DIREKTORATET
FOR IKT OG FELLESTJENESTER
I HØYERE UTDANNING
OG FORSKNING

Kunnskapsdepartementet	Vår dato 05.06.2020	Deres dato 20.02.2020
Postboks 8119 Dep 0032 Oslo	Vår referanse 20/00302-2	Deres referanse 20/869
	Ugradert	Saksbehandler Roar Olsen

Innspill til styringsmeldingen fra Unit

Unit takker for invitasjon til å gi innspill til styringsmeldingen. Innspillene knytter seg til

- Erfaringer fra å være både myndighet og leverandør
- Direktoratenes rolle og helhet i virkemiddelbruk
- Flere leverandører av fellestjenester for infrastruktur og IKT
- Samstyring og brukermedvirkning
- Dataeierskap for livslang læring.

Unit skal bidra til å realisere de til enhver tid gjeldende sektormålene for forskning og høyere utdanning. Vi har ansvar for nasjonal samordning og et overordnet ansvar for forvaltningen av IKT og digitalisering på sektornivå, og vi har myndighet til å treffe beslutninger innenfor våre hovedområder i tråd med vedtektene. Vi har ansvaret for å iverksette og følge opp strategier og policyer fastsatt av departementet, og vi skal iverksette og følge opp initiativ fra sektoren. Unit sin største oppgave relatert er å levere fellestjenester til institusjonene. God og forpliktende brukermedvirkning er avgjørende, både på overordnet strategisk nivå og knyttet til tjenesteleveransene.

Unit blir etatsstyrt av Kunnskapsdepartementet (KD) og har etablert en samstyringsmodell for brukermedvirkning fra sektoren på både strategisk, taktisk og operativt nivå. Digitaliseringsstyret, flere fagutvalg for strategiske råd, og tjenesteråd for styring av fellestjenester.

Erfaringer fra å være både myndighet og leverandør
Unit - Direktoratet for fellestjenester og IKT ble etablert 01.01 2018, og har en myndighets- og forvaltningsrolle som direktorat og er samtidig en leverandør av fellestjenester til høyere utdanning og forskning. Vi har noen erfaringer som bør vurderes både relatert til styringsmeldingen og arbeidet med ny UH-lov.

Myndighetsrollen og leverandørrollen er to grunnleggende forskjellige oppgaver hva gjelder rolleforståelse og hvilke kulturelle dimensjoner organisasjonen bør preges av. Samtidig har Unit i sin oppbygging hatt store fordeler av at de nye myndighetsoppgavene ble etablert med bakgrunn i den erfaringen og kompetansen som medarbeiderne i de tre leveranseorganisasjonene Ceres, Bibsys og overførte deler av Uninett hadde. Vi har også gode erfaringer i at nasjonale strategier og prioriteringer lettere kan tas inn i eksisterende tjenester ved at myndighetsorganet og leverandøren av de er en og samme organisasjon. Dette har også gitt økt handlekraft, noe håndteringen av hurtige tiltak i Koronasituasjonen også viste.

Rollen Unit har knyttet til de samordna opptakene innebærer også forvaltningsvedtak knyttet til kvalifisering og i utøvelse av rollen som klagenemnd. Dette er en kombinasjon av tjenesteleveranse og myndighetsutøvelse som gir en effektiv forvaltning.

Begge disse rollene i en og samme virksomhet byr også på noen praktiske dilemmaer i utøvelse av ulike oppgaver. Forsknings- og høyere utdanningsinstitusjoner som kunder har i enkelte tilfeller uttrykt en frykt for myndighetsutnyttelse for å oppnå gunstige posisjoner som leverandør, og interessemotsetninger med leverandøren adresseres til en leverandør som også er myndigheten. Så langt mener vi at Unit har klart å balansere rollene uten misbruk av myndighetsrollen, men vi registrerer den psykologiske effekten og usikkerheten dette likevel gir hos institusjonene. Konflikter knyttet til tjenesteleverandøroppgavene eskaleres raskere enn de gjorde tidligere. Dette kan være en indikasjon på en form for beskyttelsesmekanisme mot direktoratet. Leverandøren og brukerorganisasjonene (kundene) av tjenestene må jobbe sammen som partnere, og er avhengige av et likeverdig tillitsforhold for å skape mest mulig verdi. Samtidig får vi tilbakemeldinger om at Unit med sine roller faktisk har vært en pådriver og samordner i digitaliseringen for å sikre at ressursene brukes smart knyttet til investeringer. Andel fellesinvesteringer for god ressursutnyttelse har økt de siste årene. Ved en alternativ organisering av en rendyrket leverandørorganisasjon styrt av institusjonene selv, må det uansett sikres virkemidler som sikrer god ressursutnyttelse og som viderefører økningen i fellesinvesteringer knyttet til digitalisering.

Unit opplever på tross av en positiv utvikling også en viss motvilje mot fellesinvesteringer. De store institusjonene ønsker mest mulig egen styring og kontroll, og ønsker derav å gjøre mye selv, mens det blir for dyrt for de mellomstore/små hvis de store ikke er med. De fire eldste universitetene har organisert seg gjennom BOTT samarbeidet, og ønsker heller å kjøre store fellesprosjekter gjennom denne organisasjonen hvor de selv sitter med kontroll og styring, enn å ta den til Unit som også har blitt et direktorat med den frykten de har for eventuell overstyring, selv om den forhåpentligvis er ubegrunnet. Unit skal sikre at det gjennom bred brukerinvolvering etableres gode og balanserte fellestjenester der kost/nytte og gevinster vurderes for sektoren samlet. Gjennom at vi er et direktorat opplever vi også en økt forventning fra institusjonene til sentralfinansieringer fra KD for større investeringer, dette skaper også en viss tilbakeholdenhet i å sette igang gode fellesprosjekter. Effektiv ressursbruk forutsetter derfor at det er forutsigbarhet for sektoren om hva som skal finansieres ved felles investeringer og hva som sentralfinansieres. Samstyringsfunksjonene gjennom digitaliseringsstyret, fagutvalg og tjenesterådene kompenserer en del og viser reell medvirkning, men potensialet for samarbeid er større og ville fått mere kraft og fart hvis institusjonene selv hadde hatt en mer formell eier- og styringsrolle ovenfor leverandørorganisasjonen.

Unit er et nettobudsjettert forvaltningsorgan og fører et SRS basert regnskap. Dette gir en bedre tilpasning til å drive en kombinert bevilgningsfinansiert og brukerfinansiert virksomhet. Statsforetak eller statlig AS er likevel organisasjonsformer som muliggjør et bredere spekter av finansieringsinstrumenter for en leverandørutøvelse. Oppbygd egenkapital, samt muligheter for lån og kassakreditt kan gi investeringsmuligheter uten bevilgninger over statsbudsjett. Kostnadene for investeringen kan deretter prises inn i brukerbetalingen når tjenesten er klar for bruk. Disse finansieringsinstrumentene kan også ta opp i seg årlige økonomiske svingninger, og gi større forutsigbarhet til bevilgningsfinansierte betalere. En slik organisasjonsform gjør det også lettere å sikre likviditet når inntekter fra kundene og faktura til tredjepartsleverandører kommer på ulike tidspunkt. Det vil også muliggjøre større grad av partnerskap og langsiktige avtaler med leverandører,

offentlig-privat samarbeide, gi en ryddigere regnskapsføring, være mer optimalt ift. merverdiavgift og redusere sannsynlighet for feil behandling i forhold til lovverket.

Direktoratenes rolle og helhet i virkemiddelbruk
Digitaliseringen har sin strategiske kontekst som et vesentlig virkemiddel for høyere kvalitet i utdanningen, økt arbeidslivsrelevans, livslang læring, studentmobilitet, økt tilgjengelighet på utdanning, verdensledende og åpen forskning, det grønne skiftet og effektivisering av administrative oppgaver (muliggjøre ABE reformen). Dette gjør at digitalisering som virkemiddel og tiltak er vesentlige også for Diku og Nokut. Unit har som direktorat ansvar for helhetlig IKT forvaltning og samordning av digitaliseringen med digitaliseringsstrategi, handlingsplan og porteføljestyring av utviklingsprosjekter som viktige virkemidler. Diku har en særskilt grenseflate mot Unit knyttet til at de forvalter tilskuddsmidler som blant annet skal bidra til å oppnå de samme politiske mål hvor digitaliseringen er et vesentlig virkemiddel. Vi erfarer behov for en bedre kobling mellom virkemidlene strategi, handlingsplan og porteføljestyring fra Unit og finansieringsvirkemidlene fra Diku. Prosjekter som gis tilskudd av Diku og som viser seg å være effektfulle, bør raskt skaleres som nasjonale fellestjenester og gi verdi langt utover det fakultetet eller den institusjonen som mottok tilskuddet. Enkelte av tilskuddene kunne også blitt benyttet til å finansiere fellesinvesteringer direkte, slik at man der det er egnet, kan få større verdi av en investering til flere fra starten av. Dette vil i sum gi en enda mere kraftfull gjennomføring.

Kompetanse Norge mottar også digitaliseringsoppdrag for realisering av livslang læring hvor høyere utdanning er en vesentlig aktør. En mer helhetlig styring og gjennomføring av digitalisering og kvalitetsutvikling med tilhørende virkemidler som strategi, planer, porteføljestyring og resultatindikatorer, som kan sees sammen med finansieringsvirkemidler vil være en styrking som gjør at vi også bedre kan sette brukeren i sentrum for livslang læring. Vi må unngå å bygge konkurrerende plattformer og løsninger grunnet at direktoratene har ulike roller og oppdrag.

Sammenhengen mellom digitaliseringsstrategi, finansieringsvirkemidler og Nokut sin rolle ved bruk av lov/forskrift er også viktig. Nokut har allikevel som tilsyn og akkrediteringsinstans en uavhengighet i sin rolle som tilsier at de delene fortsatt bør være en atskilt virksomhet.

Flere leverandører av fellestjenester for infrastruktur og IKT
I tillegg til Unit er det flere statlige aksjeselskaper som leverer infrastruktur og IKT-tjenester til høyere utdanning og forskning. Det er mer krevende å samordne strategier og fellesfunksjoner for å bruke ressursene best mulig ved ulike virksomhetsvise strategier vedtatt av separate styrer. En mer konsolidert organisering av IKT leverandørene vil være en sterkere bidragsyter til å realisere felles strategier, gi bedre ressursutnyttelse og mer helhet i løsningene for institusjonene og brukerne. Dette vil også gi en mer robust organisasjon og en økt tilgang til kompetanse.

Samstyring og brukermedvirkning
Units vedtekter slår fast at "For å ivareta institusjonenes behov og interesser, skal det etableres hensiktsmessig og forpliktende brukerinvolvering som innebærer tydelig medvirkning både fra institusjonene i høyere utdanning og forskning og øvrige brukere av tjenestene, f.eks. innen helsesektoren." For å realisere dette har Unit etablert en styringsmodell for digitaliseringsarbeidet med høy grad av brukermedvirkning og innflytelse fra UH-institusjonene. Styringsmodellen gjør det

mulig å videreføre det tette samarbeidet om fellestjenester og nyutvikling gjennom handlingsplan, porteføljestyring og konkrete prosjekter.
Det er viktig for digitaliseringsarbeidet at forpliktende brukermedvirkning kan fortsette. Samarbeid mellom universiteter og høyskoler om nasjonale fellesløsninger bør videreføres. Slike samarbeid omfatter sektorinterne løsninger som FS og Samordna opptak, men også samarbeid om forskningsinfrastruktur som Helseanalyseplattformen eller tungregning. Finansiering av fellesløsninger som spenner over sektorgrenser eller har samarbeid mellom privat og offentlig sektor kan være komplisert å få til med dagens styringsmodeller, for eksempel for tungregning når nye brukergrupper innen klima eller livsvitenskap øker sin bruk av løsningene uten at finansiering følger bruksmønster.

Dataeierskap for livslang læring
Livslang læring medfører at studenter i større grad trenger tilgang til læringsressurser fra institusjonene, sine egne arbeider og resultater fra utdanning på tvers av flere utdanningsinstitusjoner. Tilgang til læringsressurser bør ikke være begrenset av at studenten er innenfor en institusjon, men kunne fungere på tvers. Studenter bør også kunne få informasjon gjennom læringsanalyse av digital aktivitet. Dette innebærer at eierskap til data for studenter bør avklares, og at et felles studentregister bør sikres gjennom samstyring. For vitnemål og karakterer gir Vitnemålsportalen tilgang på tvers, men denne bør bygges ut med mer informasjon om kompetanse og kvalifikasjoner som kan støtte god tilrettelegging fra utdanningsinstitusjoner, arbeidsliv og samfunnsliv. Flere eksempler på datadeling og behov for regulering er spilt inn fra Unit i høringen om ny UH-lov.

Store globale aktører som behandler data på vegne av sine kunder (som Google, Facebook, Canvas og mobiloperatører) samler inn mye informasjon om bruksmønstre for brukerne av tjenestene. Utdanningsinstitusjonene trenger tilgang til bruksdata leverandørene samler inn både for å forbedre kjernevirksomheten (undervisning og forskning), og for å jobbe mer effektivt administrativt gjennom kontinuerlige forbedringer. Disse bruksdataene kan fortelle noe om enkeltindividers handlingsmønstre og fysiske bevegelser, hvem de er i kontakt med osv., og kan benyttes til å profilere brukerne av tjenestene. Dette er data som kan ha høy nytteverdi, f.eks. for læringsanalyse, for forskning, som bevismateriale i rettssaker, og nå i disse koronatider for å spore smitteveier for viruset. Men slike bruksdata er en utfordring for personvernet da det i mange tilfeller er uklart for brukerne og den databehandlingsansvarlige hva som samles inn og hva dataene kan bli benyttet til. Unit har spilt inn behov for slike data til arbeidet med stortingsmelding om datadrevet økonomi og innovasjon.

Med vennlig hilsen

Roar Olsen
Direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer