

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Dato: 11.04.2016
Deres ref.: 16/138
Vår ref.: 2016/698 STVJFP1

Høringssvar fra UiO til KD

Høringssvar - Rapport «Kunnskapssektoren sett utenfra»

Hovedbudskap

- UiO mener rapporten på en god måte viser mangfoldet og kompleksiteten i sektoren. Rapporten er imidlertid mangelfull når det gjelder faglige analyser av de ulike tiltakene i sektoren, og er således for snever som beslutningsgrunnlag.
- UiO deler vurderingen av behovet for organisasjonsmessige endringer, men slike endringer må baseres på faglige analyser og ta faglige hensyn.
- UiO støtter ikke forslaget om å etablere et nytt, sentral forvaltningsorgan/direktorat for universiteter og høyskoler.

Som påpekt i mandatet til utvalget, har Kunnskapsdepartementet ansvar for en stor, mangfoldig og kompleks sektor. Gitt utvalgets korte tidsfrist og brede mandat er det etter vårt syn gjort et imponerende arbeid med å vise mangfoldet og kompleksiteten i sektoren. Av naturlige årsaker fremkommer det i liten grad hvilke reelle vurderinger og faglige analyser som er gjort av de ulike tiltakene i sektoren. Selv om vi har forståelse for at dette mangler, mener vi at rapporten – gitt det relativt omfattende endringsforslaget som foreligger – ville stått seg bedre om også dette var inkludert.

UiO vil i det følgende konsentrere oss om de forslagene som er knyttet til UH-avdelingens underliggende virksomheter, og i mindre grad om de øvrige delene av departementets virksomhet. Vi er vertsinstitusjon for flere av de underliggende virksomhetene som er omtalt i rapporten. Disse er invitert av KD til å avgi høringsuttalelser på selvstendig grunnlag, og kommenteres derfor ikke ytterligere i det følgende.

I Meld. St. 18 (2014-2015), *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*, ble det varslet at departementet ville oppnevne en arbeidsgruppe som skulle se



Rektor

Postadr.: Postboks 1072 Blindern, 0316 Oslo
Kontoradr.: Lucy Smiths hus,
Problemveien 7, 9. et., 0313 Oslo

Telefon: 22 85 63 03
Telefaks: 22 85 44 42
postmottak@admin.uio.no
www.uio.no
Org.nr.: 971 035 854

på en helhetlig strategi for organisering, utvikling, og bruk av IKT i sektoren. Arbeidsgruppen ble oppnevnt høsten 2015. I henhold til mandatet gitt av KD skal gruppen blant annet:

- *Foreslå en IKT-strategi for UH-sektoren. Strategien bør ha som ett av ev. flere mål å sikre koordinering, samhandling og kompetanseoverføring.*
- *Foreslå tiltak for å gi mer enhetlig organisering og færre institusjonsvise løsninger.*

UiO anser det som naturlig at resultatet fra denne arbeidsgruppen vil være et viktig bidrag i forhold til det videre arbeidet vedrørende de deler av sektoren som er knyttet til IKT-området. UiO vil derfor ikke omtale disse i detalj.

Overordnet tilbakemelding

UiO støtter ikke anbefalingen om å opprette et sentralt forvaltningsorgan for universitets- og høyskolesektoren direkte underlagt departementet. Et slikt organ ville få ansvar for å levere faglig sett svært ulike tjenester og teknologier. En direkte styring underlagt departementet vil dessuten kunne frata institusjonene i sektoren medvirkning i utvikling og forvaltning, og gi dårligere og mindre brukertilpassede tjenester og IT-systemer.

Vi mener generelt at utvalget i sin beskrivelse i for liten grad har sektorens behov med i sine vurderinger. Sektoren sees i hovedsak fra departementets ståsted i rapporten, og etter vår mening bærer rapporten preg av i for stor grad å vektlegge departementets behov for styring og effektivitet. De faglige premissene er nærmest fraværende. Når «effektivitet» skal vurderes denne konteksten, så må vurderingen være av en mer helhetlig og faglig art enn det rapporten legger opp til. Å etablere et stort, nytt direktorat – slik rapporten anbefaler - vil muligens være effektivt sett fra perspektivet om departementet som rendyrket faglig sekretariat, men kan samtidig medføre at brukerorientering forvitrer og dermed effektiviteten som helhet for sektoren reduseres. Dette helhetlige, faglige perspektivet mangler.

Det er i denne forbindelse viktig å påpeke at flere av de tiltakene som rapporten beskriver, har sin bakgrunn i behov ved institusjonene – som sektoren i samråd med departementet har kommet frem til løses best som fellestiltak. Dette har gjort at sektoren på flere områder ligger langt fremme med brukerorienterte, effektive nasjonale løsninger – både i en nasjonal og internasjonal sammenheng. Det er viktig man for fremtiden ikke etablerer strukturelle hindringer for utviklingen av denne type tiltak.

I forlengelsen av dette vil vi minne om at antall direktorater utenfor de politisk ledede departementene har vært i sterk vekst. I dag har vi 60 ulike direktorater. Begrunnelsen har vært at departementene skal avlastes for mer tekniske og rutinemessige oppgaver og at et utvidet statlig virkefelt krever nye byråkratiske redskaper. Realiteten er imidlertid at mange av direktoratene har gått inn i de politiske beslutningene, langt utenfor det som er teknikk og rutine. Utvidet beslutningsmakt er byråkratiske organers åpenbare egeninteresse, samtidig som direktoratene er skjermet mot direkte politisk oppfølging. Difi – som selv er et statlig direktorat – gav nylig ut en rapport som gjengir og understøtter mye av forvaltningsforskningen på dette feltet.

Produktivitetskommisjonen andre rapport viser på sin side til følgende: «Omfattende politisk og administrativ delegering og målstyring har skapt kontrollbehov og rapporteringskrav som har gitt seg utslag i en byråkratisering av offentlig sektor, både i form av mer byråkratiske prosesser og flere byråkratårsverk. For det første har det vært en sterk økning i mål, aktivitetskrav og føringer fra toppen i styringssystemet. Et eksempel er Forskningsrådet, som i siste års tildelingsbrev er pålagt mer enn 500 slike mål og føringer.»

Kommisjonen slår fast at det er flere drivkrefter bak den politiske overstyringen av forskningen. Blant disse er praktiseringen av sektorprinsippet for forskning, statsrådsansvaret og budsjettprosessen. UiO kan vanskelig se at etableringen av et stort direktorat vil motvirke denne utviklingen.

Vi slutter oss til beskrivelsen om at organiseringen i sektoren har vokst frem uten en overordnet plan, for å løse konkrete utfordringer som har oppstått på ulike tidspunkter. Vi forstår og støtter departementets behov for å utvikle en mer enhetlig og robust organisering som gir bedre styring av egen sektor. Arbeidsdelingen mellom ulike organer er ikke alltid hensiktsmessig, og samhandlingen kan bli bedre. Grep for å rette opp i dette ønskes velkommen av UiO.

Rapportens konkrete forslag

Utvalget på mange relevante problemstillinger og kommer med en rekke anbefalinger som UiO overordnet støtter, blant annet:

- At forvaltningsoppgaver bør flyttes fra UHR.
- At både NOKUTs og SIUs rolle bør tydeliggjøres/rendyrkes, ut fra hvilke oppgaver og tjenester de er satt til å løse og levere.
- At 1.4.4.-organenes organisasjonsform er uhensiktsmessig.
- At Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), UNINETT og Universitetssenteret på Svalbard (UNIS) i utgangspunktet ikke er naturlig å organisere som aksjeselskap.
- At statlig eide forskningsinstitutter slik som Simula, generelt sett bør ligge under relevante departementer eller overføres andre relevante aktører i sektoren¹.

Som nevnt er UiO enig i at det er behov for å se på organiseringen av sektoren. Det er utfordrende med mange, til dels svært små og spesialiserte virksomheter. I tillegg er det til dels uklar ansvarsfordeling og arbeidsdeling mellom ulike virksomheter, tilsvarende også mellom departementet og virksomhetene, og det er et betydelig potensiale for mer samarbeid og oppgaveløsning på tvers. Et høyt antall slike virksomheter gir et tilsvarende økt koordineringsbehov.

¹ Universitetet i Oslo (UiO) har i forbindelse med arbeidet knyttet til «Konsentrasjon for kvalitet», Strukturreform i Universitets- og høyskolesektoren (Meld. St. 18), ønsket at Simula og Universitetssenteret på Kjeller (UNIK) ble en del av virksomheten ved UiO.

Utvalget har imidlertid, etter UiOs oppfatning, i liten grad drøftet eksplisitt om noen av virksomhetene allerede har oppfylt sitt opprinnelige oppdrag – og mer prinsipielt om sektorens samlede evne til å håndtere konsekvensen av dette gjennom f.eks. avvikling eller restrukturering av aktiviteter eller virksomheter. Vi kan heller ikke se at utvalget har tilstrekkelig faglig belegg for argumentet om at mange av tiltakene har en organisasjonsform som ikke er tilpasset deres kjerneoppgaver.

Etatsstyring

Utvalget foreslår å delegere etatsstyringen for universiteter og høyskoler fra departementet til et overordnet forvaltningsorgan for høyere utdanning. Begrunnelsene for dette er flere, men for utvalget synes det å være et viktig prinsipielt argument at departementets rolle som politisk sekretariat bør rendyrkes.

For utdanningsinstitusjonene framstår dette forslaget som det største bruddet med etablert praksis og styringslogikk i kunnskapssektoren. Vi mener at en slik delegering vil ha mange uheldige konsekvenser. Forslaget baserer seg i for stor grad på prinsipper framfor realitetsvurderinger av sektorens særegenheter, og vil gi en mer kompleks og ressurskrevende styringsstruktur. UiO vil peke på at sektorens samfunnsoppdrag er svært bredt sammensatt og har stor samfunnsmessig betydning: Utdanning av nøkkelpersonell til alle store samfunnssektorer; kunnskapsutvikling gjennom forskning på nær alle samfunnsområder; formidling av kunnskap til sivilsamfunnet i alminnelighet; kritisk forskningsbasert etterprøving av private og offentlige beslutninger og virkemiddelbruk; bærer av kulturelle verdier bl.a. gjennom forvaltning og utvikling av danning, norsk som akademisk språk osv.

UiO mener etatsstyringen overfor utdanningsinstitusjonene fortsatt må ivaretas av Kunnskapsdepartementet direkte. Etatsstyringen kan imidlertid foredles og videreutvikles, bl.a. gjennom utviklingsavtalene som nå skal utprøves i sektoren.

Lærerutdanningen

Utvalget foreslår at Utdanningsdirektoratet bør få en sterkere og mer formalisert faglig rolle i utformingen av lærerutdanningen. Det er ikke helt tydelig hva en slik formalisering vil innebære, men UiO ser det som avgjørende for utviklingen av lærerutdanningene at den styres på lik linje med annen høyere utdanning. Gjennom forskrift om rammeplaner for de ulike lærerutdanningene har Kunnskapsdepartementet en styringsrett over innhold, struktur og omfang av praksis. For lærerutdanningene som annen høyere utdanning, har NOKUT ansvar for tilsyn og akkreditering. En styring utover dette gjennom Utdanningsdirektoratet vil innebære en detaljering som etter UiOs oppfatning bryter med Universitets- og høyskoleloven.

Utvalget argumenterer for at Statped sine tjenester bør tilbys på laveste mulig forvaltningsnivå. Det bør derfor utredes om deler av oppgavene Statped forvalter i dag kan overføres til PP-tjenesten, og at man heller viderefører Statped som et spissmiljø innenfor avgrensede områder som kommuner og fylkeskommuner ikke kan forventes å forvalte.

Utfordringer på tvers av departementene

Rapporten har i liten grad sett på eller drøftet utfordringer på tvers av departementene. Vi opplever at samarbeidet/samordningen mellom særlig KD og HOD kunne vært bedre. Sektorene disse departementene representerer har til dels ulike systemer som er viktige for forskning og undervisning, og selv om vi har avtaleregulert en del områder, opplever vi at mye gjenstår. Blant annet gjenstår en god del arbeid med å få på plass gode systemer som kan virke som insentiver i begge organisasjoner, i stedet for å være insentiver i det ene og disinsentiver i det andre.

Vi håper at «Husebekk-utvalget» vil adressere disse utfordringene, men vil allerede nå påpeke behovet for å etablere en funksjon for koordinering og samordning av overlappende virksomhet mellom HOD og KD.

I denne forbindelse viser vi bl.a. til Sverige, som har en ordning med en nasjonal samordner for livsvitenskapsektoren, med en særlig oppgave å styrke samvirket mellom forskning, helsesektor og næringsliv.

Avslutning

Vi ser frem til den videre oppfølgingen av rapporten, og vil være en aktiv og positiv bidragsyter inn i et slikt arbeid. UiO erkjenner behovet for å gjøre endringer i sektoren. Men rapportens avgrensede utgangspunkt – uten at man har vurdert formålene med tiltakene i sektoren, en bedre faglig analyse av tjenestene og et tydeligere brukerperspektiv – gjør at UiOs tilbakemelding preges av dette. Vi ser frem til å bidra aktivt til de utfordringene sektoren står overfor, men vi håper det videre arbeidet i større grad vil legge et bredere perspektiv til grunn enn det denne rapporten har gitt rom for.

Med hilsen

Ole Petter Ottersen)
rektor

Gunn-Elin Aa. Bjørneboe
universitetsdirektør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk ved UiO og er derfor ikke signert.

Saksbehandler:

Johannes Falk Paulsen

+4722854057, j.f.paulsen@admin.uio.no