



Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Deres ref

Vår ref

2016/556-SVB

Dato

11.04.2016

Hørings svar UiB - Rapport kunnskapssektoren sett utenfra

Under følger Universitetet i Bergens tilbakemelding på rapporten «Kunnskapssektoren sett utenfra». Deler av universitetets tilbakemelding bygger på en gjennomgang av rapporten fra professor Ivar Bleiklie ved Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap.

Sammendrag og anbefalinger

UiB mener rapporten langt på vei gir en korrekt analyse, men er av den oppfatning at løsningsforslagene ikke vil avhjelpe de utfordringene rapporten peker på.

Enhetene mellom departementet og institusjonene må sorteres etter i hvilken grad de primært er rettet inn mot drift og utvikling for institusjonene og i hvilken grad de støtter opp om departements etatsstyring og øvrige oppgaver.

Oppgaver som defineres som departementsnære vil departementet være best til å vurdere organisering av. Det pekes likevel på, blant annet med bakgrunn i empiri, utfordringer ved å legge styringsdialogen i et organ på utsiden av departementet.

Drifts- og utviklingsoppgaver bør eies av institusjonene heller enn å sentraliseres i eller i tilknytning til departement/ direktorat. Dette gjelder også oppgaver som er del av kjernevirksomheten. Slikt institusjonsansvar og eierskap vil sikre behovsdrevet og effektiv drift og utvikling. I høringssvaret skisserer vi alternative løsninger for organisering av disse tjenestene.

Direktoratmodellen

For de norske høyere utdanningsinstitusjonene vil opprettelsen av et nytt forvaltningsdirektorat bety at nærmeste kontaktpunkt i sentralforvaltningen vil bli direktoratet og ikke UH-avdelingen i KD. Det vil blant annet kunne bety at avstanden til den politiske ledelsen vil bli større og dermed at hele den politisk-administrative dynamikken i feltet blir forskjøvet. Kommunikasjonen mellom institusjonen og KD kan endres på måter som er vanskelig å forutsi, men det er nærliggende å tro at det vil øke avstanden til politisk ledelse.

Forslaget om å opprette et direktorat kan ses som et uttrykk for at det finnes et stadig behov for å gå opp grenseganger mellom departementets oppgaver som sekretariat for statsråden, og «rene» forvaltningsoppgaver på nytt og på nytt. Dette skillet er vanskelig å trekke og

oppfatningene av hvor det går og hvordan det kan trekkes opp organisatorisk varierer over tid og fra land til noe som blant annet kommer til uttrykk i forskjellen mellom den «Østnordiske» og den «Vestnordiske» modellen for organiseringen av forvaltningsoppgavene.

Historisk sett er det vanlig å peke på at det i den offentlige forvaltningspolitikken foregår en pendelbevegelse der perioder med desentralisering og sentralisering av den offentlige forvaltningen avløser hverandre. Pendelbevegelsen kan sees som et uttrykk for et varierende behov for politisk kontroll og direkte styring av sentralforvaltningen, f.eks. når perioder der Stortinget har sterke ambisjoner om og muligheter til å utøve politisk kontroll avløses av perioder der det ikke har det. Desentralisering skjer også lettere i perioder der den generelle troen på autonomi og uavhengighet står sterkere.

Fra 1980-tallet og fremover var det en tendens til desentralisering og spesialisering av forvaltningen. Betydningen av faglig autonomi og høy kompetanse ble ofte understreket og i årene fra 1980, og frem til tidlig på 2000-tall fikk vi flere nye organer med forvaltningsoppgaver som bla NOKUT er et eksempel på. De siste årene ser det ut til at pendelbevegelsen har gått mot sentralisering med understreking av behovet for samordning, noe utvalget understreker som et sentralt organisatorisk prinsipp for sitt arbeid.

Forslaget om et nytt direktorat kan oppfattes som uttrykk for et ønske om to ting. Samordning og samling av de nye organene som har vokst frem de siste ti-årene under en myndighet som skal sikre bedre arbeidsdeling og mer effektiv ressursbruk. Dernest er det et ønske om en klarere definering av de høyere utdanningsinstitusjonene som utførende forvaltningsorganer og kontakten med dem som forvaltningsoppgaver. I praksis behøver ikke dette å bli tilfelle. Det finnes nok av eksempler på at denne typen forsøk på sterkere sentralstyring bare gir underliggende organer bedre mulighet til å manøvrere og spille departement og direktorat ut mot hverandre. Hvorvidt et slikt scenario er realistisk eller ikke, avhenger av hvilken type status og forventninger et nytt direktorat møtes med: om det blir en faglig sterk og selvstendig enhet eller om det blir en enhet som klart underordnes departementet med klare forventninger til lojalitet og føyelighet.

Grunnleggende prinsipper

Kunnskapsdepartementet er i hovedsak organisert etter formål, med egne avdelinger og virksomheter for grunnopplæring og barnehage, høyere utdanning, forskning og voksenopplæring. UiBs vurdering er at dette er et godt utgangspunkt for organisering av det statlige virkemiddelapparatet sektoren og gir gode forutsetninger for departementet til å skape en helhetlig politikk.

Opgavene som ligger til Kunnskapsdepartements ansvarsområde kan deles i fem kategorier;

- Faglig sekretariat for statsråden (politikkutforming)
- Organisering og strategisk og operativ styring av sektoren
- Forvaltningsoppgaver og myndighetsutøvelse
- Drift og utvikling av fellessystemer og tjenester
- Tilsyn

UiBs vurdering er at oppgaver som har karakter av forvaltning, drift og utvikling bør ha en sterk forankring i institusjonene fordi dette best sikrer kvalitet, utvikling og effektivitet. Hver oppgave må vurderes, men typiske forhold som vil være relevant er:

- Grad av kobling til primærvirksomheten
- Behovet for virksomhetsdrevet utvikling
- Eierskap til løsning og kostnad
- Avveining av stordriftsfordeler og fordeler ved nærhet til bruker
- Virksomhetstilpasning
- Virksomhetsforankring

Dette betyr at de oppgavene som tenderer til å være institusjonsnære i sitt innhold, ikke bare kan vurderes utfra prinsipper for departementsorganisering, men også må sees i sammenheng med det som sikrer kvalitet og effektive løsninger for og ved institusjonene.

Generelle synspunkt på rapporten

Rapporten gir en god gjennomgang av sektororganiseringen og peker på områder der organiseringen kan bedres. UiB deler rapportens oppfatning om at situasjonen preges av mange virksomheter med uklare grenser og oppgaver, samt uklare roller og organisasjonsformer som ikke virker konsistente med virksomhetenes formål. Noen av virksomhetene har til dels selvmotsigende oppgaver og en organisatorisk plassering og praksis som bremser UH-sektorens muligheter til å realisere sine mål.

UiB deler derimot ikke rapportens forslag til tiltak. Forslagene preges av en gjennomgående holdning om at sentralisering løser ethvert problem. Etter UiBs oppfatning er det ikke grunnlag for en slik slutning. Sentraliserte løsninger kan like gjerne lede til dårligere utvikling av tjenestetilbudet.

Oppgavene som er gjenstand for vurdering i rapporten er intensive med hensyn til informasjonsteknologi. Kritiske faktorer for en vellykket fremtid innenfor IKT kan derfor tjene som *illustrasjon* for forståelsen av kritiske faktorer for en generelt vellykket løsning i sektoren.

Innen informasjonsteknologi er det flere ulike og kryssende behov som en framtidig organisering må dekke. Det skal være balanse mellom forutsigbare, effektive og kvalitative leveranser primært knyttet til de grunnleggende administrative tjenestene innen økonomi, personal og sak/arkiv samt grunnleggende infrastruktur og tjenester som bygger opp rundt innovasjon innenfor de samme områdene. Det siste er nødvendig dersom vi skal kunne realisere vårt mål om framragende forskning og undervisning blant annet gjennom digitalisering og bruk av informasjonsteknologi. Limet som skal binde dette sammen, er blant annet informasjonsarkitektur og en avklart og balansert virksomhetsarkitektur og arbeidsdeling. Arkitekturprinsipper og krav til integrasjon er klare styringskrav som sentrale myndigheter bør legge, men som det bør være opp til virksomhetene å realisere.

Videre er nærhet til og fokus på brukere og fagmiljøer av avgjørende betydning ved utvikling av IKT-systemer og tjenester som er basert på IKT. Utvikling som gjøres fjernt fra brukere uten aktiv deltagelse, koster ofte mer, tar lengre tid og har mindre sannsynlighet for å lykkes. Sterk sentralisert styrt utvikling kan derfor være ødeleggende i denne sammenheng.

Videre er hastighet av avgjørende betydning i realisering og utbredelse av IKT. Forventningene til hurtige leveranser har økt vesentlig både fra brukere og fra omgivelsene. Det er ingen tegn til at dette vil reduseres, og man må ha en modell og en organisering av IKT-utvikling i UH-sektoren som støtter opp under dette behovet.

IKT-området er i stadig utvikling, og det er viktig at vi ikke bygger nasjonale forvaltningsstrukturer som bremser institusjonenes mulighet til å ta i bruk ny teknologi. Etter UiBs vurdering skjer innovasjon og utvikling best i nærhet til de ulike fagmiljøene, gjerne med et element av konkurranse, både innenfor UH-sektoren og private aktører. Institusjonene bør oppmuntres til innovasjon, og det bør etableres strukturer som gjør det lettere å spre vellykkede innovasjoner.

UiBs oppfatning er at en fremtidig organisering av sektoren må fange opp de samme elementene; en organisering som kan balansere forutsigbare og effektive leveranser med innovative løsninger, nærhet og fokus på brukere, enighet om felles strukturer uten for store og rigide utviklingsprosjekter.

Kommentarer til rapportens endringsforslag

UiB konstaterer at det med en direktoratmodell blir et klarere skille mellom politikkdelen og forvaltningsdelen. I utgangspunktet vil en slik organisering normalt øke avstanden mellom enheter i sektoren og politisk ledelse. I rapporten argumenterer utvalget likevel med at kontakten mellom departementet ikke vil svekkes, men fortsette på omtrent samme nivå gjennom faste kontaktmøter. Dette kan innebære flere møteplasser, noe som både kan medvirke til lengre beslutningsprosesser og større grad av klarhet i styringen. Som det er vist til innledningsvis finnes det empiri for at slik modell kan bety et svakt styringsorgan. UiB er derfor tvilende til om en slik løsning er heldig. Etter UiBs oppfatning favner utvalgets forslag for vidt og definerer for mye som departementsnær virksomhet og dermed som kandidater for å samles i et direktorat.

I det følgende gis en vurdering *noen utvalgte organer*, deres fungering og forslag til organisering.

BIBSYS

Sektoren er i en fase der nytt biblioteksystem settes i drift. Dette er en utfordrende prosess der de små institusjonene strever med å bygge opp egen endrings- og vedlikeholdskompetanse og trenger støtte fra Bibsys og/eller universitetsbibliotekene. De større institusjonene bygger for tiden opp egen kompetanse.

UiBs vurdering er at en eventuell omorganisering, i første omgang vil kreve en evaluering av Bibsys med tanke på å definere formål og rolle. UiB stiller spørsmål ved den såkalte nasjonalt konsortium-modellen. Med så mange ulike institusjoner og behov, er det utfordrende å møte de store universitetsbibliotekenes behov for systemutvikling. Vi ser heller ikke de økonomiske fordelene dette vil gi. UiB ser nå et større behov for å bygge opp egen systemkompetanse for bedre å kunne påvirke utviklingen. Det å overlate dette til et sentralt organ kan hemme universitetets ønskede utvikling.

UiB ser ikke hvordan det å legge oppgavene til 1-4-4-organene inn i et sentralt forvaltningsorgan for universitets- og høyskolesektoren, vil resultere i bedre produkter eller tjenester.

FSAT (Felles studieadministrativt tjenestесenter)

FSAT (og FS før dette) har fungert godt som bindeledd mellom institusjonene med fora for å diskutere framtidig drift og utvikling og samordning av rutiner og praksis. Brukermedvirkning har vært avgjørende for å få på plass dagens studieadministrative systemer. Det er viktig at dette ivaretas på en god måte også i framtiden.

Dersom brukermedvirkningen blir for topptung eller styrt av et direktorat, kan den reelle brukermedvirkningen bli redusert. En omlegging vil i så fall ikke bidra til at oppgavene og tjenestene som leveres av FSAT får høyere kvalitet.

UiB ønsker en annen utvikling. FSATs tjenester – spesielt FS-delen – må bringes nærmere brukerinstitutionene og ikke fjernes fra dem.

CRISTin

CRISTin har viktige oppgaver knyttet til utvikling og drift av forskningsinformasjonssystemet CRISTin, forvalte og videreutvikle avtaler for elektroniske tidsskrifter mv og drive frem og koordinere arbeidet med åpen tilgang til forskningsdata. Dette arbeidet trenger høy grad av institusjonsforankring for å lykkes.

UiB ser ikke hvordan det å legge oppgavene til 1-4-4-organene inn i et sentralt forvaltningsorgan for universitets- og høyskolesektoren vil resultere i bedre produkter eller tjenester. En eventuell omorganisering eller sammenslåing krever først en evaluering av CRISTin samt en vurdering av om CRISTin fortsatt skal ha ansvar for alle nåværende arbeidsområder gitt begrenset arbeidskapasitet over lang tid.

Uninett

Uninett leverer viktige tjenester knyttet til basal infrastruktur som forskningsnettet og andre nettsentrerte tjenester som autentiseringsløsninger og sikkerhetsovervåking. Uninett leverer også systemtjenester knyttet til økonomisystemer for sektoren for den tidlige høyskole delen av sektoren. UiB har ikke benyttet disse, men har fått dekket sine behov gjennom BOTT-samarbeidet som er et vellykket samarbeid om administrative tjenester.

Uninett har de siste årene utviklet generelle tjenester og prosjekter som eCampus. Etter UiBs oppfatning er dette i hovedsak tjenester som dekker et behov for små institusjoner. Sektoren etablerer nå større og mer robuste virksomheter som vil ønske å legge egne prioriteringer og egen profilering inn i sine virksomhetsnære tjenester. UiB er i tvil om at denne typen sentraliserte organer kan dekke dette behovet. Dagens opplevelser om distanse og mangel på relevans og gjennomføringskraft skyldes etter UiBs oppfatning strukturelle årsaker.

UiB ser heller ikke hvordan det å legge oppgavene til Uninett inn i et sentralt forvaltningsorgan for universitets- og høyskolesektoren vil resultere i bedre produkt eller tjenester.

SIU

Internasjonalisering er et prioritert område ved alle institusjonene, og SIUs tjenester er til hjelp for institusjonenes kjernevirksomhet. Institusjonsforankringen i SIUs prioriteringer bør derfor økes heller enn svekkes, da internasjonalisering ventes å bli avgjørende for fremtidig suksess i sektoren. Vi ser ikke at en sammenslåing av SIU og andre enheter vil være en fordel for internasjonaliseringsarbeidet.

Program for kunstnerisk utviklingsarbeid

PKUs styre er faglig sammensatt med god kjennskap til kunstnerisk utviklingsarbeid og med en tverrfaglig representasjon fra de kunstneriske utdanningsinstitusjonene. Programstyret har ansvaret for Stipendiatprogrammets seminar og samlinger, som utgjør den felles obligatoriske del av forskerutdanningen i kunstneriske fag. Programstyret har et godt samarbeid med institusjonene knyttet til denne oppgaven og ser på nærheten til institusjonene og fagmiljøene gjennom PKUs vedtekter og organisering som avgjørende for at virksomheten er så vellykket. Ved at en av institusjonene er gitt operatøransvar for administrasjonen av PKU kan det administrative arbeidet løses med små og målrettede ressurser.

UiB anbefaler at dagens modell videreføres.

NOKUT

Utvalget foreslår å skille ut godkjenning av utenlandsk utdanning fra NOKUT, og at NOKUT i stedet rendyrkes til kvalitetsarbeid. I forbindelse med kvalitetsutvikling og tilsyn er det viktig å opprettholde et skille mellom forvaltningsmessige vurderinger og faglige vurderinger. UiB støtter derfor dette forslaget

UiB er videre enig i at NOKUT må ha en egen forankring mot departementet.

NSD

NSD har en tydelig oppgave å sikre nasjonal statistikk fra UH-sektoren. NSDs «kundegruppe» er i prinsipp hele nasjonen, statsforvaltningen i tillegg til sektoren selv. DBH bør videreutvikles utfra formålet om å sikre nasjonal sammenlignbar statistikk. NSD bør imidlertid ikke prøve å dekke behovet for interne styringsdata ved institusjonen. Interne styringsdata er et område som vil kreve tettere kobling til virksomhetens ledelse og de gjeldende prioriteringer.

UiB støtter at NSD forankres i et organ på nasjonalt nivå.

Alternativt forslag

Utvalget peker på en rekke enheter under KD som kan organiseres samlet og nærmere departements forvaltningsdel, og da fortrinnsvis som et eget direktorat. UiB mener enheter som er integrert i etatsstyring eller har kontrolloppgaver bør ha slik departementstilknytning.

Enheter som har oppgaver med stor grad av utviklings- og driftsinhold bør bringes nærmere institusjonene heller enn å fjernes fra dem. Det er avgjørende at utvikling og drift utvikles nedenfra-og-opp og at en modell med serviceenheter «over» institusjonene ikke gir nødvendig forankring og kontroll. En slik modell fører heller ikke til at institusjonene tar det nødvendige ansvar.

Enheter som drifter eller forvalter systemer (som FS, CRISTtin, Bibsys og andre forvaltningssystemer) og støttefunksjoner (som Uninett) bør eies av institusjonenes selv gjennom en hensiktsmessig eierorganisering. Enheter som bidrar direkte inn i kjernevirksomheten (som SIU) bør også ha en tydelig institusjonsforankring. Dette vil pålegge et klart ansvar for å utvikle og opprettholde riktig grad av kontroll, kvalitet og effektivitet. Innenfor en slik struktur vil institusjonenes behov være driver for serviceenhetenes drift og prioriteringer. I en modell der denne typen enheter organiseres direkte under KD vil en risikere at dette perspektivet reduseres og at en på sikt står med uønskede løsninger med lavere behovsdekning.

Det finnes ulike modeller for et institusjonsbasert eierskap til denne typen tjenester:

- Nasjonal arbeidsdeling
 - o Samarbeidstiltaket FS var et vellykket eksempel på en nasjonal arbeidsdeling. Bibsys har vært det samme. I en nasjonal arbeidsdeling tar en institusjon på seg leveranseansvar for hele sektoren.
- Regional arbeidsdeling
 - o Regional arbeidsdeling kan bety at de største institusjonene forsyner sin landsdel el. område med tjenester. Slike løsninger har vært testet på innkjøpssamarbeid gjennom SAK og kan videreutvikles.
- Forpliktende samarbeid
 - o Forpliktende samarbeid kan fungere som BOTT-samarbeidet der noen institusjoner inngår avtale om felles aktivitet. UiO, UiB og NTNU har i snart 15 år hatt et slikt samarbeid om felles drift av økonomisystemene.
- Markedsløsninger
 - o Markedsløsninger kan en se for seg der en legger ned egenproduksjon av en tjeneste og heller kjøper tjenesten i et marked.
- Kombinasjoner
 - o En kombinasjonsløsning vil være basert på vurderinger av hva som gir riktig innovasjon, kvalitet og effektivitet i kommende periode. Dette kan variere over tid.

UiB er rede til å påta seg ansvar slik det er skissert over basert på at det er et lokalt eierskap, fortrinnsvis hos et realistisk antall institusjoner. SIU er lokalisert i Bergen og kan tjene som eksempel på en virksomhet UiB kunne forvaltet nasjonalt. På regionalt nivå kan administrative tjenester og IT være eksempler.

For at en slik modell skal fungere bør trolig antall institusjoner med leveranseansvar være begrenset. Hvorledes funksjonene så skal organiseres og drives vil da være opp til de institusjonene som utøver eierskapet.

En sortering av enhetene som i dag ligger mellom institusjonene og departementet i institusjonsnære og departementsnære vil danne grunnlag for prosessen videre. KD vil umiddelbart kunne organisere de enhetene som naturlig sogner mot departementet, eventuelt i et forvaltningsdirektorat dersom departementet selv ser fordeler med det.

De enhetene som naturlig sogner mot institusjonene, bør en bruke noe mer tid på. Det er avgjørende at en finner legitime ordninger som kan fungere og som skaper riktig tjenester,

bedre kvalitet og kosteffektive løsninger. I UH-sektoren bør institusjonene selv ta ansvar for dette. Institusjonene vil trenge noe tid til å utvikle disse løsningene, men erfaring viser at det er grunnlag for å utvikle gode løsninger.

Vennlig hilsen

Dag Rune Olsen
Rektor

Kjell Bernstrøm
universitetsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer.