

**Kunnskapsdepartementet**  
**0026 Oslo**

Oslo, 11.04.2016

## Høringsinnspill fra Abelia: *Kunnskapssektoren sett utenfra*

Abelia er NHOs landsforening for kunnskaps- og teknologibedrifter. Abelias visjon er: Drivkraft for kunnskapssamfunnet. Abelia har mer enn 1.750 medlemsbedrifter med til sammen ca. 44.000 årsverk.

### **Innledning**

Vi viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 11. januar vedrørende rapporten *Kunnskapssektoren sett utenfra*, og under følger Abelias høringssvar.

Rapporten *Kunnskapssektoren sett utenfra* er prinsipiell i sine anbefalinger, rydder og strukturerer i et konglomerat som har utviklet seg over tid. Det er prisverdig. Samtidig vitner rapporten om en manglende forståelse for oppdraget til flere av de underliggende virksomhetene.

Vi stiller oss derfor kritiske til om forslagene i rapporten faktisk vil bidra til mer effektiv forvaltning, bedre ressursutnyttelse og mindre byråkrati. Det overordnede må være å bedre kvaliteten i utdanning og forskning, samt å imøtekomme sektorenes og samfunnets behov nå, og for fremtiden.

Det er få indikasjoner på at utvalget har gått grundig inn i dette perspektivet jamfør de forskjellige forslagene til organisering. Vi savner konsekvensutredninger for hva omorganiseringen vil kunne føre til, med henhold til samfunnsoppdraget som de forskjellige enhetene er satt til å utføre.

Statlig sektor har hatt en enorm vekst de siste tiårene. Det blir korrekt påpekt i rapporten at erfaringer, fra blant annet opprettelsen av Utdanningsdirektoratet og Politidirektoratet, viser at det er en reell risiko for økte kostnader ved opprettelse av et sentralt forvaltningsorgan. Det i seg selv er et argument mot å etablere et nytt direktorat for utdanningssektoren.

Vi har også en rekke konkrete innsigelser til endring av organisasjonsform på flere av de virksomhetene som er foreslått flyttet inn i forvaltningsorganet. Det er ikke belyst hvilke oppgaver staten skal ivareta, og hvilke oppgaver som det er mest hensiktsmessig at andre ivaretar.

Vi mener det er behov for en større gjennomgang av hele statsapparatet for å vurdere hvilke oppgaver som markedet kan ivareta bedre. Vi mener dette er en prinsipiell diskusjon, men også en vurdering som er viktig for bedre og mer effektiv forvaltning. Abelia vil spille inn forslag om en slik gjennomgang til regjeringen i løpet av kort tid, men det er ingen grunn til at departementet ikke kan ta en slik vurderingen ovenfor egen sektor allerede nå.

### **Forskning**

Utvalget kommenterer sektorprinsippet i forskningen. Abelia mener det er viktig med en ansvarliggjøring av sektordepartementene for forskning innenfor sine ansvarsområder. Det er en utfordring å koordinere felles innsats for realisering av ambisjonene i Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, og det tilsier et behov for sterkere politisk ledelse. At hele regjeringen fra 2014 fungerer som regjeringens forskningsutvalg, kan gi styrket koordinering hvis forskning faktisk står høyt på agendaen.



Forskningsrådets helhetlige tilnærming er avgjørende på utførende nivå, og rådets koordinerende rolle bør ytterligere forsterkes. Det kan skje ved at flere av midlene til helseforskning legges til Forskningsrådets portefølje.

Konkurranse om offentlige forskningsmidler er en forutsetning for å sikre at de blir brukt til mest mulig samfunnsnytte. Forskningsrådets konkurransearenaer sikrer transparens i tildelingene og at de beste miljøene og prosjektene får forskningsmidler. For å oppnå best kvalitet og effektiv ressursbruk må vi legge krav til kvalitet og relevans, samt forutsetningene om åpenhet og konkurranse, i bunn.

Forskningsrådet løser oppgavene på en god måte, noe også evalueringer bekrefter. Utfordringen er enda sterkere organisering av arbeidet rundt de store samfunnsutfordringene som nevnes i langtidsplanen. Det fordrer faglig bredde og hele spekteret fra grunnleggende forskning til anvendt forskning, innovasjon og kommersialisering. Abelia mener at disse oppgavene løses best av ett forskningsråd. En deling av rådet, slik Produktivitetskommissjonen foreslår, vil svekke koordineringsfunksjonen og forskningens evne til å løse samfunnsutfordringer.

Direkte tildelinger fra departementer til enkeltmiljøer utenfor konkurranse gir ingen sikkerhet for at fellesskapets midler blir benyttet på best mulig måte. Abelia mener en slik praksis svekker tilliten til både forskningsmiljøer og forskningsresultater. Det samme gjelder forskningsmiljøer som er direkte eid og styrt av statlige organer. Forskingen må være fri og uavhengig, og ikke utsettes for politisk styring. Fri og uavhengig forskning forutsetter en armlengdes avstand til interessenter, enten det er private eller offentlige eiere.

I situasjoner der staten eier eller har sterke interesser i forskningsinstitutter, mener vi at instituttene bør være organisert som selvstendige enheter (AS eller stiftelser) med flere eiere eller interessenter som oppnevner styrende organer. Det er prinsipielt betenkelig at staten som eneeier oppnevner hele styret i et forskningsinstitutt. Det ligger ikke til statens rolle å styre forskningen på instituttnivå.

Statens rolle er å gi føringer for hvilke samfunnsområder forskningen skal rettes mot, slik det er gjort i langtidsplanen, og finansiere den offentlige andelen av forskningen. Dette inkluderer gode systemer for fordeling av forskningsmidler. Staten må som oppdragsgiver sikre at de har god bestillerkompetanse og absorpsjonskapasitet, på linje med alle andre. Forskningsinstitutter må være selvstendige og operere i et åpent forskningsmarked, uavhengig av statlig styring.

Abelia organiserer de fleste selvstendige forskningsinstitutter som er organisert som stiftelser eller som aksjeselskaper. Mange ble i sin tid stiftet og eid av universiteter, høyskoler eller myndigheter, og ble fristilt som selvstendige institutter på 1980- og 1990-tallet. Dette har gitt muligheter og insentiver til å konkurrere om forskningsmidler i oppdragsmarkedet, Forskningsrådet og EU. I tillegg kan de samarbeide med bedrifter og andre oppdragsgivere for å møte deres behov.

Nye evalueringer<sup>1</sup> av forskningsinstituttene viser at bedrifter som samarbeider med teknisk-industrielle institutter har vesentlig bedre økonomisk utvikling enn andre, og at samarbeidet har resultert i økt verdiskaping i størrelsesorden 800 milliarder kroner de siste ti årene. Selvstendige forskningsinstitutter orienterer seg mot markedet, og bidrar dermed til økt verdiskaping i samfunnet.

---

<sup>1</sup>[http://www.forskningsradet.no/no/Artikkel/Evaluering\\_av\\_de\\_tekniskindustrielle\\_instituttene/1254000774965?lang=no](http://www.forskningsradet.no/no/Artikkel/Evaluering_av_de_tekniskindustrielle_instituttene/1254000774965?lang=no)



## Til de ulike tilrådingene/vurderingene

### Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet (Udir) initierer i dag ulike prosjekter, lovendringer og tiltak som har en utviklende karakter. Det er positivt at direktoratet har bygget opp solide fagmiljøer, men vi er bekymret for den sterke veksten som har vært i direktoratet, slik Gjerdrem-rapporten påpeker. Vi støtter forslaget om en gjennomgang av ressursbruken for å se om den står i forhold til direktoratets resultater og samfunnsnytte. I en slik gjennomgang bør man se på styringsmekanismene, og hvorvidt de er for detaljerte. Det må sikres at direktoratets rolle først og fremst er som et forvaltningsorgan som bidrar med fagressurser.

Vi vil også uttrykke bekymring over mangelfull IKT-kompetanse i direktoratet, med de konsekvenser det har for både manglende fokus i lærerutdanning og i rammeplaner i skole og barnehage. Vi viser for øvrig til punktet nedenfor om Senter for IKT i utdanning.

### Sentral forvaltningsorgan for høyskoler og universiteter

Abelia støtter **ikke** forslaget om å opprette et sentralt forvaltningsorgan for høyskoler og universiteter. Abelia ser ikke hvordan dette vil bidra til et mer effektivt byråkrati i sektoren. Det er snarere grunn til å frykte at dette på lengre sikt kan bidra til et stadig voksende byråkrati.

Abelia mener det er viktig med tett og direkte kontakt mellom politisk ledelse i departementet og institusjonene i universitets- og høyskolesektoren (UH). Siden det er store pågående strukturendringer i sektoren, er det ikke sikkert at dette er et heldig tidspunkt for å gjøre gjennomgripende endringer i organiseringen av forvaltningssystemet.

### Fagskoler

Fagskoler er ikke nevnt i det konkrete forslaget til nytt forvaltningsorgan. Fagskoleutdanning er en del av tertiærutdanningen, og det er viktig at alle utdanninger på dette nivået blir sett i sammenheng. Vårt hovedstandpunkt er at det ikke bør opprettes et nytt forvaltningsorgan. Dersom man likevel velger å opprette dette, er det viktig at det også omfatter fagskolene.

Abelia støtter ikke tilrådingen om at "den statlige fagskolen Veia bør overføres til kommuner, fylkeskommuner eller andre relevante eiere". Tvert imot mener vi at de fylkeskommunale fagskolene bør tilbakeføres til staten. Det vil være samfunnsnyttig å se hele den tertiære delen av utdanningssektoren under ett. Vurderinger av kapasitet, relevans og kvalitet i utdanningene ved fagskoler, høyskoler og universiteter bør også sees i sammenheng. Det gjøres best ved å samle institusjonene under statlig eierskap. Det vil også bidra til mer dynamisk og helhetlig utvikling av den tertiære utdanningssektoren.

### SIU

Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) forvalter tilskuddsordninger som dels er sektorovergripende. Internasjonalisering bør vurderes i hele utdanningssystemet, og Abelia støtter derfor **ikke** at oppgaver relatert til grunnopplæring og barnehage legges til Utdanningsdirektoratet. Vi støtter heller ikke forslaget om at SIU overtar vurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning. Dette bør forbli hos NOKUT slik vi påpeker nedenfor.

### Analyse og utredning

Abelia er enig i at det er en utfordring at mange virksomheter bygger ut sin analysekapasitet, og at dette kan føre til dobbeltarbeid. Det samme gjelder til en viss grad også innenfor forskning, der flere statlige organer har bygget virksomhetsinterne forskningsavdelinger i konkurranse med forskningsmiljøene ved universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter.



Abelia mener det er prinsipielt uheldig at staten etablerer enheter som konkurrerer på ulike vilkår med virksomheter i markedet. Vi vil legge til utfordringen med at det bryter med "armlengdes avstand-prinsippet", og det gir risiko for innlåsing av forskningen der man går på akkord med målene om kvalitet og ressurseffektivitet i forskningen. Institusjonene bør heller utvikle egen absorpsjonsevne og innkjøpskompetanse, og plassere utrednings- og forskningsoppdrag til et velfungerende marked.

Vi støtter vurderingen om at de nasjonale sentrene i grunnopplæringen (5.5.2) ikke bør drive med forskning. Argumentet om at "det vil kunne gi økt fragmentering i forskningen, redusere andelen forskningsmidler som fordeles på bakgrunn av konkurranse, og dermed svekke kvaliteten i utdanningsforskningen", bør være et bærende prinsipp for utredning og forskning i resten av sektoren.

### IKT og samordning

Det er uhensiktsmessig å samordne alle IKT-funksjoner uten først å foreta en vurdering og avgrensning av hva som er hensiktsmessig at myndighetene gjør, og hva som kan overlates til markedet. Vi viser for øvrig til våre kommentarer om Senter for IKT i utdanning.

### NOKUT

Abelia støtter **ikke** forslaget om å overføre ansvaret for godkjenning av utenlandsk utdanning til et nytt forvaltningsorgan. Erfaring viser at NOKUT er best kvalifisert til å løse denne oppgaven, som i all hovedsak er en tjeneste som er rettet mot arbeids- og næringslivet.

Abelia opplever gode tilbakemeldinger fra våre bedrifter på det godkjenningsarbeidet NOKUT allerede gjør. Et nasjonal godkjenningsordning for utenlandske fagutdanninger, fagskoleutdanninger og høyskole- og universitetsutdanning bør derfor ligge hos NOKUT.

Det er uklart hva utvalget egentlig mener om godkjenning av utenlandsk fagutdanning på videregående nivå. I tilrådingene snakker de kun om utenlandsk fagskoleutdanning og høyskoleutdanning, mens det inne i teksten gis følgende argumenter: "Dette må også sees i sammenheng med godkjenning av annen utenlandsk fagskole og videregående opplæring og yrkeskvalifikasjoner, som vi mener bør samles i et organ." Subsidiært anbefaler utvalget at SIU opprettholdes som et selvstendig organ som overtar ansvaret for godkjenning av utenlandsk utdanning.

Vi vil gjøre oppmerksom på at 90 prosent av NOKUTs avdeling for godkjenning av utenlandsk utdanning er rettet mot arbeids- og næringslivet. Når godkjenning av fag- og fagskoleutdanning kommer på plass vil denne andelen øke ytterligere. Enhetene som utvalget foreslår at tjenesten skal slås sammen med, leverer derimot tjenester inn mot utdanningssystemet. Vi frykter derfor svekket fokus mot arbeidslivet som er den primære mottakeren av godkjenning av utenlandsk utdanning.

Dagens enhet for godkjenning av utenlandsk utdanning er avhengig av NOKUTs kompetanse i vurdering av kvalifikasjoner sett i forhold det nasjonale og det europeiske kvalifikasjonsrammeverket. NOKUT er igjen avhengig av å samarbeide med institusjoner som er ansvarlig for akkreditering i andre europeiske land.

Gjennom lang erfaring har NOKUT opparbeidet høy kompetanse innen godkjenning av utenlandsk utdanning, og dette miljøet har god nytte av den totale kompetansen i NOKUT. Ved å flytte viktige oppgaver fra NOKUT vil det svekke organisasjonenes evne til å utnytte denne sammensatte kompetansen. Det er en styrke at NOKUT kan sammenligne og sammenstille kunnskap om ulike utdanninger på tvers av landegrensene som en del av arbeidet med kvalitetsvurdering og utvikling.

NOKUTs avdeling for utenlandsk utdanning har opprettet god kontakt med norsk nærings- og arbeidsliv. Vi er opptatt av at denne kontakten opprettholdes. Norsk næringsliv er avhengig av å hente kompetanse fra utlandet for å være konkurransedyktig både nasjonalt og



internasjonalt. Dersom NOKUT sin avdeling for godkjenning av utenlandsk utdanning slås sammen med FSAT, BIBSYS, CRISTin, NDS og UNINETT og andre enheter som primært leverer tjenester internt i UH-sektoren, frykter vi at dette vil få negative konsekvenser for norsk arbeids- og næringsliv. Resultatet kan bli redusert kvalitet og økt saksbehandlingstid på 3-5 måneder slik vi hadde for noen år siden. Den gang medførte dette at norske bedrifter og institusjoner gikk glipp av viktig ekspertkompetanse.

Tidspunktet for forslaget er også svært uheldig. NOKUT er i ferd med å utvikle systemer for godkjenning av utenlandsk fagopplæring og fagskoleutdanning. I tillegg kommer den kraftige økning i flyktningstrømmen som gjør det ekstra viktig at systemet fungerer for å få flyktninger raskt ut i jobb. Det er lite gunstig med usikkerhet om framtidig plassering når godkjenning av utenlandsk kompetanse er viktigere enn noensinne.

Abelia oppfordrer departementet til raskt å beslutte at NOKUTs enhet for godkjenning av utenlandsk utdanning skal forbli en del av NOKUT. Da kan NOKUT få nødvendig ro og forutsigbarhet til å utvikle nye godkjenningsordningene for fagopplæring og fagskoleutdanning. Dette er spesielt viktig for fagskolene, hvor det arbeides med en stortingsmelding som skal bane vei for en større reform.

#### UNINETT

Abelia er overrasket over forslaget om å legge UNINETT inn under et nytt forvaltningsorgan. Det vitner om manglende kjennskap til UNINETTs struktur og funksjon, og vi kan ikke se noen fordeler med et slik løsning.

UNINETT forvalter i dag et redundant og moderne høyhastighets forskningsnett. Den eksplosive teknologiutviklingen har gjort det nødvendig for UNINETT å ha stor manøvreringsevne og mulighet til å tilpasse tekniske løsninger i tråd med internasjonal utvikling. Denne dynamikken er blitt videreført, 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 nye oppdrag med nye mandat og separat finansiering som skilte seg ut fra aktiviteten i morselskapet. Konstruksjonen med datterselskaper gjør det enkelt å tilføre ny virksomhet eller spalte av virksomhet som ikke lenger har livets rett.

Som utbygger av digital infrastruktur har det vært nødvendig for UNINETT å gjøre investeringer i telelinjer og utstyr. Slike investeringer 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 å gjøre investeringer. Det samme gjelder datterselskapet Sigma2 som gjør store investeringer i infrastruktur for tungregning og lagring av forskningsdata.

Organisasjonen UNINETT er en solid og veldrevet organisasjon med godt arbeidsmiljø. Selskapsformen har gjort det mulig for UNINETT å tiltrekke seg den beste kompetansen i et tidvis meget stramt arbeidsmarked.

Abelia anbefaler at UNINETT består som et aksjeselskap. For å imøtekomme behovet for færre underliggende organer som rapporterer direkte til Kunnskapsdepartementet, kan det være et alternativ å fristille UNINETT og gi dem ansvar for forvaltningsoppgavene de utfører i dag. Det ville også gi UNINETT mulighet til å tilby løsninger til andre sektorer.

#### UNIS

Abelia stiller seg kritisk til forslaget om å endre organiseringsform for UNIS, som i dag fungerer godt innen sitt mandat; å styrke de norske universitetenes samhandling for, og inn i Arktis. UNIS tilbyr feltbasert undervisning og er et supplement til studieprogrammene hos fastlandsuniversitetene. UNIS jobber målrettet opp mot studieprogrammene hos de norske universitetenes for å få inn emnetilbud som en ivaretar og utvikler Arktiske varianter av de



eksisterende programmene. Dette gjøres uten at studentene taper terreng, men i stedet blir mer attraktiv i et arbeidsmarked som har et økende fokus på nordområdene, og i tillegg gjør de eksisterende studieprogrammene på fastlandsuniversitetene mer attraktive.

Også innen forskning har UNIS greid å bygge seg et internasjonalt navn forbundet med kvalitet i forskning og forskningsbasert undervisning innen arktiske problemstillinger og med en betydelig komponent av feltarbeid og datainnsamling. Senteret har de siste 5-10 årene sett en økning i antall eksterne prosjekter og prosjekter hvor UNIS innehar prosjektlederansvaret. Dette er ofte i samarbeid med flere av de norske universitetenes i ett og samme prosjekt. Gjennom sin feltbaserte forskning og undervisning er senteret blitt attraktive samarbeidspartnere i alle de nasjonale senterkonstellasjonene som eksisterer i dag (SFF, SFU, SFI) gjennom forskjellige fastlanduniversitet. Det er derfor viktig og god strategi for utviklingen på Svalbard å beholde UNIS-merkevaren som er kjent både nasjonalt og internasjonalt.

Begge disse positiv utviklingstrekkene fungerer i dag fordi UNIS er organisert som et aksjeselskap, og således har universitetenes et eierskap til senteret og er representert i styret. Dette medfører at alle universitetene vil bidra med styrking av UNIS og en økt tilstrømning av norske gradsstudenter til UNIS.

Rapporten foreslår at UNIS omgjøres til et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, og dette stiller Abelia seg kritisk til. Vi har liten forståelse for å endre noe som fungerer godt. Vi anbefaler derfor at UNIS forblir under dagens organisering.

#### Senter for IKT i utdanning

Abelia støttet opprettelsen av Senter for IKT i utdanningen. Erfaring viser imidlertid at flyttingen av IKT-kompetansen har medført manglende oppmerksomhet fra direktoratet på behovet for IKT. Dette har gitt manglende fokus på IKT i lærerutdanningen og i rammeplaner for både skoler og barnehager.

Vi ser at det kan være fordeler ved å legge Senter for IKT i utdanningen under Utdanningsdirektoratet. Det kan bidra til å fremme digitale ferdigheter i skoler og barnehager gjennom å gi IKT nødvendig oppmerksomhet. På den annen side er det fordeler ved å opprettholde senteret som en uavhengig faglig institusjon, fordi de kan være langt mer offensive og tydelige i sine budskap og aktiviteter. Som en del av direktoratet kan senteret komme mer i skyggen, og ikke lenger være like tydelige i sine anbefalinger.

Hvis senteret forblir frittstående må mandatet bli tydeligere for å sikre at de kan gi kunnskapsbaserte innspill til rammeverk, planer og politikktutforming. Målsettingen må være å styrke IKT som grunnleggende ferdighet, og samtidig sørge for at IKT bidrar til bedre læring i de ulike fagene. Senteret bør også være en pådriver for å få pedagogisk bruk av IKT inn som obligatorisk fag i lærerutdanningene, stå sentralt ved definering av innholdet i et slikt fag, samt bidra i utviklingen av nye rammeplaner for lærerutdanningen. Mange andre land har utarbeidet nasjonale strategier for IKT i utdanningen, og dette er en oppgave som vil være naturlig å legge til Senter for IKT i utdanningen.

Vi synes det er problematisk at Senter for IKT i utdanning har utviklet egne digitale læremidler og undervisningsopplegg som Den virtuelle matematikkskolen.<sup>2</sup> Dette skjer i direkte konkurranse med et velfungerende privat marked for læringsteknologi. En evaluering fra NIFU er også svært kritisk til resultatet.<sup>3</sup> Uansett hvilken tilknytning Senter for IKT i utdanningen får til direktoratet, bør det inngå i mandatet at det ikke omfatter utvikling av nye læremidler.

<sup>2</sup> <https://iktsenteret.no/prosjekter/den-virtuelle-matematikkskolen>

<sup>3</sup> <http://www.nifu.no/files/2014/10/NIFUrapport2014-27.pdf>



## SIMULA

Abelia mener Simula må opprettholdes som et aksjeselskap. Simula konkluderer selv med at organisasjonsformen har vært avgjørende for de resultatene som er oppnådd. Det vil også være hensiktsmessig for å videreutvikle Simula til et internasjonalt ledende forskningslaboratorium.

Vi fraråder rapportens forslag om å overføre Simula til et universitet eller høyskole. Simula samarbeider i dag med en rekke universiteter, noe som gir gode resultater for alle parter. Samarbeidet med Universitetet i Oslo er svært godt, og det er vanskelig å se noen ytterligere gevinster ved å legge Simula under universitetet.

\*\*\*

Abelia vil avslutte med å takke for muligheten til å komme med innspill til rapporten, og ønsker departementet lykke til i det videre arbeidet.

Med vennlig hilsen

Hilde Widerøe Wibe  
Næringspolitisk direktør i Abelia