett som en helhet. Forslag til ny organisasjonsmodell var ute på høring i 2009. Som grunnlag for høringen forelå flere rapporter, blant annet fra en arbeidsgruppe oppnevnt i 2007, ledet av KD og med medlemmer fra UHR, Forskningsrådet, REK, NEM og Difi. I rapporten fra arbeidsgruppen, med mandat til å se organiseringen av hele det forskningsetiske arbeidet, stod det blant annet: "Videre er arbeidsgruppen av den oppfatning at denne organisasjonsmodellen vil styrke komitèsystemets legitimitet. Ved å oppheve den administrative tilknytningen til universitetene og Forskningsrådet gjøres det mer tydelig for omverdenen at komitèsystemet består av faglig uavhengige statlige organer". Se lenke til arbeidsgruppens rapport nedenfor.¹

¹https://www.regjeringen.no/contentassets/8a2f66a23c824917bd94426f48778b05/rapport_fra_arbeidsgruppen_om_forvaltning_av_etikkomiteer.pdf
<https://www.regjeringen.no/contentassets/04cee48c13f24ec497aea832b589f3b4/hoeringsnotat.pdf>

Forskningsrådet mener at disse vurderingene fortsatt må gjelde som prinsipp for organiseringen av sekretariatsoppgavene. Eksempelvis vises det til at Forskningsrådet tildeler midler til en rekke ulike forskningsprosjekter, og at FEK har stilt spørsmål ved enkelte tildelinger. Dersom sekretariatsfunksjonene igjen legges til Rådet, vil komiteens uavhengige og rådgivende rolle kunne svekkes.

For at FEK skal kunne fungere og oppfattes som et fullt ut faglig uavhengig forvaltningsorgan vil Forskningsrådet fraråde at FEKs sekretariatsoppgaver legges til Forskningsrådet.

NUPI

Utvalget anbefaler at NUPI overføres til Utenriksdepartementet. Forskningsrådet kan ikke stille seg bak en slik anbefaling. NUPI er ett av mange samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter som mottar basisbevilgning via KDs budsjettkapitler. Disse instituttene har høyst ulik forskningsprofil, og har faglig tilknytning til ulike sektorer og departementer. Tildelingen er basert på en felles modell, der fordelingen av basismidler i noen grad er basert på konkurranse. En overføring av NUPI fra KD til UD vil svekke den helhetlige politikken overfor disse instituttene, og er derfor et forskningspolitisk tilbakeskritt. Ved en slik overføring vil en også kunne stille spørsmål ved om vilkårene for forskningens uavhengighet er godt nok ivaretatt.

Utvalget foreslår ingen endringer i NUPIs forvaltningsmessige status. NUPI er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, mens det store flertallet av instituttene er fristilt og organisert som aksjeselskap, eventuelt stiftelse. Fristilling sikrer større faglig uavhengighet fra forvaltning og politiske interesser. Forskningsrådet tilrår at NUPIs eierskapsform vurderes nærmere, med sikte på fristilling.

Simula

Utvalget foreslår at Simula overføres til et universitet eller høyskole, eventuelt at et faglig mer relevant departement overtar ansvaret for virksomheten. Forskningsrådet mener analysen av Simula ikke er bred og relevant nok for å vurdere en evt endret organisering. Forskningsrådet gjennomførte på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet en såkalt konseptevaluering av Simula i 2010. En internasjonal ekspertkomite gjorde en vurdering av konseptet og ga anbefalinger om videre utvikling og organisering av virksomheten. Om organisering sa komiteen bl.a. følgende:

"Simula should remain fully independent of other organisations for the next 3 years. This should be followed by an evaluation of the quality and relevance of Simula. Continuing the current level of funding should be dependent upon

- Maintaining or increasing the current high level of scientific quality
- Increasing Simula's contacts and cooperation with industry, while retaining a fundamental focus to the bulk of its research
- Developing a plausible and more dynamic scientific strategy
- Developing a system of governance that allows Simula satisfactorily to function as a free standing research centre owned by UiO

Simula should then transition to become a free standing but internal research institute within (and owned by) UiO across the following 2 years. This should not entail any reduction in funding for Simula or UiO over and above any reduction that may be recommended by the evaluation."

Konseptevalueringen er tydelig på at dersom Simula skal overføres til UiO, bør det være som et eget forskningssenter ved universitetet med de nødvendige rammebetingelser av faglig, strategisk og budsjettmessig karakter. Forskningsrådet er enig i at et forskningssenter som Simula bør ha nære relasjoner til universitetene. I dag arbeider SIMULA nært med både Universitetet i Oslo og Universitetet i Bergen og har tatt en betydelig rolle i forskerutdanning.

Simula har oppnådd meget gode resultater og er i dag en sterk og synlig forskningsaktør på sitt område. Etableringen som en uavhengig institusjon med god finansiering er en viktig faktor bak dette. Simula har med sin organisering hatt forutsetninger for å kunne handle raskt og fleksibelt og iverksette sin egen forskningsstrategi og ledelsesmodell på en effektiv måte. Simula har tatt strategiske initiativ til samarbeid nasjonalt og internasjonalt og har på den måten styrket sin forskningskapasitet og sine bidrag til forskerutdanning og innovasjon.

Forskningsrådet mener at spørsmålet om tilknytningsform og samarbeid mellom Simula og universitetene må gjøres på et bredere grunnlag enn det Gjedrem/Fagernæs-rapporten gir, herunder hva slags rolle forskningsaktører som Simula kan spille i det norske forskningssystemet. En slik bredere vurdering bør omfatte spørsmålet om en integrering ved UiO vil gi de samme mulighetene som dagens organisering har gitt og gir. Forskningsrådet tilrår med andre ord at spørsmålene knyttet til Simulas organisering, tilknytning og rolle vurderes i en bredere kontekst enn det som er gjort i rapporten "Kunnskapssektoren sett utenfra".

Med vennlig hilsen
Norges forskningsråd

Arvid Hallén
Administrerende direktør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevet signatur