



UNIVERSITETET I OSLO

Universitetsdirektøren

Postboks 1072 Blindern

0316 Oslo

Universitets- og høyskolerådet
Pilestredet 46b
0167 Oslo

Telefon: + 47 22 85 63 01
Telefaks: + 47 22 85 44 42

Nettadresse: www.uio.no

Dato: 20.05.2009
Deres ref.: 09/33-3
Vår ref.: 2009/3616-1

Høring – Strategi, organisering og styring av de fellesadministrative systemene i UH-sektoren

Universitetet i Oslo har fått Agedal-utvalgets rapport: "Strategi, organisering og styring av de felles administrative IT-systemene i universitets- og høyskolesektoren" til høring. Rapporten har satt i gang en viktig diskusjon og et viktig arbeid for den enkelte institusjon og for UH-sektoren.

UH-sektoren i Norge har en lang tradisjon med samarbeid og fellesløsninger innenfor både IS (informasjonssystemer, administrative systemer) og IT (infrastruktur, nett, Internett, integrasjon, sikkerhet, vitenskapelig databehandling med mer), med UNINETT, FS, FRIDA som gode eksempler. I forhold til dette har rapporten satt vesentlige spørsmål på dagsorden:

1. Hva er samarbeidsflatene og hva er konkurransearenaen? Hva er de viktigste områdene for samarbeid og fellesløsninger?
2. Hva er gevinstene? Hvem er aktørene og aktørgruppene i samarbeidsløsningene og hvilke gevinster er det for de ulike aktørene?
3. Hva er en god modell for styring og forvaltning av fellesløsningene i samarbeidet? Hva kan gjøre dette mest mulig forutsigbart, oversiktlig og gjennomiktig?
4. Hva slags roller inngår i samarbeidet, hva slags ansvar er knyttet til de ulike rollene? Hva er en god metodikk?
5. Hvordan kan IS og IT best mulig bidra til realiseringen av institusjonenes og UH-sektorens primærvirksomhet?

For Universitetet i Oslo som en stor aktør med betydelig engasjement i mange av fellesløsningene og samarbeidsområdene er dette viktige spørsmål, og de drøftes nærmere i høringsuttalelsen nedenfor.

Innledningsvis ønsker vi å understreke at vi opplever Agedal-utvalgets rapport som en start på en betimelig og nødvendig analyse av IS og IT i sektoren, men at vi mener det fortsatt gjenstår mye arbeid før det er mulig å konkludere med hva som vil være best mulige prinsipper for framtidig organisering, styring og forvaltning på dette området.

Med dette som utgangspunkt foreslår Universitetet i Oslo at det etableres en ny gruppe som kan slutføre analysearbeidet, og at det i den anledning vurderes om UHR bør opprette et eget utvalg for IT og IS for å ivareta oppgaver knyttet til koordinering og samordning på området.

Samarbeidsflate og konkurransearena

Mye taler for at samarbeid og fellesløsninger innenfor IT-området har stått og står sterkere i Norge enn i andre land. Den bærende idéen har vært at vesentlige deler av IT- og IS-virksomheten ikke er og ikke skal være en konkurransearena for institusjonene. Dette er også utgangspunktet for Agedalutvalgets rapport og et viktig premiss for det videre arbeidet.

Agedalutvalget hadde som oppgave å utrede ulike sider ved utvikling og bruk av fellesadministrative systemer for UH-sektoren. Samarbeidet på dette området skjøt fart på 1990-tallet med SO (Samordna opptak), FS (Felles studentsystem) med flere. På det tidspunktet hadde BIBSYS-samarbeidet vært etablert i mange år allerede. Med utgangspunkt i ulike initiativer fra departementets side ble UNINETT FAS etablert på begynnelsen av 2000-tallet for å ivareta oppgaver knyttet til felles administrative systemer for høyskolesektoren.

Når organisering, styring og forvaltning av fellessystemer nå er satt på dagsorden, vil det være ønskelig å gå et skritt videre og se på samarbeid på litt bredere basis enn samarbeidet på IS-området og også inkludere andre eksisterende og eventuelle nye samarbeidsområder med utgangspunkt i spørsmål som:

- Hva skal det samarbeides om? Hva er de viktigste samarbeidsflatene?
- Hvem er aktørene og hvilke roller skal de ivareta?
- Hvordan skal samarbeidet organiseres? Hva slags styring er påkrevet?
- Hvilke rammebetingelser er nødvendig for suksess på dette området?

Det er ønskelig å vurdere mer systematisk hvilke områder det er nødvendig og ønskelig å samarbeide på og vurdere hensiktsmessighet, målsetting, innretting, organisering, viktighet og omfang av samarbeidsløsninger og fellestiltak. Denne vurderingen bør omfatte hele spekteret fra infrastruktur og nett til utvikling og felles drift av systemer og løsninger. Det er viktig at dette arbeidet har brukernes, institusjonenes og sektorens behov for løsninger som utgangspunkt. Arbeidet må omfatte organisatoriske, forvaltningsmessige og praktiske sider ved siden av de tekniske sidene.

Interessenter og gevinster

Det er en alminnelig oppfatning av at samarbeidet på UH-sektoren har gitt og gir både sektoren og den enkelte institusjon bedre og mer kosteffektive løsninger enn tilfellet ville vært dersom den enkelte institusjon hadde måttet sørge for løsningene på egen hånd. På noen områder er det enkelt å peke på gevinster, på andre er dette mer utydelig.

I oppfølgingen av Agedalutvalgets rapport vil det være både nødvendig og nyttig å gjennomføre en mer systematisk interessentanalyse og gjøre noen vurderinger av hvilke gevinster de ulike interessentgruppene har av samarbeid og fellesløsninger på ulike områder.

Synliggjøring av gevinster vil styrke oppslutning og lojalitet til fellesløsningene og gi viktige svar på spørsmål knyttet til prioriteringer.

I en slik analyse vil det være nødvendig å gå hele veien fra departementet og ned til den enkelte institusjon og brukergruppe. Det vil være viktig å se på ulike grupper av institusjoner, – hva som er behovene og gevinstene for små og store institusjoner, tilsvarende for institusjoner med tungt innslag av forskning og institusjoner som har mesteparten av virksomheten knyttet til utdanning og studier. I tillegg vil det være viktig å vurdere dette i forhold til virksomhetsområdene, – forskning, utdanning og studier, formidling og administrative og andre støttefunksjoner.

Modell for styring og forvaltning av fellesløsninger

På infrastruktursiden og for flere grunnleggende tjenesteområder har samarbeidet i hovedsaka skjedd i regi av UNINETT. På IS-området områder har samarbeidet utviklet seg mer organisk og resultert i en rekke samarbeidstiltak med ulike styrings- og forvaltningsregimer og former for eierskap. Som eksempel kan nevnes at USIT (Universitetets senter for informasjonsteknologi) ved Universitetet i Oslo utfører drifts- og utviklingsoppdrag på IS-området på vegne av fem ulike samarbeidstiltak samt ett §1.4-samarbeidstiltak og UNINETT FAS. I tillegg til disse kommer BIBSYS og samarbeidskonstellasjoner innen vitenskapelig databehandling med mer.

Agedalutvalgets viktigste oppgave var å foreslå tiltak for å rydde opp i dette og i rapporten foreslås en ny modell for styring og forvaltning av fellessystemer. Det mest radikale i Agedalutvalgets forslag er etableringen av UHIS (Universitets- og høyskolesektorens informasjonssystemer) med utvidete fullmakter og delegert beslutningsmyndighet i forhold til institusjonenes IT- og IS-virksomhet. Universitetet i Oslo ser etableringen av et slikt organ som lite hensiktsmessig. Forutsetningene for at dette kan bli vellykket er i liten grad til stede, tvert i mot er sjansen stor for at et slikt organ vil introdusere mer kompleksitet på et område der reduksjon av kompleksitet er påkrevet. Det er også svært lite sannsynlig at institusjonene vil delegere beslutningsmyndighet til et slikt organ.

Samtidig er det høyst påkrevet å ta flere grep i forhold til styring og forvaltning av denne virksomheten. På den ene siden er det nødvendig å rydde i samlingen av styringsorganer, forvaltningsløsninger og eierskapsformer som har vokst fram sammen med fellesløsningene. På den andre siden er det nødvendig å øke engasjementet og oppmerksomheten fra både institusjonenes ledelse og alle parter som er involvert i løsningene det er snakk om. Etablering og styrking av samarbeidsarenaer for disse på nasjonalt nivå er en riktigere vei å gå og den som gir best resultater. Et alternativ kan være at det, som påpekt innledningsvis, etableres et eget utvalg for IT og IS under UHR med oppgaver knyttet til koordinering og samordning på dette området.

I rapporten redegjøres det for en del elementer som må være på plass for at modellen skal fungere, – departementet, UHR, UNINETT og UNINETT FAS, institusjonene med mer. Dette omfatter forhold som må avklares uansett hva slags modell som velges for organisasjon og styring. Spesielt er det viktig at departementet kommer mer på banen med tydelige synspunkter og føringer, ikke bare når det gjelder strategi, styring og organisering, men også i forhold til eierskap og finansiering. For institusjonenes vedkommende er det

nødvendig å komme til større klarhet både på strategisk og operativt nivå, for eksempel gjennom en god IT-strategiprosess.

Det vil også være av stor betydning å klargjøre forventninger og krav til aktørene innen for den operative delen av samarbeidet. En viktig aktør i så måte er UNINETT FAS som i dag er en sentral aktør i forhold til høgskolenes informasjonssystemer. Et annet viktig område er forholdet til drifts- og utviklingsmiljøer ved institusjonene der Universitetet i Oslo og USIT er en viktig aktør med ansvar for utvikling og drift av store felles IS-systemer for sektoren.

Roller, kunde-/leverandørforholdet, utviklingsmetodikk

Agedal-utvalget legger mye arbeid i å definere og rendyrke roller, spesielt kunde- og leverandørrollen i forhold til fellesadministrative systemer, både når det gjelder egenutvikling og når det gjelder anskaffelse av standardsystemer. Utvalget gjør seg til en klar talsmann for et skarpere skille mellom disse to rollene enn tilfellet har vært hittil og kan lett tolkes som at det ønsker å etablere de to partene som motparter. Utvalget er også tydelig på at i utgangspunktet bør fellesløsninger "være basert på kommersielle standardsystemer med få tilpassninger" og legger til grunn antakelser om at egenutviklede systemer er dyrere og mer risikofylt enn kommersielle standardsystemer.

Systemer og tjenester det her er snakk om har mange kostnadskomponenter, – kostnader knyttet til kjøp eller utvikling, til drift og vedlikehold med mer. Den viktigste er imidlertid kostnader knyttet til å implementere og bruke systemene i institusjonenes daglige og langsiktige virksomhet. Hensikten med et system er å realisere kosteffektive virksomhetsprosesser med ønsket kvalitet og kapasitet og nøkkelen er å finne den riktige balansen mellom tilpassing av organisasjon, prosesser og rutiner på den ene siden og tilpassing av systemet på den andre for å ta ut gevinstene.

Dette balansepunktet vil variere fra område til område. I noen tilfeller vil det være nødvendig med store endringer i organisasjon, prosesser og rutiner, i andre vil det være vesentlig tilpassing av et standardsystem eller egenutvikling av systemet som gir den største gevinsten. Hittil har fokus i mange sammenhenger vært endring av systemet for å tilpasse det til eksisterende organisasjon, prosesser og rutiner. I faget oppsummeres dette gjerne med regnestykket $NT+OG=DGO$ (ny teknologi (NT) i kombinasjon med gammel organisasjon (OG) gir dyr gammel organisasjon (DGO) som resultat).

Aagedalutvalget påpeker ganske riktig at en viktig årsak til fokuset på endringer og tilpassinger er at sektoren og institusjonene i svært liten grad har gode prosessbeskrivelser. Slike beskrivelser er nødvendig som utgangspunkt for å finne balansen mellom det som skal realiseres gjennom endringer i organisasjon, prosesser og rutiner og det som skal realiseres gjennom (tilpassinger i) standardsystemer eller egenutviklede systemer. Det krever kompetanse på bestiller-/kundesiden og en mer smidig metodikk og samarbeidsform enn Aagedal-rapporten legger opp til.

En viktig suksessfaktor i egenutviklede systemer er tett kopling mellom utvikler (leverandør) og oppdragsgiver (kunde) ikke bare gjennom hele utviklingsprosjektet, men også etter at systemet er gått produksjon. Utvikler må kjenne i detalj prosessene som skal betjenes, mens kunden må kjenne teknologien og mulighetene denne gir og mellom de to må det være et forhold basert på tillit og felles interesser i å levere gode løsninger.

Samarbeidet omfatter alle leddene i prosessen fra spesifikasjon til produksjon, selv om omfanget av brukermedvirkning vil variere i de ulike fasene. Dette tette forholdet mellom utvikler og bruker sikrer en felles forståelse på begge sider av hva som er kundens eller brukerens forventninger og behov og i hvor stor grad leveransen imøtekommer dette. Dette gjelder også ved anskaffelse av større kommersielle systemer der det er av stor betydning at leverandøren har god kunnskap om hva som skal løses og hvordan det ønskes løst, samtidig som de kan bidra med nyttig kunnskap om hvordan andre løser de samme problemene.

På dette området er det mye å lære av erfaringer, det er et betydelig potensiale for opplæring og å innhente kunnskap om hvordan andre gjør dette.

IT og IS, IT-/IS-strategi og -arkitektur

Det er åpenbart at det er virksomhetens formål og strategi og hvordan denne er skrudd sammen i form av prosesser, organisasjon og virksomhetsarkitektur som er premissgiver og retningsgiver. Samtidig er IT i dag en uadskillelig del av produksjonsprosessene i sektoren og ved institusjonene og gjennom dette tett koplet til virksomheten. Som produktivkraft har IT endret omgivelser, verktøy, metodikk og praksis og åpnet nye muligheter innen forskningen, utdanningen og formidlingen, og innen støttetjenestene.

IS har en sentral plass i dette som en slags videreutvikling av administrativ databehandling og omfatter oppgaver som i store organisasjoner tillegges en CIO (Chief Information Officer). I praksis betyr dette støtteprosesser som mer eller mindre direkte betjener de primære prosessene i en virksomhet, eksempelvis budsjett og regnskap, lønn og personal, kundehåndtering og mye mer. IS virker innenfor de rammer virksomhetens IT-infrastruktur, integrasjons- og sikkerhetsregime og tjenestearkitektur setter. Samtidig er IS spesiell fordi den leverer data og funksjonalitet til andre deler av IT-virksomheten og til styring og rapportering innen primærvirksomheten.

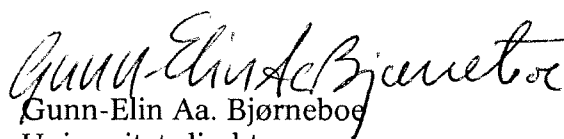
Aagedalutvalget omtaler IT-/IS-strategi og IT-/IS-arkitektur på flere områder i uklare ordelag. Det er grunn til å understreke at det overordnede utgangspunktet er den enkelte institusjons virksomhetsstrategi og virksomhetsarkitektur. IT-strategi og IT-arkitektur har som eneste oppgave å klargjøre hvordan IT bidrar til å realisere institusjonens strategiske mål og virksomhet og at IS-strategi og IS-arkitektur er en del av denne.

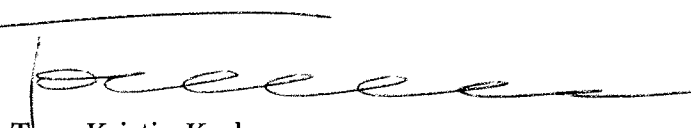
Dette er noe den enkelte institusjon må eie. Vi har ikke noe tro på en felles IT-strategi (og IS innenfor rammen av denne) for sektoren siden det ikke finnes noe organ eller noen organisasjon med myndighet og ressurser til å eksekvere den. Noe slikt ser det heller ikke ut til å være grunnlag for å etablere og det er stor tvil om ønskeligheten av det. Derimot er det både nødvendig og produktivt å samarbeide om maler, prinsipper, kompetansebygging og formidling av erfaringer, eksemplarisk praksis etc i IT-strategiarbeidet. Dette er en type oppgaver som UNINETT har arbeidet godt med, blant annet i Gigacampus-prosjektet.

Når det gjelder IT-arkitektur er dette også i utgangspunktet noe institusjonene selv må eie, men for at tjenester og systemer skal samvirke, er det i det minste nødvendig å etablere noen felles arkitekturprinsipper. Hvor langt disse vil gå, er vanskelig å si uten å gå mer konkret til verks enn det Aagedalutvalget gjør og som er mulig i en høringsuttalelse. Det vil antakelig være hensiktsmessig å etablere et arkitekturforum som kan organisere og legge rammene for felles arbeid på dette området, samtidig som det også på dette området er viktig å

samarbeide om maler, prinsipper, kompetansebygging og formidling av erfaringer, eksemplarisk praksis etc.

Med hilsen


Gunn-Elin Aa. Bjørneboe
Universitetsdirektør


Tove Kristin Karlsen
Ass. universitetsdirektør