

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Vår dato: 8. april 2016
Vår ref.: 200600185/86 VK/AMD
Arkiv: 562
Deres dato: 11. januar 2016

HØRING – RAPPORT KUNNSKAPSSEKTOREN SETT UTENFRA

Det vises til brev fra Kunnskapsdepartementet hvor man ber om høringsuttalelse til rapporten *Kunnskapssektoren sett utenfra – Gjennomgang av organiseringen av de sentraladministrative oppgavene i kunnskapssektoren* levert kunnskapsministeren 6. januar i år. Rapporten berører i stor grad NSD og vi vil derfor benytte anledningen til å kommentere de forslag som berører NSD spesielt.

SAMMENFATNING

NSD vil innledningsvis understreke at vi har stor forståelse for at Kunnskapsdepartementet ønsker å gjennomgå organiseringen av utdannings- og forskningsadministrasjonen med sikte på å utvikle en mer hensiktsmessig organisering, arbeidsdeling og samhandling mellom departement og underliggende organ. Vi har også forståelse for behovet for mer samordning, tydeliggjøring og bedre oversikt over de ulike oppgavene som utføres i sektoren, og er enig i at dette kan oppnås ved at operative oppgaver skilles ut.

Forslaget innebærer at NSDs virksomhet og oppgaver kan bli slått sammen med andre virksomheter med en helt annen oppgave- og finansieringsstruktur i et stort nytt sentralt forvaltningsorgan for universitets- og høyskolesektoren. Vår bekymring er at dersom det skjer, vil NSD få en organisasjonsform som ikke er tilpasset vår rolle som nasjonal infrastruktur for forskning. Vi er redd for at resultatet blir at NSDs ansvarsområder gradvis blir utydelig og at uavhengigheten svekkes, noe som er uheldig for NSDs legitimitet og muligheter for å utvikle og levere de tjenester forskningsmiljøene etterspør og har behov for.

NSDs formål er å sikre fri og åpen tilgang til forskningsdata og forbedre mulighetene for empirisk forskning, gjennom et bredt tilbud av data og støttetjenester. Hensikten med valg av aksjeselskap – og eierskapsmodell i 2003, var å gjøre NSD bedre i stand til å drive dataforvaltning og tjenesteyting overfor forskningssektoren i tråd med samfunnsoppdraget. Dagens organisering og tilknytningsform har helt klart styrket NSDs evne til å levere framtidsrettede datatjenester, løsninger og produkter som forskningsmiljøene etterspør på en kostnadseffektiv måte og i tråd med vårt samfunnsoppdrag. Den organisering som ble valgt har vært gunstig for NSDs evne til å omstille seg i takt med utviklingen i samfunnets behov for kunnskap og fagenes behov data og andre tjenester, og ikke minst, den eksplosive IKT utviklingen. Vårt hovedbudskap etter 13 år som aksjeselskap eid av Kunnskapsdepartementet er entydig at denne selskapsformen har bidratt til å utvikle NSD til en bred, kompetent og helhetlig infrastruktur for norsk forskning. Budskapet er også at eierformen har bidratt til å styrke NSDs legitimitet og rolle som nasjonal infrastruktur og dataarkiv for forskningsdata. NSD ønsker derfor primært å videreføre både organisasjonsform og tilknytningsform til staten.

Det betyr ikke at NSD stiller seg avvisende til å vurdere organisasjonsform og tilknytningsform. Vår bekymring er at NSD vil bli feilplassert basert på manglende kunnskap om, eller forståelse av, virksomhetens karakter, hvordan NSD er finansiert, hvilke infrastrukturoppgaver vi utfører for UH-sektoren og hvem som bruker NSDs tjenester. Det kan føre til uheldige og uintenderte konsekvenser for norske forskere og studenters tilgang til data og andre støttetjenester vi leverer, f.eks. på personvernområdet. Vi er også bekymret for hvordan en slik organisering vil påvirke Norges bidrag til å bygge europeisk og internasjonal forskningsinfrastruktur på NSDs virksomhetsområder, blant annet gjennom CESSDA.

NSDs virksomhet passer ikke den beskrivelsen som ekspertgruppen legger til grunn for konklusjonen om at organisasjonen bør innlemmes i forvaltningsorganet for høyere utdanning. NSDs kjernevirksomhet er ikke forvaltningsvirksomhet eller statlig finansiert tjenesteproduksjon. NSD leverer data og andre tjenester til forskningsmiljøene. For å lykkes er NSD avhengig av nærhet og relevans i forhold til miljøenes behov for data og andre tjenester. NSD må være i sektoren, se det operative behovet og kunne snu seg i forhold til utviklingen i brukerbehovene. Det betyr at NSD har særskilt behov for den tilleggskompetansen, kvalitetssikring og kontroll et styre kan gi. NSDs styre er en viktig lyttepost til fagmiljøene og kan fungere som et sikkerhetsnett som korrigerer kursen dersom NSD ikke fanger opp viktige brukerbehov, sakker akterut eller utvikler seg i en annen retning enn brukerbehovene tilsier. Denne formen for brukerstyring er viktig.

FORMÅL, OPPGAVER OG ORGANISASJONSFORM

NSD er et nasjonalt arkiv for forskningsdata og en forskningsinfrastruktur som siden etableringen i 1971 fram til 2003 var institusjonelt tilknyttet Norges forskningsråd. NSD har et ideelt formål som et tjenesteytende organ for norsk forskning. NSD arbeider på bred basis for å sikre stadig bedre tilgang på data. NSD deltar aktivt i internasjonalt samarbeid, er en sentral bidragsyter i byggingen av europeisk forskningsinfrastruktur og bidrar med tilgang til data for komparative studier i mange land. NSDs omfattende virksomhet er muliggjort i særlig grad gjennom et nært samarbeid med Statistisk sentralbyrå, et samarbeid med Datatilsynet om personvernet i forskningen og med Universitets- og høyskolerådet om informasjon og veiledning til forskere og studenter.

Da NSDs styre rundt århundreskiftet tok opp spørsmålet om en organisasjonsmessig endring og fristilling fra Norges forskningsråd skyldtes det både virksomhetens omfang og at NSD i flere situasjoner der NSDs status som del av Forskningsrådet som forvaltningsorgan, hadde støtt på hindre. Etter en lengre prosess der både selskapsform og eierforhold ble grundig vurdert, ble NSD i 2003 NSD fristilt fra Forskningsrådet og etablert som et aksjeselskap heleid av Kunnskapsdepartementet.

I vurderingen av organisasjonsform var det enighet om at NSD formål og oppgaver lå fast og at vedtektene gitt av Norges forskningsråd ikke skulle endres i betydelig grad. Formålet med fristillingen var å gjøre NSD bedre i stand til å utføre sine oppgaver som nasjonal infrastruktur for empirisk forskning. Omorganisering innebar først og fremst ny tilknytningsform til staten. Utfordringen var å finne en organisasjonsform som egnet seg for NSDs formål og oppgaver og sikret fortsatt nærhet til og legitimitet i forskningsmiljøene. Det var også viktig at den nye organiseringen ga NSD nødvendig handlingsrom og samtidig sikret en klar ansvars plassering og mulighet for effektiv styring av virksomheten. Det ble lagt til grunn at NSDs formål og oppgaver skulle videreføres i den nye selvstendige institusjonen og at Forskningsrådet fortsatt skulle sikre NSD langsiktig finansiering av de sentrale oppgavene. Videre ble det lagt vekt på at den nye organiseringen skulle legge forholdene til rette for å videreføre samarbeidet med viktige samarbeidspart-

nere som Statistisk sentralbyrå, Datatilsynet, Riksarkivet og Universitets- og høyskolerådet. I saksfremlegget til Hovedstyret skriver Forskningsrådet:

«NSD er gjennom nær 30 års virksomhet blitt bygd opp som en nasjonal infrastruktur-tjeneste, og har representert Forskningsrådets viktigste satsing på infrastruktur og datatjenester, i første rekke for samfunnsvitenskapelig forskning, men etter hvert også for andre forskningsområder. For Forskningsrådet er det viktig å sikre at virksomheten fortsetter som et nødvendig grunnlag for den empiriske forskning.

For NSD vil det være av avgjørende betydning å sikre tilknytning mellom NSD og sentrale brukere og samarbeidspartnere samtidig som NSD får den ønskede frihet og fleksibilitet som en virksomhet på det datateknologiske området har behov for. Dette gjør at aksjeselskapsformen er bedre egnet for NSD enn stiftelsesformen».

Forskningsrådet forklarer valget av aksjeselskapsformen til fordel for stiftelsesformen som ble mye brukt da Forskningsrådet fra 1980-tallet og utover bidro til å fristille en rekke forskningsinstitutter, bl.a. slik:

«Selskapsformen som er valgt har vært avhengig av hvilke formål en har ønsket å fremme med fristillingen. Når stiftelsesformen er valgt ved en rekke av de institutter som er fristilt, var det bl.a. for å etablere en uavhengig institusjon, som ikke hadde særskilt tilknytning til enkelte brukere».

For NSD har behovet for nær tilknytning til sentrale brukere og samarbeidspartnere vært viktig for valg av aksjeselskapsformen. NSDs omfattende virksomhet er muliggjort i særlig grad gjennom nært samarbeid med Statistisk sentralbyrå om tilgjengeliggjøring av data til forskning, med Datatilsynet om personvernet i forskning, med Riksarkivet om lagring av forskningsdata og Universitets- og høyskolerådets medlemsinstitusjoner om levering av omfattende fellestjenester bl.a. på personvernområdet.

I forbindelse med at man landet på aksjeselskap som den foretrukne organisasjonsformen, ble det også foretatt en vurdering av hvilke eiere NSD skulle ha. Det ble bl.a. drøftet om NSD skulle eies av UH-institusjonene, representert ved et utvalg av disse. UH-institusjonene er de fremste brukerne av NSDs tjenester. Den gangen ble aksjeselskap heleid av Kunnskapsdepartementet valgt ut fra en helhetlig vurdering. NSD var i den første perioden som aksjeselskap underlagt Forskningsavdelingen. Av interne praktiske grunner i departementet ble ansvaret flyttet over til Universitets- og høyskoleavdelingen. I rapporten er NSD plassert som en del av høyere utdanning. Vi antar at dette har sin bakgrunn i hvordan departementet har valgt å organisere sitt eierskap hvor NSD er lagt til Universitets- og høyskoleavdelingen. Det er derfor verdt å merke seg at selv om noen av de tjenester som NSD yter er, helt eller delvis, innrettet mot høyere utdanning, er NSDs hovedinnretning og det meste av NSDs tjenester rettet mot forskningssektoren.

Hovedmålet for NSD som en sentral forskningsinfrastruktur er å stimulere og bidra til at norsk forskning får lettest mulig tilgang til relevante data av høy kvalitet. Dette forutsetter at NSD har de nødvendige rammebetingelsene som gjør at man er i stand til å levere løsninger på høyt faglig og teknisk nivå, som er etterspurt av forskningsmiljøene og dekker hele forskningsløpet og som bygger på anerkjente internasjonale standarder og *best practice*. Dette krever forståelse for hvilke faglige og tekniske utfordringer og muligheter som NSD arbeider innenfor og som gjør organisasjonen i stand til å utvikle stadig nye løsninger, ofte gjennom nasjonalt og internasjonalt samarbeid. Dersom tyngdepunkt og organisasjonsstruktur blir dreid mot å løse forvaltningsmessige oppgaver, vil NSD i mindre grad være i stand til å ivareta utviklingsoppgaver og infrastruktur-tje-

nester som norsk forskning er avhengig av. Det er derfor nødvendig at NSD er innrettet mot langsiktig planlegging, samtidig som man har optimal manøvreringsevne i forhold til faglige og teknologiske utfordringer.

NSDs er en helhetlig infrastrukturteneste som yter tjenester gjennom hele forskningsprosessen, fra avklaring av personvernspørsmål, veiledning i forbindelse med datainnsamling, tilgjengeliggjøring, tilrettelegging og utlevering av forskningsdata, arkivering av data etter prosjektslutt, utvikling av programvare til informasjon om publiseringskanaler og statistikk om sektoren. NSDs formål er å sikre fri og åpen tilgang til forskningsdata og forbedre mulighetene for empirisk forskning gjennom et bredt tilbud av data og støttetjenester til forskningsinstitusjoner, forskere og studenter. Flere av de oppgavene NSD leverer er også etterspurt av undervisningssektoren og forvaltningen. NSDs Database for statistikk om høgre utdanning (DBH), som er en sentral informasjonskilde om høyere utdanning i Norge, er et eksempel på en slik teneste. Data herfra tilrettelegges og benyttes til planlegging både sentralt i departementer og lokalt ved hver enkelt institusjon, men er likevel innrettet og tilrettelagt for forskningsformål. I utviklingen av DBH og tjenester rundt denne har det vært helt avgjørende å kunne trekke på NSDs kompetanse knyttet til øvrige oppgaver hos NSD. Denne bredden i kunnskapen om forskningssektorens behov og virkemåte er en av NSDs viktigste ressurser og bidrar til at NSD er i stand til å levere helhetlige tjenester som sektoren etterspør og har behov for. En slik type integrert og helhetlige teneste er både økonomisk og faglig gunstig.

Organiseringen som aksjeselskap har gitt NSD rom til nødvendig utvikling og omstilling, effektiv ressursutnyttelse og en stor grad av legitimitet og tillitt hos NSDs brukere og samarbeidspartnere. Det siste har ikke minst økningen i bruk av så å si alle NSDs tjenester vist. Tilsvarende er samarbeidet med viktige samarbeidspartnere som Statistisk sentralbyrå, Datatilsynet og Forskningsrådet tettere og bredere en noen gang. Gjennom dette samarbeidet er det etablert ordninger og mekanismer for tilgang til data som på mange måter gjør at norsk forskning og norske forskere har vesentlig bedre datatilgang enn forskere fra så å si alle andre land i Europa. I den senere tid har også NSD inngått avtale med Riksarkivet, noe som innebærer at NSD, pga. sin spesielle kompetanse innenfor feltet, arkiverer forskningsdata på vegne av Riksarkivet. Også denne avtalen viser og bidrar til NSDs legitimitet i sektoren.

INNTEKTSGRUNNLAG OG KONKURRANSESITUASJON

I innstillingen vises det til at NSD i hovedsak er finansiert av staten og ikke konkurrerer i et marked. Dette er ikke i tråd med situasjonen, slik NSD selv oppfatter den. NSDs inntekter kommer ikke som bevilgninger over Statsbudsjettet, og NSD er ikke i en monopolsituasjon verken nasjonalt eller internasjonalt. NSD deltar derimot i økende grad i åpen konkurranse om nasjonale og internasjonale midler til oppbygging av nasjonal og internasjonal forskningsinfrastruktur. Denne typen prosjekter utgjør store deler av NSDs arbeid og inntektsgrunnlag. Prosjektene er i hovedsak finansiert av Forskningsrådet eller EU og er nødvendige for at NSD skal være i stand til å utvikle og tilby tjenester som forskningsmiljøene ønsker og har behov for. Slike prosjekter er også avgjørende for NSDs og våre brukeres kontakt og involvering i den internasjonale utviklingen på feltet. Satsingen på å skaffe inntekter til oppbygging av felles infrastruktur har hatt positive ringvirkninger for norsk forskning.

Et eksempel på konkurranseutsatt aktivitet er NSDs oppgaver som personvernombud for om lag 140 forskningsinstitusjoner. Ombudets hovedformål er å bidra til at institusjonene kan ivareta lovpålagte plikter knyttet til internkontroll og kvalitetssikring av egen forskning samtidig som forskningens formål og metode blir ivaretatt. Som et viktig ledd i dette er en av ombudets oppgaver å forhåndsvurdere forskningsprosjekter i henhold til personopplysnings- og helseregisterloven og oppfølging ved prosjektendringer, utvidelser og prosjektavslutning. Dette er tjenester hvor

NSD er i direkte konkurranse med institusjonene som selv kan etablere egne personvernombud eller andre aktører som tilbyr slike tjenester. I dette konkrete tilfelle ligger NSDs konkurransefortrinn dels i NSDs kompetanse og tyngde innenfor feltet, NSD samlede kompetanse, sektorens behov for ordninger som fungerer og som aktivt bygger opp under forskningen. Utdanningsdirektoratets tildeling til NSD av oppgaver og ansvar for gjennomføringen av Skolevalgene er et annet eksempel hvor NSD var i direkte konkurranse med andre aktører.

UAVHENGIGHET OG STYREFORM

I innstillingen viser man til at virksomheter som har særskilt behov for faglig eller økonomisk uavhengighet, eller som har særskilt behov for den tilleggskompetansen og kontroll et styre kan gi, bør ha styre. For en del av de oppgaver NSD utfører er det viktig med en størst mulig grad av formell uavhengighet, både til brukere, institusjoner i sektoren og eiere. Her passer aksjeselskapsformen svært godt inn. Eiertilknytningen og uavhengigheten bidrar både til å sikre legitimitet i sektoren og til å gi nødvendig formelt handlingsrom.

NSDs oppgaver som personvernombud for forskning er et eksempel på en tjeneste som det kan knyttes usikkerhet til ved overgang til et forvaltningsorgan. Vi tillater oss å stille spørsmål både om det formelle og det legitime grunnlaget for å yte denne tjenesten lenger vil være tilstede dersom NSD ble innlemmet i en statlig forvaltningsenhet. Det er viktig at det ikke oppstår usikkerhet eller uklarhet om roller.

NSDs hovedformål er å legge til rette for og forbedre mulighetene til empirisk forskning. NSDs rolle som infrastruktur for norsk forskning henger derfor nøye sammen med NSDs evne til å avspeile de interesser og behov fagmiljøene har og levere de data og tjenester miljøene etterspør. På den ene siden har altså NSD behov for å være nøytral og uavhengig, bl.a. for å sikre legitimitet og tillit til at institusjoner, forskere og studenter likebehandles i forhold til de tjenester organisasjonen leverer. På den annen side er NSD avhengig av nærhet til brukerne for å kunne levere i forhold til miljøenes behov.

NSD har siden etableringen som en del av Forskningsrådet og senere som et aksjeselskap, hatt eget styre sammensatt av personer med forskningsmessig kompetanse og med sterk tilknytning til forskning og forskningsinstitusjoner og Statistisk sentralbyrå. For NSD er det avgjørende å ha god tilgang til forsknings- og sektorkompetanse på høyt nivå, ha de nødvendige kontaktflater mot relevante institusjoner og ha viktig støtte for daglig ledelse. Gjennom sammensetningen av NSDs styre har man lagt vekt på få dekket disse behovene i tillegg til generell styringskompetanse.

KONKLUSJON

Både tilknytningen til Forskningsrådet og senere til Kunnskapsdepartementet, har gitt NSD gode og trygge rammevilkår for å løse sine oppgaver. Fristillingen fra Forskningsrådet innebar ingen endringer i NSDs tjenester og innretning mot forskningsmiljøene eller i samarbeidet med Forskningsrådet om å levere infrastrukturtenester til forskningsmiljøene. Dette lå også til grunn når Stortinget forutsatte at finansieringen fra Forskningsrådet skulle fortsette på tilsvarende nivå som før NSD ble fristilt, noe som var viktig både for å sikre kontinuitet i NSDs drift og for å sikre NSDs kontakt med forskningsmiljøene.

NSD har utviklet seg svært positivt som aksjeselskap, både faglig og for øvrig. Dersom man velger en organisasjonsform for NSD, slik som beskrevet i innstillingen, risikerer man å røkke ved en organisering som sikrer norsk forskning tilgang til relevante kvalitetsdata og andre viktige infrastrukturtenester og gir norsk empirisk forskning et komparativt fortrinn sammenlignet med forsker kollega i mange andre land. Ved å satse på koordinert dataforvaltning og felles tjenester til sektoren gjennom NSD, har Norge i dag en organisering på området som

bidrar til samordnet utvikling og effektiv utnyttelse av de ressurser forskningssektoren investerer i dataproduksjon og forskningsstøttetjenester.

NSD har forståelse for behovet for å vurdere tilknytning til eierdepartementets ansvarsområde og staten som forvaltningsnivå. Vi har også forståelse for behovet for å vurdere om organisasjonsform er tilpasset virksomheten. For NSD mener vi at både tilknytning til eierdepartement og dagens organisasjonsform er en styrke, gitt NSDs formål og oppgaver for sektoren. Vi mener derfor at forskningsmiljøene er best tjent med at NSD også i fremtiden er organisert som et aksjeselskap, fortrinnsvis heleid av Kunnskapsdepartementet.

NSDs virksomhet passer ikke den beskrivelsen som ekspertgruppen legger til grunn for konklusjonen om at organisasjonen bør innlemmes i forvaltningsorganet for høyere utdanning. NSDs kjernevirksomhet er ikke forvaltningsvirksomhet eller statlig finansiert tjenesteproduksjon. NSD leverer data og andre tjenester til forskningsmiljøene. For og lykkes er NSD avhengig av nærhet og relevans i forhold til forskningsmiljøenes behov for data og andre tjenester. Det betyr også at NSD har særskilt behov for den tilleggskompetansen og kvalitetssikring/kontroll et styre kan gi. Som et bredt sammensatt fagstyre fungerer NSDs styre som en viktig lyttepost til fagmiljøene og et nødvendig sikkerhetsnett som vil korrigere kursen dersom NSD ikke fanger opp viktige brukerbehov, sakker akterut eller utvikler seg i en annen retning enn brukerbehovene tilsier.

Den eneste årsaken til å endre NSDs tilknytningsform til departementet vil være ønsket og behovet for å reddykke departementets rolle som sekretariat for politisk ledelse. Dersom det blir utfallet, vil vi sterkt fraråde at NSD organiseres som et forvaltningsorgan sammen med virksomheter med til dels helt andre formål og oppgaver for universitets- og høyskolesektoren. I Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og felleskap* fremheves at statlige virksomheter som opererer i et marked i konkurranse med andre, og som skal fremme viktige sektorpolitiske hensyn, slik som tilfellet er for NSD, bør organiseres som et selskap, hvor statsaksjeselskap er nevnt som foretrukket selskapsform.

En annen mulighet, som ikke er berørt i innstillingen, er at NSD fortsetter som aksjeselskap men med andre eiere, f.eks. av institusjoner innen UH-sektoren. Dersom man ønsker å vurdere en slik løsning, er det viktig å få en eiergruppe som består av fler enn én institusjon og som sikrer legitimitet, fokus og innretning i tråd med NSDs mandat og samfunnsoppdrag.

Høringsuttalelsen fremmes etter behandling i NSDs styre.

Vennlig hilsen



Bjørn Henrichsen
Administrerende direktør



Vigdis Kvalheim
Avdelingsdirektør

cc: Petter Aasen, NSDs styreleder