

Kunnskapsdepartementet

Dato: 8. april 2016

Besøksadresse: Gimlemoen 25 A  
Direkte: 38 14 21 72Saksbehandler: Tor  
Aagedal

## Høringsuttalelse – Rapport Kunnskapssektoren sett utenfra

Det vises til høringsbrev av 11.01.2016 om rapporten Kunnskapssektoren sett utenfra.

UiA har med interesse gjennomgått denne rapporten og har synspunkter både til beskrivelsen av sektoren og de forslag til endringer som fremmes. UiA har primært synspunkter på den del av kunnskapssektoren som er knyttet til universitets- og høyskolesektoren (uh-sektoren), og er prinsipielt av det syn at denne delen av kunnskapssektoren primært bør organiseres separat fra resten både i departement og underliggende organisasjonsenheter. Nødvendig samordning sikres i politikktutforming i departement og Stortinget, eventuelt supplert med konkrete samarbeidsareaner.

Overordnet er UiA enig at det er behov for å utvikle en mer enhetlig og effektiv organisering som gir bedre styring og forvaltning av uh- sektoren, inkludert de tilhørende tjenesteområder som naturlig bør være felles for sektoren. Over tid har arbeidsdelingen mellom ulike organer i mange tilfeller utviklet seg til å ligge i grenseoppgangen mellom hverandre og i noen tilfeller overlappende. Samhandlingen og ressurseffektiviteten kan derfor bli bedre slik vi vurderer det.

Kort oppsummert er vår vurdering at rapporten i liten grad gir grunnlag for å oppnå en effektivisering, forenkling og avbyråkratisering av overordnet forvaltning og underliggende tjenesteyting knyttet til uh-sektoren. Tvert imot er det sannsynlige resultat av å følge ekspertgruppens hovedgrep for omorganisering en ytterligere byråkratisering og mer ineffektiv ressursbruk i sektoren.

Det organisatoriske hovedgrepet som foreslås i rapporten, og som UiA stiller seg negativ til, er å opprette et nytt forvaltningsorgan, definert som direktorat, for høyere utdanning. Et slikt direktorat ville få ansvar for å levere faglig sett svært ulike tjenester og teknologier. En direkte styring underlagt departementet ville dessuten sannsynlig frata institusjonene i sektoren en reell medvirkning i utvikling og forvaltning, noe som igjen vil kunne gi dårligere og mindre brukertilpassede tjenester og IT-systemer. Vi er bekymret for at opprettelse av et mellomnivå mellom departementet og brukerne, uten et styre der brukerinstitutionene er representert, vil svekke dialogen mellom tjenesteforvaltere og brukere, og svekke sektorens brukervedvirkning i utvikling og forvaltning av tjenester og teknologi. Organisering i et stort direktorat vil også kunne skape uklarhet, usikkerhet og utydelighet overfor institusjonene.

Begrunnelsen for omorganiseringen synes å være dels å skape en større symmetri i organiseringen av KDs ulike forvaltningsoppgaver og dels å skjerme politikkutforming og overordnet styring fra løpende forvaltning. Det uttrykkes også en risiko for at løpende forvaltningsoppgaver ikke får den oppmerksomhet som kreves.

UiA er enig i at en del forvaltningsoppgaver knyttet til uh-sektoren, ut fra økt effektivitet og for å sikre ensartet en praksis og transparens på tvers av institusjonene, bør løses i felleskap i sektoren. Dette gjelder spesielt innen IT-tjenester, men også knyttet til andre forvaltningsoppgaver eller tjenesteyting som i dag løses helt eller delvis av KD, UHR, NOKUT, SIU, 1-4-4 organer eller heleide aksjeselskaper. Å samle alle disse oppgavene sammen med etatsstyringen i et nytt forvaltningsorgan definert som direktorat vil som nevnt UiA advare sterk imot. Og i tillegg i prinsippet å inkludere den direkte styringen og dialogen med institusjonene gjør et dårlig forslag enda verre. Hovedargumentet mot en slik løsning er at dette over tid vil gjøre forvaltningen av uh-sektoren mer byråkratisk og ineffektiv, og ikke bidra til høyere kvalitet i uh-sektoren, en utvikling som står direkte i motstrid til den ønskede utviklingen av uh-sektoren.

Etter UiAs vurdering gir rapporten et dårlig grunnlag å konkludere i en ny modell for organisering av kunnskapssektoren og uh-sektoren spesielt. Dette ut fra at rapporten er for generell og overordnet. Dette skyldes dels at mandatet for utredningen er for snevert ved at det nesten utelukkende fokuserer på organisering, uten å vurdere kvalitet og effektivitet i nåværende oppgaveløsning.

UiA vil tilrå at før en konkluderer med en ny organisasjonsmodell bør foreta en grundigere analyse av nåværende oppgaveløsning med fokus hva som kan forberedes gjennom en omorganisering. Bedre arbeidsdeling fordrer at enheter med klare faglige berøringspunkt legges inn under ett felles styre og en enhetlig ledelse. I vurderingen av hvilke enheter som eventuelt bør slås sammen, og hvilken organisasjonsform som velges mener vi at følgende hensyn bør være viktige:

- A. Faglige berøringspunkter mellom enhetene.
- B. Balanse mellom eierstyring og brukermedvirkning.
- C. Organisasjonsform som sikrer effektiv ressursbruk og tett samspill med KD og uh-institusjonene

UiA vil peke på IKT tjenester, både i form av infrastruktur, systemløsninger og anvendelser i tjenesteyting, som de fagområder det er viktigst å samordne og få en helhetlig og ressurseffektiv forvaltning av. Alle uh-institusjoner er underlagt samme lov med tilnærmet identisk samfunnsoppdrag. Det er derfor liten grunn til at uh-sektoren skal benytte en rekke ulike systemløsninger.

Uninett har etter UiAs vurdering gjort en god jobb på IKT infrastruktur og sikkerhet med utvikling og implementering av felles løsninger som er ledende internasjonalt. Overordnet IT-strategi og arkitektur felles for uh-sektoren kan også forvaltes av Uninett. Også videreføring og utvikling av felles sky-tjenester for uh-sektoren er naturlig å knytte til Uninett. Disse fagområder bør videreføres i Uninett, men organisasjonsformen som aksjeselskap bør vurderes endret både ut fra styringsordning og mva.-problematikk.



Når det gjelder mer spesifikke IKT løsninger knyttet til campusutvikling, administrative og fagspesifikke områder er det vår erfaring at Uninett ikke har den nødvendige brukerkompetansen og praktisk/organisatorisk erfaring til å utøve en god og effektiv forvaltning. Disse områder bør derfor ikke være en del av Uninetts tjenesteområder, men Uninett med sine tjenester og ansvarsområder vil være en viktig samarbeidspartner, og etter behov trekkes inn i utviklings- og anskaffelseprosjekter.

Når det gjelder systemløsninger og bruk av disse innen administrative tjenesteområder, som økonomiforvaltning, lønn/personal, sak/arkiv, timeplan/booking med mer, er det en begrenset samordning og eierstyring i sektoren. Dette fremstår ineffektivitet i forvaltning og ressursbruk samtidig som kvaliteten i de aktuelle systemer blir skadelidende. Forvaltning av disse systemløsningene bør organiseres i tett interaksjon med sektoren, men samtidig sikre en tilstrekkelig eierstyring for å utvikle og forvalte felles løsninger. UiA har erfaring med DFØ som systemforvalter og tjenesteleverandør. I likhet med Uninett blir avstanden til brukerens hverdag og dermed brukerkompetanse for svak til at dette er en god løsning. Så lenge systemforvaltningen skjer på et overordnet felles nivå i sektoren kan drift og tjenesteyting/brukerstøtte eventuell knyttes til en eller flere av uh-institusjonene. Basisløsningene må dekke behovet for både store og små institusjoner kombinert med et tilbud av en rekke tilleggsløsninger som institusjonene kan ta i bruk etter behov.

Når det gjelder de mer fagspesifikke områder er det UiAs vurdering er at en samorganisering av FSAT, NOKUTs avdeling for godkjenning av utenlandsk utdanning, statistikk- og analysearbeidet i DBH, BIBSYS, Uninetts arbeid med undervisningsteknologi og CRISTin-organisasjonen vil være godt begrunnet i punkt A, samt imøtekomme ønsket om effektivisering, samordning og standardisering. Også Norgesuniversitetet bør vurderes tatt med. Vi mener primært at en samling under ett felles styre og en felles ledelse vil gi gevinster, til tross for at foretakene har ulik geografisk plassering. Dersom geografisk nærhet vektlegges som en forutsetning for fusjon, støtter vi subsidiært en fusjon mellom FSAT, NOKUTs avdeling for godkjenning av utenlandsk utdanning og CRISTin, og at det etableres et betydelig tettere og mer avklart samarbeid mellom FSAT og BIBSYS og henholdsvis UNINETT og NSD/DBH.

Over tid kan vurderes om forvaltning av de administrative og de fagspesifikke IKT løsninger kan forvaltes i samme organ, men tiden for det er enda ikke modent etter UiAs vurdering.

En organisasjonsform med et styre som representerer både brukerinstitusjonene og departementet, vil ivareta hensynene i punkt B. Det bør også legges til rette gjennom bl.a. prosjektorganisering at det blir en utveksling av personell mellom et slikt felles selskap og uh-institusjonene. Disse to forhold er etter vårt syn et vesentlig suksesskriterium for en eller flere større framtidig sammenslått enheter. Som nevnt bør aksjeselskapsformen søkes unngått.

Når det gjelder UHR er det UiAs vurdering at ekspertgruppens beskrivelse blir for snever. UHR er en interesseorganisasjon, men er samtidig også et samarbeidsorgan som har fremmet utvikling og ikke minst bidra til implementering av felles løsninger som hele sektoren, inkludert KD og samfunnet generelt, har vært tjent med. Den omfattende brukervedvirkningen og aksept som UHR bidrar til vil vanskelig kunne oppnås i andre organisasjoner. Også her bør

en ikke bare være prinsipiell, men også pragmatisk i oppgavevurdering. Det er UiAs vurdering at alle parter kan være tjent med at en del forvaltningsoppgaver fortsatt utføres av UHR.

Oppsummert ber UiA KD i det videre arbeidet med omorganisering om at:

1. Ekspertutvalgets forslag om et direktorat for uh-sektoren legges vekk
2. UH sektoren gjennomgås for en mer enhetlig og effektiv ressursbruk, bl.a gjennom mange av de mindre enhetene slås sammen. Faglige berøringspunkter og en organisering som sikrer brukervedvirkning må vektlegges. Gjennomgangen må balansere mellom prinsipiell og pragmatisk vurderinger hvor forbedringspotensiale som ligger i organsasjonsendringene og aksept for endringene vektlegges.
3. Forvaltning og tjenesteyting hvor IKT er sentrale gjennomgås og organiseres som fellestjenester. UiA tilrår her i utgangspunktet tre forvaltningsorganer, som eventuelt over tid kan organiseres sammen
4. En ny eller flere nye fusjonerte enheter får en organisasjonsform med et styre som sikrer brukerrepresentasjon og brukervedvirkning i utvikling av teknologi og tjenester.
5. En eventuell samorganisering av enheter gjøres gradvis og over tid, slik at virksomhetskritiske systemer og leveranser ikke blir skadelidende

UiA ønsker KD lykke til med oppfølgingen av ekspertutvalgets rapport. I lys av rapportens begrensede fokus og analyser framstår dette arbeidet framstår som krevende, samtidig som det er viktig å komme fram til gode løsninger som forbedrer organisering og tjenesteyting knyttet til Uh-sektoren.

Med hilsen



Seunn Smith-Tønnessen  
universitetsdirektør