

Til: Kunnskapsdepartementet
Fra: Petter Kongshaug
Forfatter:
Kopi:
Dato: 05.04.2016

**Gjelder: UNINETTs høringsuttalelse til Gjedrem/Fagernæs-rapporten
«Kunnskapssektoren sett utenfra»**

Innledning

Etter UNINETTs syn er det gjort et imponerende arbeid med å vise mangfoldet og kompleksiteten i sektoren. Viktige problemstillinger er blitt satt på dagsordenen, og dette har skapt stor interesse og engasjement i sektoren. Av naturlige årsaker fremkommer det i liten grad hvilke reelle vurderinger som er gjort av de ulike tiltakene i sektoren.

UNINETT med datterselskaper er blant de selskapene som rapporten foreslår bør inngå i et nytt forvaltningsorgan for UH-sektoren. UNINETTs uttalelse forsøker å dekke både vårt syn på de foreslåtte generelle endringer i sektoren og på de spesielle tilrådinger som direkte angår UNINETT.

Våre kommentarer reflekterer også UNINETTs oppfatning av Strukturmeldingen (St.meld. 18) og diskusjoner i det pågående arbeidet med departementets arbeidsgruppe for IKT strategi.

UNINETTs styre har i en egen strategiprosess vurdert alternative organisasjonsformer for all IKT-relatert virksomhet i sektoren. Konklusjonen fra dette arbeidet er sammenfattet i et notat som vedlegges.

Om aksjeselskapsformen

Forfatterne omtaler aksjeselskapsformen som følger:

«Den lovregulerte arbeidsdelingen mellom generalforsamling, styre og administrasjon i et aksjeselskap kan også være attraktiv. Men hvis det er staten som i det vesentlige står for finansieringen, vil eier likevel måtte ha og ta ansvar for virksomheten. Virksomheten bør da som en hovedregel organiseres som en del av forvaltningen. Statlige virksomheter som opererer i et marked og som også skal fremme viktige sektorpolitiske hensyn, bør eventuelt organiseres som statsforetak. Dette er i tråd med de alminnelige prinsippene for når denne organisasjonsformen bør brukes.»

Dette blir noe for unyansert når man ser på de omgivelser som rådde den gang UNINETT ble etablert i 1993. Aksjeselskapsformen ble valgt etter lange og omfattende diskusjoner mellom departementet og UNINETTs daværende styre, og flere alternative organisasjonsformer ble vurdert før aksjeselskap ble valgt. Teknologiutviklingen var tilnærmet eksplosiv med etableringen av Internett, nye web-baserte brukergrensesnitt, utviklingen innenfor optisk fiberteknologi, avmonopolisering av Televerket mm. I en slik situasjon var det viktig at UNINETT hadde stor manøvreringsevne og kunne tilpasse sine tekniske løsninger i tråd med internasjonal utvikling. Denne dynamikken er blitt videreført siden, og har vært en vesentlig årsak til at Norge sannsynligvis har den mest avanserte forskningsnett-infrastrukturen i Norden.

Som aksjeselskap har UNINETT vært i stand til å gå inn som deleier i nordiske og europeiske selskaper på en enkel og ubyråkratisk måte. UNINETT har også etablert datterselskaper ved behov når det var nødvendig å skille ut nye oppdrag med nye mandat og separat finansiering som skilte seg ut fra aktiviteten i morselskapet. UNINETT har hatt til sammen 5 datterselskaper hvorav 2 av disse er i drift i dag. Konstruksjonen med datterselskaper gjør det enkelt å tilføre ny virksomhet eller spalte av virksomhet som ikke lenger har livets rett.

Som utbygger av nettinfrastruktur må UNINETT gjøre investeringer i telelinjer og utstyr. Slike investeringer følger ikke budsjettåret, men må gjøres når behovet er der og når markedet er gunstig. Aksjeselskapsformen har bidratt til at UNINETT kan sette av midler over flere år for så å gjøre investeringer. Avsetningene har i mellomtiden vært plassert i bank til gunstige betingelser. Det samme gjelder for datterselskapet Sigma2 som gjør store investeringer i e-infrastruktur for tungregning og lagring av forskningsdata.

Selskapsformen har også gjort det praktisk mulig for UNINETT å konkurrere om den beste kompetansen i et arbeidsmarked som tidvis har vært meget stramt.

Utviklingen har gått videre siden UNINETTs etablering, og man kan gjerne vurdere UNINETTs organisasjonsform på nytt. De premisser som var gjeldende den gang gjelder imidlertid fremdeles, og man bør ikke endre form før man er sikker på at det blir en endring til noe bedre.

Om UNINETTs rolle i sektoren

Rapporten gir en svært overordnet og generell beskrivelse av UNINETT:

«UNINETT-konsernet driver nett og nett-tjenester for universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner og håndterer andre nasjonale IKT-oppgaver. Konsernet består av et morselskap og to datterselskaper.»

Resultater av og kvaliteten på UNINETTs leveranser over mange år er ikke behandlet i rapporten. UNINETT har utviklet og levert en rekke tjenester samtidig som vi har vært koordinator for mange fellestiltak i sektoren. Dette har skjedd i et tett samarbeid med landets beste ekspertise ved sektorens institusjoner.

Finansiering av sentrale tiltak direkte fra departementet etter forutgående søknad fra UNINETT har bidratt til effektiv utnyttelse av nye teknologiske muligheter. Denne dynamikken har etter vårt skjønn vært en forutsetning for suksesshistoriene, og vi kan vanskelig se at dette blir ivaretatt gjennom rapportens forslag til organisering av sektoren.

Sektororganisering

Rapporten gir følgende tilråding for UNINETT:

«Det opprettes et sentralt forvaltningsorgan for høyere utdanning. Følgende institusjoner bør vurderes slått sammen:

- 1-4-4-organene innen høyere utdanning
- Aksjeselskapene NSD og UNINETT
- Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) sine oppgaver innen høyere utdanning, fagskole og forskning.
- Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) sin godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og fagskole.»

UNINETT har stor forståelse for at dagens organisasjonsstruktur for sektoren er blitt for kompleks og kontrollspennet for departementet for omfattende. Samtidig har vi over noen tid etterlyst en felles IKT-strategi for sektoren og en ny styringsstruktur hvor sektoren selv forvalter sin strategi, beslutter sine prioriterte tiltak, og avklarer nødvendig finansiering. Det er derfor åpenbart at det er behov for tiltak for å rette på noe av dette. Vi mener at dette ikke kan gjøres med den noe forenkla tilnærming som rapporten presenterer. Man løser ikke viktige sektorutfordringer ved utelukkende samle flere organisasjoner i en større organisasjon. Utfordringene er de samme og problemene er like komplekse.

I kjølvannet av Strukturmeldingen har departementet nedsatt en arbeidsgruppe som skal utarbeide en IKT-strategi for sektoren. Denne arbeidsgruppen vil, som del av sitt mandat, se nærmere på hvordan IKT bør organiseres og styres i sektoren. UNINETT mener at denne

tilnærmingen vil gi et bedre grunnlag for å vurdere framtidig organisering av IKT i sektoren og at man derfor bør ta seg tid til å avvete denne innstillingen.

UNINETT er en av flere organisasjoner som leverer fellestjenester til sektoren. Etableringen og utviklingen av disse selskapene har skjedd over lang i tid og som svar på ulike behov i sektoren. Man bør nå vurdere om alle disse i nåværende form har livets rett, eller om noen bør slås sammen eller legges ned. Strukturmeldingen kommer med noen føringer rundt dette, og problemstillingen er tatt videre inni mandatet for arbeidsgruppen for IKT-strategi. UNINETT mener at tiden er kommet for å frigjøre seg fra etablerte roller og åpne for at IKT i sektoren for framtiden organiseres på nytt og så hensiktsmessig som mulig.

For sektoren og UNINETT har det vært av stor viktighet at man har hatt mulighet til å løfte fram nye muligheter som ny teknologi har åpnet for. Dette inkluderer muligheter for forbedring av infrastrukturen og for nye tjenester som bedre understøtter forskningen og undervisningen. En slik «bottom-up» tilnærming anses som svært viktig innen IKT-området og må ivaretas av en framtidig sektororganisering.

Vår sektor er representert av en rekke ulike brukergrupper med ulike behov for infrastruktur og tjenester. Vi har lærere, studenter, forskere, administrativt ansatte og ledere. Muligheten til å ivareta de forskjellige kunderollene krever at man sikrer en dynamisk og fleksibel organisering av IKT-infrastruktur og -tjenester. En stor og tung forvaltningsorganisasjon, slik det er foreslått i rapporten, kan få store utfordringer med å ivareta denne fleksibiliteten.

Oppsummering

Aksjeselskapsformen har vært gunstig for departementet og for UNINETT i en meget dynamisk hverdag med mye nasjonalt og internasjonalt samarbeid, med infrastrukturbygging, avansert teknologiutvikling og tett samhandling med sektoren. Nye organisasjonsformer kan være aktuelle, men disse må utredes i forståelse med hvilke konkrete behov som må dekkes.

I tråd med sitt mandat inneholder rapporten få konkrete vurderinger av leveranser og tiltak fra de organisasjoner som omtales. UNINETT opplever dette som lite tilfredsstillende all den tid man dermed går glipp av de erfaringer som er gjort over mange år.

Det må endringer til i sektoren både for å redusere kontrollspennet for departementet, og for å effektivisere styringen av IKT-bruken for bedre kvalitet på forskning og utdanning. Institusjonene i sektoren vil i framtiden være tjent med flere fellesløsninger for bedre kvalitet og effektivitet, men dette må skje på en form som fremmer innovasjon, samarbeid og fleksibilitet til å tilpasse seg til nye endringskrav. UNINETT mener at et nytt direktorat ikke er en aktuell løsning, men at man bør utrede enklere og mer sektortilpassede forvaltningsmodeller.

NOTAT

Til:
Fra: UNINETT
Forfatter:
Kopi:
Dato: 07.04.2016

Gjelder: UNINETTs forslag til hvordan framtidig generell IKT i sektoren bør organiseres og styres

Innhold

Innledning	2
Styrende dokumenter og nasjonale føringer	2
Grunnleggende prinsipper	3
Alternative modeller/scenarioer	4
Dagens modell	4
Direktoratmodellen	6
UH - forvaltningsmodellen	7
Drøfting av modellene og anbefaling	10
Drøfting	10
Anbefaling	11

Innledning

UNINETTs styre har i egen strategiprosess diskutert alternative organisasjonsformer for IKT-relatert virksomhet i sektoren. Konklusjonene fra dette arbeidet er sammenfattet i dette notatet som vedlegges UNINETTs høringsuttalelse til Gjedrem/Fagernæs-rapporten «Kunnskapssektoren sett utenfra».

Problemstillingen var; Hvordan bør framtidig generell IKT i sektoren organiseres og styres? UNINETT vurderte tre ulike modeller; dagens modell, «direktoratsmodellen» og en tredje variant som i notatet er omtalt som «UH-forvaltningsmodellen».

Vi har i arbeidet med dette notatet hentet erfaringer fra helsesektorens arbeid med tilsvarende problemstillinger gjennom 10 år. Vi ser mange likheter, men også vesentlige ulikheter mellom sektorene. Helsesektoren er vesentlig mer kompleks enn vår UH-sektor, det er ikke bare helseforetakene som er involvert, men også alle kommunene gjennom primærhelsetjenesten. Helsesektoren har om lag 300 000 ansatte og omhandler om lag 17000 virksomheter samt har et IKT-budsjett alene på ca. 8,4 milliarder i 2014. UH-sektoren har til sammenligning vel 32 000 ansatte og et totalomsetning på ca. 37 milliarder inkl. oppdragsfinansiering.

Vi har sett nærmere på hvordan helsesektoren har jobbet med disse problemstillingene over tid, både gjennom arbeidet med Nasjonal IKT og rapporten «Styrket gjennomføringsevne for IKT-utvikling i helse- og omsorgstjenesten¹». Denne siste rapporten beskriver en del prinsipper, anbefalinger og forslag til styringsmodell for hele helsesektoren, både spesialist- og primærhelsetjenesten. Det nye eHelsedirektoratet er behørig omtalt i rapporten. Arbeidet i Nasjonal IKT omhandler bare spesialisthelsetjenesten.

Styrende dokumenter og nasjonale føringer

Stortingsmelding 18 (2014-2015) *Konsentrasjon for kvalitet* - strukturmeldingen er et viktig styrende dokument for dette arbeidet. Hovedmålet for strukturreformen er at universiteter og høyskoler skal øke kvaliteten i utdanning og forskning, samt bygge robuste fagmiljøer der ressursene i størst mulig grad brukes på kjerneoppgavene.

På IKT-området er det skissert et antall mål:

1. Utnyttelse av IKT-infrastruktur for å skape kvalitet og effektivitet
2. Kompetanse, organisering og ledelse er viktige forutsetninger for suksess
3. Behov for en helhetlig strategi
4. Videre utvikling av fellesløsninger og fellestjenester
5. Ta i bruk skyteknologi

Disse målene tolker vi som at det skal etableres en felles **strategi** som skal realiseres med bedre utnyttelse av **IKT-infrastrukturen**, mer bruk av **fellesløsninger og -tjenester** hvor **skyteknologi** er et virkemiddel. For å lykkes med dette vil **Kompetanse, organisering og ledelse** være viktige forutsetninger.

¹ Styrket gjennomføringsevne for IKT-utvikling i helse- og omsorgstjenesten, Versjon 1.0, 15. september 2015

I tillegg til de føringer strukturmeldingen gir for strategiarbeidet må sektoren forholde seg til en del nasjonale, politiske føringer for strategiarbeidet, som:

- IKT-politikken, fornye, forenkle og forbedre forvaltningen
- Digitaliseringsrundskrivet, sammenstilling av pålegg og anbefalinger
- Digital agenda, KMD arbeider med en Ny digital agenda for Norge
- Digitalisering, avbyråkratisering og effektivisering (tidstyver)

Grunnleggende prinsipper

Dette notatet drøfter tre alternative organisasjonsformer for styring og organisering av IKT i UH-sektoren. Vi mener det er klokt å basere diskusjonen på følgende prinsipper:

- Nasjonal IKT-strategi for høyere utdanning bør besluttes i et felles forum nasjonalt. Dette sikrer helhetstenkning, relevans, forankring og forpliktelse til beslutningene. I dette forumet bør det være representanter fra virksomhetene (UH-institusjonene). Representantene har et kollektivt ansvar for beslutninger som fattes i dette nasjonale forumet de er medlem av.
- Felles IKT-behov i sektoren (i tråd med IKT-strategi) bør søkes løst nasjonalt. Der formål og funksjonelle behov er overlappende og det er av samfunnsøkonomisk interesse bør felles løsninger søkes og besluttes nasjonalt. Mange ulike aktører har overlappende aktivitet og oppgaver med like målgrupper og funksjonalitet. Dette gir et potensiale til å anskaffe og bruke fellesløsninger (IKT), en forutsetning for slik samordning er enighet om funksjonelle krav og mål. Sektoren har lang tradisjon for å få til slikt samarbeid.
- Realisering av nasjonal IKT- strategi bør utnytte virksomhetenes eksisterende kompetanse og kapasitet. En god nasjonal IKT-strategi og utøvelse av denne kan ikke realiseres effektivt uten bruk av sektorens kompetanse og kapasitet. Godt samarbeid mellom aktørene i alle de ulike områdene gir også bedre forankring av beslutninger og sikrer en mer effektiv gjennomføring av de felles tiltakene som er vedtatt.

Det er utfordrende å vedta felles løsninger for IKT på tvers av institusjonsgrenser. Det er derfor svært viktig at en fremtidig organisering utformes slik at man får en god styringsmodell som sikrer at beslutninger blir tatt - og realisert. Vi vil særlig peke på tre suksesskriterier for å få dette til:

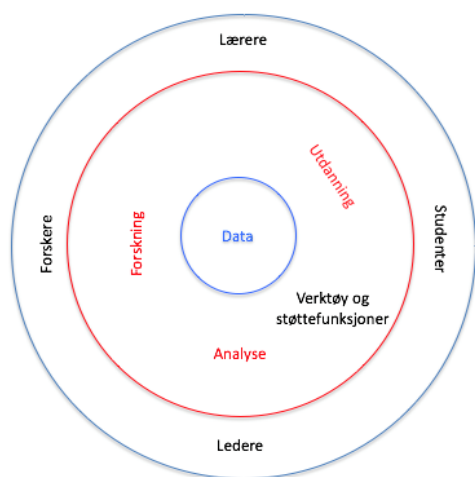
1. Rolledeling må medføre entydig plassering av myndighet, ansvar og oppgaver. Det må være et skille mellom premissgiverrollen, kunderollen og leverandør-rollen. Premissgiveren kan være et organ utpekt av eier/myndighetene, en felles kunderolle eller en kombinasjon. Kunden stiller krav til leveransene og bidrar i behovsavklaring og nøytrale leverandører er rådgivere og utførere.
2. Virksomhetssiden/kunden må være representert og prioritere funksjonelle behov, de må stille krav da de er brukere og bestillere av IKT - løsningene/systemene. Samtidig må de ta eierskap til nasjonale fellesløsninger, forplikte seg til bruk av disse samt forplikte seg til nødvendig finansiering for å realisere nasjonale fellesløsninger iht felles strategi- og handlingsplaner. Det kan være hensiktsmessig at eier (KD) legger føringer for økonomimodellen/fordelingsmodellen her.
3. Sektoren bør søke å etablere en modell som er enkel og effektiv

Alternative modeller/scenarioer

Dette notatet drøfter tre forskjellige scenarioer for styring og organisering av felles IKT i UH-sektoren, dagens modell, direktoratsmodellen og en modell vi har kalt UH-forvaltningsmodellen.

Modellene blir vurdert ut fra målene i strukturmeldingen. I KD sin arbeidsgruppe for felles IKT-strategi er **håndtering av data** sentralt for tilnærming til hvordan målbildene i strategien bør vinkles. UNINETT støtter denne tilnærmingen og mener at dette bør være et **prinsipp** for en framtidig modell, uansett alternativ.

Nedenfor er det en skisse av denne data-sentrerte, lagdelte modellen.



Figur 1. Datasentrert, lagdelt modell fra arbeidet med felles IKT - strategi

Det er viktig å legge opp til at **data** er selve kjernen og må kunne deles, også på tvers av eventuelle ulike tekniske løsninger. Utenpå data-kjernen ligger ulike tekniske løsninger med tilhørende støttefunksjoner. Ytterst ligger målgruppene (brukerne) som skal betjenes. Det presiseres at dette gjelder de data som skal være felles og kan deles ut fra lovmessige krav.

Dagens modell

Dagens modell for styring og organisering av IKT i sektoren er basert på frivillig samarbeid og forankring, men lite overordnet styring. Det har vært gjennomført flere tiltak for å etablere en bedre styring av fellesløsninger:

- 2007 - Administrasjonsutvalget i UHR etablerte en prosjektgruppe (Agedalsutvalget) som leverte sin rapport i 2009 med bl.a følgende anbefalinger:
 - Det må utvikles en felles IKT-arkitektur for sektoren.
 - Det må bygges løsninger for integrasjon mellom IT-systemene på en mer helhetlig måte
- 2011 - UNINETT gjennomførte på oppdrag av Kunnskapsdepartementet et forprosjekt for å utrede et formalisert samarbeid om IKT-arkitektur i sektoren. Resultatet ble publisert i mars 2011 (Sørensen o. a., 2011). Rapporten anbefaler at «et samarbeid i sektoren omfatter virksomhetsarkitektur, med IKT - arkitektur som en del av dette» og videre at «det foreslås en todelt organisering av arkitektursamarbeidet i sektoren, en styringsgruppe, kalt arkitekturråd,

og en kjernegruppe for arkitekturarbeid». UHR utarbeidet et forslag til mandat for arkitekturrådet og dro i gang arbeidet med UNINETT som sekretariat. Det ble avholdt seks møter i perioden august 2012 til april 2013 uten at rådet ble formelt opprettet av KD. Etter dette ble arbeidet lagt ned.

- 2014 - Universitetenes IT-avdelinger og UNINETT samarbeidet om utarbeidelse av felles arkitekturprinsipper i sektoren. Enighet om disse høsten 2015.
- BOT(T)-samarbeidet har vært aktivt i om lag 20 år og var opprinnelig et samarbeid mellom Bergen, Oslo og Trondheim om økonomisystemer. I den senere tid er Tromsø kommet med i samarbeidet.
- UNINETT-samarbeidet, samarbeid på tvers av alle institusjoner på enkelte områder samt samarbeid på systemsiden for spesielt høyskolene og de «nye» universitetene.

Hver for seg har disse tiltakene hatt effekter, noen større, andre mindre, men det er en kontinuerlig utfordring med forankring og diskusjoner uten nødvendige beslutninger for hele sektoren.

Dagens modell vil fortsatt kunne løse oppgaver relatert til IKT i sektoren:

- Til en viss grad forvaltning av strategi og overordnet arkitektur basert på oppdrag fra eier.
- Til en viss grad iverksette nasjonale fellesløsninger som i dag.
- Et redskap for å til dels oppnå (IT-)politiske målsetninger om omstilling i sektoren.

Modellens styrker og fordeler:

- Bottom-up utvikling med god involvering fra UH-institusjonene, noe som gir eierskap til beslutningene.
- Fokus på de forskjellige kunderollene i sektoren.
- Bra utnyttelse av sektorens samlede kompetanse og samarbeidsform.
- Økt smidighet gir god gjennomføringsevne.
- Fokus på innovasjon.

Modellens svakheter og utfordringer:

- Manglende beslutningsmodell som svarer på dagens behov for mer styring fra eier.
- Mangel på helhetlig data- og systemforvaltning.
- Det er stor risiko for manglende forankring hos institusjonene i sektoren.
- Manglende gjennomføringsevne.
- Manglende slagkraft for gjennomføring av strategi og handlingsplaner.

Direktoratmodellen

Et direktorat har i følge DIFIs rapport; «Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk» ingen veldefinert definisjon, men har i utgangspunktet to roller, en gjennomførende rolle og en faglig rolle². Avsnittene nedenfor er sitater fra rapporten.

«I gjennomføringsrollen er direktoratene typisk opptatt med delegert myndighetsutøvelse overfor innbyggere, næringsliv, organisasjoner mv, herunder forvaltning av regelverk og tilskudd. Rollen omfatter også løpende iverksetting av vedtatte tiltak, prosjekter, handlingsplaner osv. Dette vil ofte medføre oppgaver med å gi faglig veiledning, råd og retningslinjer overfor kommunene når det er disse som utgjør det operative nivået for iverksettingen.»

Direktoratenes faglige rolle er primært å være faglig rådgiver for departementet. Dette omfatter alt fra å gi brede faglige innspill til budsjett, lovutkast og stortingsmeldinger til å framskaffe faktaopplysninger for å besvare spørsmål i Stortinget. Et sentralt element i denne rollen er ellers å utvikle et mer langsiktig kunnskapsgrunnlag for politikktutforming. Det innbefatter også å synliggjøre alternativer og konsekvenser av ulike valg. Direktoratenes utvikling av regelverk for sektoren må også regnes til denne rollen så lenge reglene skal godkjennes av departementet. Samtidig er direktoratene kompetanseorganer som utvikler og formidler kunnskap til sektoren, forvaltningen, mediene og allmennheten generelt.»

Gjennomføringsrollen krever at et direktorat utnytter hele verdikjeden i gjennomføringsfasen, både departement, direktorat og ikke minst det operative nivået, f.eks UH-institusjoner og IKT-leverandører i sektoren. Den faglige rollen krever at direktoratet har den nødvendige faglige legitimitet innenfor sitt virksomhetsområde.

Direktoratmodellen vil kunne få følgende oppgaver relatert til IKT i sektoren:

- Modellen vil ha elementer av besluttende makt og kan styre IKT-utviklingen på strategisk nivå.
- Forvalte drift av nasjonale fellesløsninger (men gjør ikke drift selv nødvendigvis selv om flere direktorater også gjør dette, DFØ fungerer eksempelvis både som driftssenter og tjenestesenter under Finansdept.).
- Et redskap for å oppnå (IT-)politiske målsetninger om omstilling i sektoren.

Modellens styrker og fordeler:

- Tydelig mandat og beslutningsmyndighet.
- God gjennomføringsevne.
- Egned innenfor de delene av systemporteføljen hvor standardisering og skalafordeler er de viktigste suksessfaktorene.
- Helhetlig data- og systemforvaltning.
- Slagkraftig organisasjon.

Modellens svakheter og utfordringer:

- Risiko for mer top-down styring med lite involvering fra UH-institusjonene.
- Mindre fokus på de forskjellige kunderollene i sektoren.

²DIFI, Rapport 2013:11 ISSN 1890-6583: Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk

- Noe av fleksibiliteten med mindre selskaper/organisasjoner forsvinner. Man kan miste nødvendig innovasjon og smidighet.
- Det må gjøres et tydelig skille mellom forvaltning og drift innad i direktoratet.
- Det hevdes at direktorater har et negativt omdømme og blir betegnet som udemokratiske og byråkratiserende, ref. DIFI rapport 2013, kap 2.2.2.
- Kan miste viktig og kritisk kompetanse grunnet uvilje til å inngå i et direktorat.

Konsekvenser av dette kan være at alle aksjeselskaper og 1.4.4 organer blir innlemmet i et direktoratet. Dette medfører en stor organisatorisk enhet og samordning av tjenester blir nødvendigvis ikke enklere.

IT-avdelingene ved institusjonene står igjen med daglig drift av det som MÅ være lokalt, samt brukerstøtte. Dette frigjør også kapasitet til å fokusere IT-avdelingenes virksomhet inn mot institusjonenes kjernevirksomhet og lengre opp i institusjonenes verdikjeder (forskningsstøtte, undervisningsstøtte med mer).

UH - forvaltningsmodellen

UH - forvaltningsmodellen er en kombinasjon av dagens modell og direktoratsmodellen. Den søker å ivareta fordelene med begge modellene og minimere ulempene. Vi har kalt den UH-forvaltningsmodell fordi den er styrt gjennom et KD-oppnevnt styre sammensatt av representanter fra UH-sektoren.

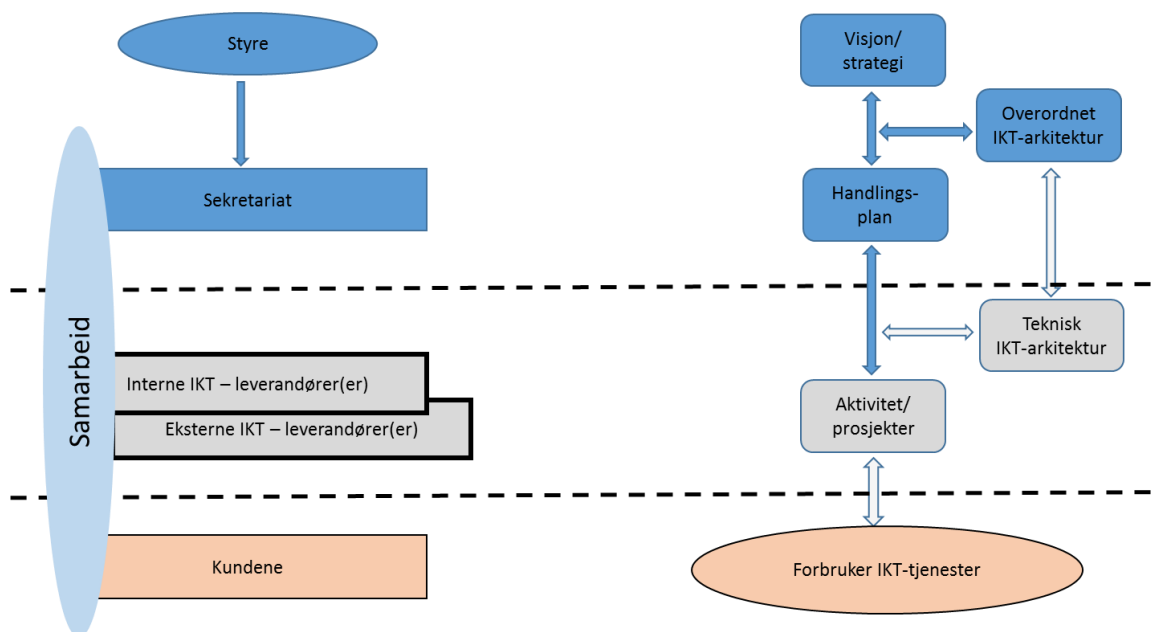
For å oppnå målene i strukturmeldingen om økt kvalitet i utdanning og forskning, med IKT som et virkemiddel, er det nødvendig å etablere et styrings- og forvaltningsorgan som er besluttende for IKT og kan forvalte IKT-strategi, arkitektur og porteføljestyring på et overordnet nivå.

I denne modellen foreslår vi tre aktører, hvorav den første er ny:

- Styringsorganet er premissleverandør og har beslutningsmyndighet for både leverandør- og kunderollen.
- Kunden med flere roller er mottaker av tjenestene, iht arbeidsgruppen for IKT-strategi og deres lagdelte modell, se figur 1.
- En eller flere tjenesteleverandører.

Premissgiver/styringsorgan eid av KD. IKT-leverandører internt i sektoren har over lang tid etterlyst et organ som kan forvalte felles strategi og arkitektur samt beslutte og «realisere» handling på tvers av sektoren. Felleskomponenter som for eksempel studentinformasjon og andre felles data bør eies og styres av organet. Styringsorganet kan bestå av et sekretariat med et styre sammensatt av sektorrepresentanter på høyt nivå utnevnt av KD. Sentrale leverandører bør ha en observatørrolle i styret. Sekretariatet må ha en fast bemanning gjennom et mindre antall faste ansatte (3-5) som forvalter strategi og overordnet arkitektur samt iverksetter fellesaktiviteter. Representanter fra kunde og leverandør inngår i sekretariatet for faglig forankring og legitimitet. Sekretariatet må organiseres på en slik måte at det har myndighet og kompetanse til å forvalte IKT-strategien, arkitekturen, kan iverksette fellesaktiviteter i sektoren, og er premissgiver for både leverandør- og kunderollen.

Figuren nedenfor viser sammenhengen mellom disse aktørene, organisering til venstre og prosess, aktiviteter og styringsdokumenter til høyre.



Figur 2. Aktørbilde

Sekretariatet med sitt styre forvalter og beslutter felles IKT - strategi og overordnet arkitektur. De forvalter og beslutter også en handlingsplan med aktiviteter og prosjekter som leverandørrollen iverksetter. Leverandørrollen forholder seg til teknisk og overordnet arkitektur i sin implementasjon av tjenestene. Kundene forbruker IKT-tjenestene. Et godt samarbeid mellom aktørene er svært viktig for arbeidet.

Vi har sett på forslaget til styring av IT i helsesektoren ved opprettelsen av eHelsedirektoratet, rapporten «Styrket gjennomføringsevne for IKT-utvikling i helse-og omsorgstjenesten». Vårt forslag til organisering er sammenlignbar med forslaget til styring i helsesektoren. De har valgt å legge mye av styringen ut av eHelsedirektoratet og til eHelsestyret. Dette styret, hvor eHelsedirektoratet stiller med sekretariat, er sammensatt av bl.a lederne i de regionale helseforetakene, direktørene for Helsedirektoratet, eHelsedirektoratet og Kommunenes Sentralforbund (for primærhelsetjenesten), utvalgte representanter for kommunene og representanter for pasienter og fastleger. I tillegg har de to underutvalg som skal jobbe med 1) strategi, handlingsplan og porteføljestyring og 2) helsefag, arkitektur og standarder. Underutvalgene er sammensatt av representanter fra de samme enhetene som sitter i eHelsestyret. I UH-forvaltningsmodellen er dette betydelig forenklet. Sekretariatet, med representanter fra kunde og leverandør, er ansvarlig for å utarbeide de nødvendige styringsdokumentene for beslutning i styret.

Kundene (UH-institusjonene): Arbeidsgruppen for felles IKT-strategi har skissert fire viktige roller som er mottaker for IKT-leveranser, læreren, studenten, forskeren og lederen, se figur 1. Det er da naturlig å anta at det er behov for tjenester spesielt tilpasset de forskjellige kunderoller i tillegg til de generiske tjenester som gjelder alle, eksempler for det er epost/kalender/lagring. Man kan anta at det i tillegg til generiske tjenester vil finnes fire tilpassede tjenesteområder for de skisserte rollene. Løpende forvaltning av disse tjenesteområdene må skje i samspill mellom sektorrepresentanter og leverandør(er), alle med høy kompetanse på det aktuelle tjenesteområdet. De må til sammen kjenne behovene og mulighetene internt og i markedet og vil utarbeide nødvendige underlag for beslutninger som må behandles av sekretariatet. Områdene må være svært godt koordinerte seg i mellom og baseres på felles strategi og overordnet arkitektur.

Tjenesteleverandør(ene) av IKT-tjenestene: I dag har sektoren et antall IKT-leverandører som har en tett knytning til KD, enten som aksjeselskap eller som 1.4.4 organisasjoner. I flere tilfeller er IT-avdelinger ved institusjonene underleverandør til de nevnte leverandører, og i noen tilfeller er de

også leverandør til andre institusjoner. Alle disse leverandørene har, eller bør ha, en rådgiverrolle overfor UH-institusjonene og deres strategiske valg på IKT-området. Uansett må alle forholde seg til hva premissgiver beslutter og iverksetter.

I tillegg kommer eksterne leverandører som tilbyr sine leveranser enten direkte til institusjonene eller gjennom koordinerte fellesanskaffelser, gjennom BOTT-samarbeidet eller UNINETT-samarbeidet.

For å oppnå målene i strukturmeldingen samt kravet i den nye strategien om sterkere kundeorientering må leverandørsiden i framtiden være mye bedre koordinert og/eller styrt.

Vi vil mest sannsynlig også i framtiden ha en kombinasjon av intern (under KD) og ekstern (markedet) utvikling og produksjon/drift av tjenester. Vi vil få tilgang til tjenester fra interne, nasjonale og globale skytjenesteleverandører. Disse utviklingstrekkene presser fram en konsolidering på leverandørsiden slik at det blir enklere for premissgiver/kundesiden å styre leverandørene. Men en slik konsolidering bør skje ut fra et kundeorientert behov og en grundig gjennomgang av leveransene. En mengde drifts- og utviklingsoppgaver gjøres i dag av ulike aktører og kan gjøres mer effektivt ved en sterkere koordinering av leveransene. Her er det flere veier å gå:

1. Slå sammen alle leverandørorganisasjoner under KD uten å vurdere hvilke synergier som kan oppnås (Gjedrem/Fagernæs-rapporten «Kunnskapssektoren sett utenfra» er opptatt av sammenslåing for å få færre enheter).
2. Slå sammen de som ut fra fagområde, felles/lik kompetanse og andre fellestrekk er naturlig å slå sammen.
3. Etablere en leverandørkonstellasjon hvor det er en eller kanskje to aktører har en koordinerende rolle overfor kunde- og premissgiverrollen og hvor de øvrige er underleverandører.

Uansett valg av leverandørkonstellasjon må denne være en nøytral part. Vi tror at både alternativ 2 og 3 er gode alternativer sett ut fra målene i strukturmeldingen, men dette bør utredes nærmere før man kan gi en klar anbefaling.

UH - forvaltningsmodellen vil kunne løse følgende oppgaver relatert til IKT i sektoren:

- Modellen vil ha elementer av besluttende makt og kan styre IKT-utviklingen på strategisk nivå.
- Forvaltning av strategi, overordnet arkitektur og beslutter/iverksetter nasjonale fellesløsninger.
- Et redskap for å oppnå (IT-)politiske målsetninger om omstilling i sektoren.

Modellens styrker og fordeler:

- Bottom-up styring med god involvering fra UH-institusjonene, noe som gir eierskap til beslutningene.
- Helhetlig data- og systemforvaltning.
- Beslutningsmodell som svarer på dagens behov for mer styring fra eier.
- Fokus på de forskjellige kunderollene i sektoren.
- Utnyttelse av sektorens samlede kompetanse og samarbeidsform.
- Økt smidighet gir god gjennomføringsevne.
- Fokus på innovasjon.

Modellens svakheter og utfordringer:

- Det er fortsatt en risiko for manglende forankring hos institusjonene i sektoren.
- Ikke nok kompetanse eller kapasitet i sekretariatet.
- Ikke slagkraftig nok organisasjon hvis sekretariatet ikke blir tilstrekkelig bemannet.

Konsekvenser av denne modellen kan være at fusjoner av aksjeselskaper og 1.4.4 organer blir gjennomført, men da sett i forhold til kundebehov og mulig gevinstoppnåelse. De enheter det er formålstjenlige å slå sammen ut i fra ansvar/oppgaver/portefølje blir fusjonert, noe som kan medføre forenkling og effektiv måloppnåelse.

IT-avdelingene ved institusjonene står igjen med daglig drift av det som MÅ være lokalt, samt brukerstøtte på fellestjenester. Enkelte kan også delta i leveranser av nasjonale tjenester, om den enkelte institusjonen finner dette hensiktsmessig i konkurranse med interne oppgaver nærmere egen kjernevirksomhet. Mange vil også bidra inn i krav- og utviklingsprosesser iht. samarbeidsmodellen.

Dette frigjør også kapasitet til å fokusere IT-avdelingenes virksomhet inn mot institusjonenes kjernevirksomhet og lengre opp i institusjonenes verdikjeder. (forskningsstøtte, undervisningsstøtte med mer).

Drøfting av modellene og anbefaling

Drøfting

Dagens modell:

Dagens modell er et resultat av mange års organisk utvikling som har medført etablering av flere organisatoriske entiteter for å løse spesifikke, og etter hvert noe overlappende, behov; BIBSYS, NSD, Samordnet opptak, Felles studentsystem, Christin, Norgesuniversitetet, BOT(T)-samarbeidet og UNINETT. Hver av disse har hatt sine styrende organer uten en tilstrekkelig felles overordnet styring. Man har til tross for denne manglende overordnede styring oppnådd store gevinster. Oppsummert kan man si at modellen har vært en suksess, men vi har kommet til et punkt hvor det er vanskelig å oppnå ytterligere gevinster. Modellen fungerer til en viss grad, men frivilligheten er ikke tilstrekkelig for å oppnå de gevinster som strukturmeldingen etterlyser. Den ivaretar heller ikke behovet for styring av sentrale data som skal deles på tvers. Den noe uklare styringsstrukturen bidrar også til oppbygging av både lokale og til dels overlappende funksjoner rundt om i sektoren, med påfølgende diskusjoner rundt ansvarsområder og oppgavefordeling. Behovet for en sterkere styring har vært etterspurt og IKT-strategien skal foreslå forbedringer for dette. Å fortsette som før er ikke en farbar vei og anbefales derfor ikke.

Direktoratmodellen

Direktoratmodellen kan synes som en god løsning for bedre kontroll, styring og gjennomføring av tiltak i sektoren. Det må endringer til i sektoren både for å redusere kontrollspennet for departementet, og for å effektivisere styringen av IKT-bruken for bedre kvalitet på forskning og utdanning. Institusjonene i sektoren vil i framtiden være tjent med flere fellesløsninger for bedre kvalitet og effektivitet, men dette må skje på en form som fremmer innovasjon, samarbeid og fleksibilitet til å tilpasse seg til nye endringskrav. En slik endring er avhengig av svært god medvirkning fra hele sektoren. UH-sektoren er opptatt av sin autonomi og vil søke innflytelse gjennom påvirkning og medvirkning i prosessene. UNINETT mener at et nytt direktorat ikke er en god løsning for å håndtere dette, men at man bør utrede enklere og mer sektor-tilpassede forvaltningsmodeller.

UH-forvaltningsmodellen

UH-forvaltningsmodellen er en modell som er noenlunde lik dagens modell. Svakheterne i dagens modell kan konverteres til styrker ved å etablere en liten forvaltningsenhet styrt av sektoren selv. En slik modell vil kunne gi den nødvendige styringen på en effektiv måte samtidig som man oppnår tilstrekkelig medvirkning, eierskap til løsningene, kunnskap om institusjonene, fleksibilitet og endringsevne i et stadig mer komplekst IKT-landskap.

Direktoratmodellen har nok en bedre modell for styring og gjennomføring, men mangler den sterke medvirkningen og sannsynligvis den fleksibiliteten og brukermedvirkningen som kreves fra institusjonene.

Anbefaling

Dette notatet er et forslag på hvordan framtidig generell IKT i UH-sektoren bør organiseres og styres. Vi har sett på tre alternativer og vurdert de ut fra styrker/svakheter/muligheter/trusler. Vi har lagt spesielt vekt på medvirkning, eierskap, fleksibilitet, endringshastighet, utnyttelse av sektorens kompetanse og mulighet til styring.

Basert på dette er vår anbefaling å etablere en styringsmodell basert på UH-forvaltningsmodellen.