

Råd for råd

Evaluering av rådgivningsstrukturen på utdannings- og forskningsområdet i Nordisk Ministerråd

Forord

På oppdrag fra Embetsmannskomiteén for utdanning og forskning i Nordisk Ministerråd, har Statskonsult utarbeidet denne rapporten med evaluering av rådgivningsstrukturen på utdannings- og forskningsområdet.

Vi takker alle informanter som velvillig har gitt av sin tid og kunnskap i intervjuer eller ved skriftlige svar på våre spørsmål.

En spesiell takk til rådgiver Sigrun Røstad ved Ministerrådssekretariatet som har vært prosjektets kontaktperson og som har vært til stor hjelp.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlig. Prosjektleder har vært seniorrådgiver Dag Solumsmoen, og prosjektmedarbeider har vært rådgiver Janne K. Kjøllesdal. Førstekonsulent Tone Skarpsno har bistått i slutføringen av dokumentet.

Oslo, desember 2002

Jon Blaalid
direktør

Innhold

0	SAMMENDRAG	1
1	BAKGRUNN	5
1.1	Initiativet.....	5
1.2	Mandatet.....	5
1.3	Avgrensning av oppgaven	6
1.4	Oppbygging av rapporten	6
2	METODE	8
3	BESKRIVELSE AV RÅDGIVNINGSSTRUKTUREN	9
3.1	Generelt.....	9
3.2	Kort beskrivelse av hver enkelt styringsgruppe	10
3.3	En kategorisering av hovedfunksjoner	12
4	FUNN OG VURDERINGER	14
4.1	Noen inntrykk på overordnet nivå	14
4.2	Vurderinger av ulike sider ved rådgivningsstrukturen	15
4.2.1	Rådgivningsstrukturen generelt	15
4.2.2	Gruppenes arbeid med mål og hovedfunksjoner	16
4.2.3	Sammensetning.....	18
4.2.4	Samspill mellom styringsgruppene.....	19
4.2.5	Forholdet mellom styringsgruppene og ad-hoc-gruppene	19
4.3	Forholdet til EK-U/MR-U	20
4.3.1	Møtene i MR-U.....	20
4.3.2	Styringsgruppens planer versus MRs dagsorden	21
4.3.3	Kommunikasjonen mellom nivåene	22
4.4	Forholdet til sekretariatet	22
4.5	Muligheter til forbedringer.....	23
4.5.1	Effektivisering	23
4.5.2	Delegering.....	24
4.5.3	Synliggjøring	24
5	ANALYSE	26
5.1	Oppdragsgivers utgangspunkt.....	26
5.2	Hvorfor ikke nedlegge?	26
5.3	Hvordan kan rådgivningen styrkes?.....	27
5.3.1	Et spørsmål om å øke kapasiteten?	27
5.3.2	Økt kapasitet gjennom omorganisering?	28
5.3.3	Et spørsmål om endret sammensetning?	28
5.3.4	Et spørsmål om mer og bedre kommunikasjon?.....	29
5.3.5	Behov for endret rolleoppfatning?.....	29
5.4	Hvordan kan samordningsbehovet ivaretas bedre?	31
5.4.1	Samordning mellom styringsgruppene	31
5.4.2	Bruken av ad-hoc-grupper	32
5.5	Hvordan utvide tilrettelegger- og pådriverfunksjonen?	33
5.6	Hvordan bidra til økt synliggjøring?	34

6	FORSLAG TIL MULIGE ENDRINGER	35
6.1	Hovedspørsmålet.....	35
6.2	Forslag for å styrke rådgivning	35
6.3	Forslag for å styrke samordning og helhetstenkning	36
6.4	Forslag vedrørende ad-hoc-gruppene.....	38
6.5	Andre forslag.....	38

0 Sammen drag

På oppdrag fra Embetsmannskomiteén for utdanning og forskning (EK-U) i Nordisk Ministerråd har Statskonsult evaluert rådgivningsstrukturen på utdannings- og forskningsområdet. Denne strukturen består av fire styringsgrupper/råd som har ansvar for henholdsvis nordisk skolesamarbeid (NSS), nordisk samarbeid i høyere utdanning (HØGUT), nordisk voksenopplæring og folkeopplysning (FOVU), og Forskningspolitisk råd (FPR). I tillegg kommer tre ad-hoc-organiserte grupper på temaene IT-policy, språk og bioetikk.

Rådgivningsstrukturens hovedfunksjoner

En hovedfunksjon er å yte *faglig og politisk relevant rådgivning* til Ministerrådet for utdanning og forskning (MR-U). Dette omfatter egeninitierte innspill og svar på spørsmål og oppdrag fra EK-U/MR-U, herunder også å vurdere hvordan politiske initiativ kan følges opp.

En annen hovedfunksjon er å være *tilrettelegger og pådriver* for nordisk utveksling og samarbeid. Det omfatter å utvikle og forvalte støtte- og mobilitetsordninger, inngå og forvalte avtaler om gjensidig godkjenning av eksamener med videre. Denne funksjonen vil også omfatte å knytte an til eksisterende nordiske samarbeidsstrukturer utenfor det formelle nordiske samarbeidet.

En tredje hovedfunksjon er *dokumentasjon og utvikling*, det vil si å initiere og være ansvarlig for kartlegginger og utviklings- og forskningsprosjekter i nordisk regi. Dette kan ses som en basisfunksjon for å gi input til de utadvendte funksjonene.

En fjerde funksjon er *erfaringsutveksling* mellom medlemmene, som kan formidle informasjon og læring til sine respektive nasjonale departementer.

Krevende situasjon i utgangspunktet

Konteksten for det nordiske samarbeidet på utdannings- og forskningsområdet synes krevende. Sentrale stikkord for våre inntrykk er:

- problemer med hensyn til politisk oppmerksomhet og ressurstildeling
- komplisert organisering med stort antall grupper og utvalg
- ministerrådsstrukturen som helhet er segmentert og gir vanskelige kår for samordning
- mange evalueringer av egen virksomhet, men svakere evne til oppfølging, noe som kan gi tendens til ”omkamper”.

Positiv utviklingstendens

Et hovedinntrykk fra kartleggingen er at utviklingen av rådgivningsstrukturen er inne i en positiv utvikling. Dette kommer blant annet til uttrykk ved:

-
- at MR-U siden 1998 har foretatt en vesentlig delegering av myndighet til EK-U og til dels også videre nedover i systemet. Dette gjør MR-U til et mer reelt politisk organ og tilsier at styringsgruppene bør legge økt vekt på å gi politisk relevante råd og innspill til MR-U
 - at styringsgruppene formannskap inntar en noe mer aktiv og styrende rolle i planleggingen av gruppenes virksomhet
 - at styringsgruppene gjennom planarbeidet er blitt mer konsentrert om relativt få satsingsområder. Det kan spores en mer kritisk holdning til å initiere nye, enkeltstående prosjekter
 - at styringsgruppene samarbeider oftere om felles konferanser
 - at Utdannings- og forskningsavdelingen i sekretariatet (NMRS) er bedre ledet og har satt ut en rekke administrative oppgaver og frigjort kapasitet til de mer sentrale sekretariatsoppgavene.

Klart forbedringspotensial

Samtidig viser kartleggingen at det er et klart forbedringspotensial, blant annet:

- EK-U *etterlyser en mer aktiv rådgivning* fra styringsgruppene, som på sin side *savner klare forventninger og tilbakemeldinger* fra EK-U.
- Styringsgruppene er for passive i saksforberedelsen og fungerer til dels som *referansegrupper for sekretariatet*.
- Den *uklare trekant-relasjonen* mellom EK-U, styringsgruppene og sekretariatet gir styringsgruppene en svak posisjon i beslutningsstrukturen.
- *Samordningsevnen i systemet bør styrkes*. Det gjelder EK-Us samordningsrolle overfor styringsgruppene, samordning i sekretariatet, samordning bilateralt mellom (enkelte av) styringsgruppene, og samordning nasjonalt (mellom medlemmer av styringsgruppene og EK-U).
- De tre ad-hoc-gruppene er i praksis blitt permanente og har – med enkelte unntak – i stor grad levd sitt eget liv og ikke fungert som rådgivere for EK-U og MR-U. Det er en *uklar og lite gjennomtenkt rollefordeling* mellom styringsgruppene og ad-hoc-gruppene.
- Det er et potensial for å bygge ut styringsgruppenes nettverk ut over det formelle nordiske samarbeidet og gi de nordiske midlene større rekkevidde.

Forslag til å styrke rådgivning

Statskonsult ser ikke selve rådgivningsstrukturen som problematisk for å styrke rådgivningen. Etter vår oppfatning bør det heller arbeides med å endre praksis innenfor strukturen, blant annet ved rolleavklaringer.

Styringsgruppenes rolleoppfatning bør aktivt påvirkes, blant annet ved å utforme en *enklere målstruktur* i vedtektene der politisk relevant rådgivning er gitt en klarere førsteprioritet. Betegnelsen ”styringsgruppe” bør skiftes ut med en mer dekkende betegnelse.

EK-U bør utvikle sin rolle med sikte på en *klarere kommunikasjon av forventninger og tilbakemeldinger* på tidligere innspill fra styringsgruppene. Ett EK-U-møte hvert år kan brukes til tilbakemelding til styringsgruppene om siste

års innspill og til å systematisere forventninger til neste års rådgivning. Lederne for styringsgruppene bør være til stede på disse møtene. Generelt foreslår vi en prøveordning ved at styringsgruppene ledere inviteres til møter i EK-U og MR-U hver gang disse har styringsgruppene saker på dagsorden.

EK-U bør utvikle en sterkere ”portvakt-rolle”: Flere saker fra sekretariatet og styringsgruppene bør avgjøres på dette nivået. Dette vil gi MR-U mer rom for uformelle politiske drøftinger og til å etterspørre innspill fra styringsgruppene, og det gir EK-U mer autoritet som styringsorgan for sektoren (på vegne av MR-U). Samtidig bør også EK-U avlastes for oppgaver ved delegering til styringsgruppene og sekretariatet.

For å unngå for store ambisjoner for utviklingsinnsatsen bør man gå bort fra ordningen med at hver gruppe lager egen langsiktig handlingsplan. Gruppene kan heller lage hver sin to-årig aktivitetsplan som rulleres hvert år.

Kriteriene for å initiere prosjekter bør skjerpes, slik at utviklingsfunksjonen ikke tar for mye av gruppenes kapasitet og oppmerksomhet. Det bør kunne sannsynliggjøres at foreslåtte prosjekter vil være relevante for rådgivning og synliggjøring.

Forslag om å styrke samordning

Arbeidsdelingen mellom styringsgruppene er i samsvar med inndelingen nasjonalt, og dette synes fornuftig for å dra mest mulig nytte av nasjonal ekspertise og med tanke på erfaringsutveksling og nettverksbygging. Vi vurderer det ellers slik at hovedstrukturen i seg selv er fleksibel nok til å ivareta behovet for å samordne tverrgående initiativ.

For at gruppene ikke skal stimuleres til sektorspesifikke faglige markeringer bør hver gruppe spille inn til et felles langsiktig plandokument som gir rammen for en mer konkret to-årig aktivitetsplan i hver gruppe.

Det bør legges inn en forpliktelse i vedtektene for alle gruppene om å samarbeide om tverrgående temaer, spesielt med tanke på å fremme helhetstenkning om livslang læring-problemstillingene. FOVU bør omdefineres til en gruppe for livslang læring med hovedvekt på tverrsektorielt samarbeid. Det bør prøves ut arbeidsformer til støtte for dette tverrsektorielle ansvaret.

Hver gruppe bør ha et *arbeidsutvalg* som omfatter inneværende og neste års formannskap. Bilaterale møter mellom arbeidsutvalgene kan utnyttes til gjensidig informasjon og samordning. En ordning med arbeidsutvalg vil også gi den enkelte gruppen grunnlag for en bedre *samordning i tid*, idet det påtroppende formannskapet blir bedre forberedt på å overta ledelsen av gruppen.

Nasjonal samordning mellom gruppenes formannskap bør forsterkes ved å stimulere til at det etableres faste ordninger for samordning i forkant av styringsgruppemøter og EK-U-møter.

Det bør organiseres en bedre samordning av FPR og HØGUT, blant annet ved å

gjøre bruk av møter mellom arbeidsutvalg i de to gruppene.

Det bør normalt være styringsgruppene som nedsetter ad-hoc-grupper, også på tverrsektorielle temaer. Dette vil *bringe styringsgruppene mer "inn i linjen"* og ansvarliggjøre dem, blant annet til å innta mer av et helhetsperspektiv.

Nordisk Forskerutdanningsakademi (NorFa) bør knyttes til FPR, slik at rådene som gis om forskerutdanning gis av (eller går via en behandling i) FPR. Dette kan ses som en styrking av den *vertikale samordningen* i beslutningssystemet.

For å stimulere til helhetstenkning bør det generelt gjøres økt bruk av konferanser som tematisk går på tvers av sektorgrenser. Det bør ellers arbeides med bedre informasjons- og samordningsrutiner i Utdannings- og forskningsavdelingen i sekretariatet.

Forslag om ad-hoc-gruppene

Bioetikk-komiteén bør primært vurderes overført til MR-sosial/helse. Språkpolitisk referansegruppe bør primært vurderes overført til Nordisk Språkråd. IT-Policy-gruppen bør nedlegges og eventuelt oppnevnes på nytt som et ekspertpanel som gir bistand til styringsgruppene på forespørsel.

Andre forslag

Flere vedtak "per capsulam" (skriftlig prosedyre) på alle nivåer vil frigjøre møtetid for diskusjon. Arbeidsutvalgsmøter kombinert med "per capsulam"-vedtak vil redusere antall gruppemøter i plenum (for eksempel fra fire til tre møter årlig) og dermed redusere reiseutgiftene.

Det bør vurderes å la styringsgruppenes reiseutgifter helt eller delvis belastes det enkelte landet. Dette ville framtvinge en nasjonal prioritering på grunnlag av at det er en viss nasjonal nytte knyttet til styringsgruppene.

For flere forslag viser vi til kapittel 6.5.

1 Bakgrunn

1.1 Initiativet

Ifølge Nordisk Ministerråds strategiplan for 2000–2004 skal det i løpet av fem-årsperioden foretas en evaluering av rådgivningsstrukturen på utdannings- og forskningsområdet. Denne strukturen omfatter ad-hoc-organiserte grupper over temaene IT-policy, språk og bioetikk, og styringsgruppene for:

- nordisk skolesamarbeid (NSS)
- nordisk samarbeid i høyere utdanning (HØGUT)
- nordisk folkeopplysning og voksenopplæring (FOVU)
- Forskningspolitisk råd (FPR)

På møtet i Embetsmannskomiteen for utdanningsområdet (EK-U) i mai 2001 ble Ministerrådssekretariatet (NMRS) bedt om å lage et forslag til hvordan man kan fremme samarbeidet mellom de ulike gruppene på dette området. Det norske formannskapet fulgte dette opp i formannskapsprogrammet for 2002 ved å signalisere at man ville ta initiativ til en evaluering i 2002. EK-U ga i møte 26. februar 2002 sin tilslutning til et forslag til mandat og en plan for den videre behandlingen.

Det norske formannskapet for EK-U tok i april kontakt med Statskonsult, som utformet et forslag til prosjektplan. I EK-U-møtet 8. mai 2002 ble denne godkjent med noen mindre endringer. På dette grunnlaget ble det i juni inngått kontrakt mellom Nordisk Ministerråd og Statskonsult om å foreta en evaluering.

1.2 Mandatet

Mandat for oppdraget til Statskonsult var slik:

”Det iverksettes en evaluering av någjeldende rådgivningsstruktur på utdannings- og forskningssektoren i Nordisk Ministerrådet, som signalisert i MR-Us fem-årsstrategi for perioden 2000–2004 og sektorprogrammet for utdanning og forskning under Norges formannskap 2002.

Evalueringen skal bidra til å kartlegge:

- hvordan de fire rådgivende styringsgruppene på utdannings- og forskningssektoren hver for seg, med basis i sine respektive vedtekter, har oppfylt sin rådgivningsfunksjon i forhold til Ministerrådet
- samspill og samarbeid mellom styringsgruppene innbyrdes og mellom styringsgruppene og EK-U/MR-U
- sammenhengen mellom styringsgruppenes årlige arbeidsplaner/fem-årige handlingsplaner og Ministerrådets politiske agenda
- rollefordeling og samarbeid mellom permanente styringsgrupper og fag-

spesifikke, ad-hoc-organiserte grupper for eksempel for IKT, språk og bioetikk

Evalueringen skal drøfte muligheter for endringer i dagens struktur, med sikte på:

- å styrke sektorens rådgivningsfunksjon i forhold til Ministerrådet
- mer effektiv ressursbruk
- styrket helhetstenkning i forhold til tverrgående initiativer, som for eksempel livslang læring
- mulig omlegging av styringsgruppene prosjektvirksomhet til virksomhet med større synlighet og gjennomslagskraft.”

1.3 Avgrensning av oppgaven

Som det framgår av mandatet, skal dette ikke være en evaluering av det nordiske samarbeidet på utdannings- og forskningsområdet. Det bør også presiseres at det heller ikke skal være en evaluering av de aktuelle styringsgruppene virksomhet. Riktignok innhenter vi data om gruppenes virksomhet og om hvordan en del aktører vurderer virksomheten. Men vi har ikke grunnlag for å gi en kvalifisert vurdering av styringsgruppene faglige kvalitet eller resultatet/effekten av virksomheten.

Derimot er denne rapporten ment å belyse i hvilken grad den nåværende rådgivningsstrukturen er hensiktsmessig sett i forhold til fastsatte mål og uttrykte behov. At arbeidet har overskriften ”evaluering” betyr ikke at vi vil forsøke å plassere ulike trekk ved rådgivningsstrukturen inn på én eller annen form for karakterskala. I tråd med mandatets formulering om å drøfte muligheter for endringer, legger vi heller vekt på å bidra konstruktivt til en forbedring og/eller videreutvikling av strukturen.

1.4 Oppbygging av rapporten

I *kapittel 2* blir det kort redegjort for hvordan vi har gått fram for å skaffe data-grunnlaget for rapporten.

Kapittel 3 er en kort beskrivelse av de formelle sidene ved organiseringen av det nordiske samarbeidet på utdannings- og forskningsområdet. Dessuten foretar vi en kategorisering av de hovedfunksjonene som styringsgruppene ivaretar.

I *kapittel 4* gjengir vi det vi mener å ha funnet ved vår gjennomgang av sektoren. Dette ses i lys av de hovedspørsmålene som mandatet gir oss.

Basert på *kapittel 4*, foretar vi i *kapittel 5* en analyse med en mer selvstendig vurdering av de problemstillingene som inngår i mandatet.

I *kapittel 6* oppsummerer vi en del forslag til mulige endringer på grunnlag av kapitlene 4 og 5.

I vedlegg 1 gjengis intervjuguiden i to versjoner, hhv. for EK-U-medlemmer og for medlemmer av styringsgruppene og sekretariatsansatte.

Vedlegg 2 er en oversikt over intervjuobjekter og andre informanter.

Vedlegg 3 er en beskrivelse av formelle trekk ved styringsgruppene.

Vedlegg 4 er et organisasjonskart over rådgivningsstrukturen slik vi har oppfattet den.

Rapporten gjelder et område med utstrakt bruk av forkortelser, og det har ikke vært til å unngå at rapporten er blitt tilsvarende preget av det. Alle forkortelser skal imidlertid være forklart ved første gangs bruk. Forkortelsene EK-U og MR-U er forkortet til EK og MR når det ikke er tvil om at det er utdannings- og forskningssektoren det gjelder.

2 Metode

Grunnlaget for Statskonsults vurderinger bygger i hovedsak på dokumentstudier og informantintervjuer foretatt i august–oktober. Til dette utarbeidet vi en intervjuguide (se vedlegg 1) i to versjoner.

Intervjurunden ble relativt omfattende (se vedlegg 2), ikke bare for å få et bredt informasjonsgrunnlag, men også for at alle de fem landene skulle være representert blant intervjuobjektene. Derfor intervjuet vi EK-U-representanten for hvert av de fem nordiske landene, samt minst to styringsgruppemedlemmer fra hvert land. Intervjuene ble samtidig fordelt slik at minst tre medlemmer i hver styringsgruppe ble intervjuet. I tillegg sendte vi noen spørsmål for skriftlig besvarelse til enkelte styringsgruppemedlemmer og medlemmer av ad-hoc-gruppene.

For å spare reiseutgifter ble intervjuene med de islandske representantene gjort pr. telefon. Videre ble det forsøkt innhentet skriftlige synspunkter fra selvstyreområdenes representanter i EK-U, men disse forespørslene ble ikke besvart.

Ved avdelingen for utdanning, forskning og IT-politikk i NMRS i København intervjuet vi avdelingssjef Riitta Lampola og alle gruppenes sekretærer, herunder også korte intervjuer med ad-hoc-gruppenes sekretærer. De intervjuede fikk i etterhånd også tilsendt enkelte supplerende spørsmål for skriftlig besvarelse. Videre har vi hatt en samtale med generalsekretær Søren Christensen, og vi har fått synspunkter skriftlig fra ekspedisjonssjef Fridtjov Clemet som er norsk representant i Nordisk samarbeidskomité.

Et problem i intervjurunden har vært å finne informanter som har tilstrekkelig kritisk distanse til virksomheten, samtidig som de har god nok kjennskap til Nordisk Ministerråd generelt – og rådgivningsstrukturen spesielt – til for eksempel å kunne vurdere konsekvenser av alternativ organisering. De aller fleste av de ”naturlige” informantene er i en viss forstand ”insidere” i forhold til temaet for evalueringen. Det gjelder i noen grad også EK-representantene, selv om de er de umiddelbare ”brukere” av rådgivningsstrukturen. Vi har imidlertid vært oppmerksomme på denne mulige skjevheten i kunnskapstilfanget og har forsøkt å balansere med egne kritiske vurderinger.

Vi har ellers også gjennomgått et stort antall grunnlagsdokumenter, blant annet handlingsplaner for inneværende periode, aktivitetsplaner og årsrapporter for de to siste årene, samt møtereferater fra MR-U og EK-U for 1998 og 2001 og fra de fire faste styringsgruppene for 2001.

3 Beskrivelse av rådgivningsstrukturen

3.1 Generelt¹

Det nordiske forsknings- og utdanningssamarbeidet ledes av et Ministerråd for denne sektoren (MR-U), som består av undervisnings- og forskningsministrene fra de fem landene. Dagsorden for MR-U forberedes av Embetsmannskomiteén (EK-U), som består av de nasjonale departementssjefene.

Utdannings- og forskningssamarbeidet er delt i fire hovedområder. Hvert hovedområde har en styringsgruppe oppnevnt av MR-U. Sammensetningen varierer mellom gruppene både i antall og representasjon. Selvstyreområdene Grønland, Færøyene og Åland er representert i alle gruppene med ett eller to medlemmer, men har ikke beslutningsmyndighet.

Medlemmene utnevnes for tre år og kan gjenoppnevnes én gang. Et unntak er departementsmedlemmene i HØGUT, som ikke har tidsbegrenset representasjon.

Med utgangspunkt i Ministerrådets felles strategi for utdannings- og forskningssektoren har hver styringsgruppe tre- eller femårige handlingsplaner og årlige aktivitetsplaner. Formannskapet roterer årlig mellom landene etter samme ordning som i MR-U. Formannskapet utarbeider eget program med prioriteringer av sine temaer og prosjekter for perioden.

Styringsgruppenes arbeidsform er møter eller skriftlig prosedyre (såkalt ”per capsulam”) og det legges stor vekt på konsensusprinsippet. Saker som ikke er av prinsipiell karakter eller av omfattende betydning, kan delegeres til arbeidsutvalg, ledere eller sekretariater.

Styringsgruppene avgir hvert år en rapport til MR-U. Det nordiske samarbeidet finansieres gjennom landenes årlige innbetaling ut fra en bestemt fordelingsnøkkel. Utdannings- og forskningsområdet er den største enkeltposten og utgjør 197,8 millioner danske kroner (MDKK) eller 25 prosent av det totale budsjettet for Nordisk Ministerråd.

Styringsgruppene har eget budsjett som skal dekke møtevirksomheten, prosjektvirksomhet, konferanser med videre. Samlet budsjett til de faste gruppene er 12 MDKK. Av dette har NSS 5 MDKK, mens de andre disponerer omkring 2 MDKK. Reiseutgifter for de fire styringsgruppene utgjør ca 1,7 MDKK.

Nordisk Ministerråds sekretariat (NMRS) i København er sekretariat både for EK-U/MR-U, styringsgruppene og ad-hoc-gruppene.

¹ En mer fullstendig versjon av kapitlene 3.1 og 3.2 gjengis i vedlegg 3.

3.2 Kort beskrivelse av hver enkelt styringsgruppe

Styringsgruppe for nordisk skolesamarbeid (NSS)

NSS, som ble etablert i 1976, er rådgivende organ for MR-U. Videre har gruppen en utøvende rolle ved iverksetting av strategi og handlingsplan gjennom programmer, prosjekter og samnordiske konferanser. En viktig oppgave for NSS er mobilitetsordningene for elever og lærere i grunn- og videregående skole (Nordplus-mini og Nordplus-junior). Selve administrasjonen av disse er satt ut til eksterne, som for eksempel Foreningen Norden. NSS skal etter vedtektene:

- utveksle erfaringer og informasjon om nasjonale initiativ i skolen
- knytte kontakter med øvrige rådgivende organer i utdanning og forskning
- samarbeide tverrsektorielt med kultur- og sosialområdet og andre sektorer i Ministerrådet
- ha en offensiv informasjonsstrategi

NSS møtes fire ganger i året og består av fem medlemmer som er rekruttert fra departementene. NSS har med jevne mellomrom møter med representanter for nordiske samarbeidsorganer, for eksempel Nordisk Lærer Sammenslutning.

Styringsgruppe for nordisk samarbeid i høyere utdanning (HØGUT)

HØGUT, som ble etablert i 1988, er et rådgivende organ for (MR-U). HØGUT skal etter vedtektene:

- bidra til den utdanningspolitiske debatten innenfor høgre utdanning
- arbeide selvstendig med rådgivende, planleggende og initierende oppgaver
- lette mulighetene for å utdanne seg ved de øvrige nordiske lands utdanningsinstitusjoner
- bidra til samarbeid om felles utdanninger
- arbeide for gjensidig godkjenning av eksamener
- være et kontaktforum for gjensidig utveksling om arbeid i internasjonale organisasjoner
- ha det overordnede ansvaret for Nordisk Program for Lærere, Utdanningsøkende og Studenter (NORDPLUS-programmet)

HØGUT består av ti medlemmer, to fra hvert land, hvorav én fra departementet og én fra universitet/høgskole. HØGUT har fem møter i året, hvorav ett er satt av til NORDPLUS-programmet.

HØGUT har årlige kontaktmøter med representanter for nordiske samarbeidsorganer for universitetene, høgskolene og studentorganisasjonene

Styringsgruppe for nordisk folkeopplysning og voksenopplæring (FOVU)

FOVU, som ble opprettet i 1981, er rådgivende organ for MR-U. FOVU skal etter vedtektene:

-
- synliggjøre og profilere det spesielle i nordisk folkeopplysning og voksenopplæring – frivillighet, deltakerstyring og erfaringsbasert læring
 - bidra til en aktiv informasjons- og erfaringsutveksling mellom de nordiske landene og mellom de ulike aktørene innenfor området
 - arbeide for igangsetting av relevant forskning og utvikling på områder som ikke ivaretas av de respektive landene
 - utvikle og forvalte støtteordning for folkeopplysning og voksenopplæring
 - samarbeide med skole- og høgre utdanning for å fremme helhetstenkning på utdanningsområdet og bringe relevante temaer fram for på MR-U
 - støtte innsats i og samarbeid med Nordens nærområder samt utvikle det internasjonale samarbeidet
 - arbeide for at styringsgruppens vedtak følges opp på nasjonalt plan

Styringsgruppen har fire møter i året og består av fem medlemmer som representerer departementene. Styringsgruppen skal aktivt trekke inn aktuelle brukermiljøer i sitt arbeid, blant annet ved invitasjon til å delta i arbeidsgrupper, kontaktmøter og temakonferanser. FOVU har nedsatt en referansegruppe med representanter fra brukermiljøene.

Nordisk Forskningspolitisk Råd (FPR)

Forskningspolitisk Råd ble opprettet i 1983 og har følgende oppgaver:

- rådgir MR-U i langsiktige og overgripende forskningspolitiske spørsmål.
- i samarbeid med fagsektorene initiere nordisk forskningssamarbeid med hovedvekt på tverrfaglige og sektorovergripende samarbeid
- stimulere nordisk kompetanseoppbygning og forskerutdanning
- følge den forskningspolitiske utviklingen i nordiske land og internasjonalt

FPR rapporterer hvert år om forskningsaktivitetene som finansieres over Nordisk Ministerråds budsjett. FPR forbereder også hvert år et samlet forslag til prioritering blant nye initiativer, som legges fram til behandling i Ministerrådet. (MR-U og deretter MR-SAM). FPR rådgir om forskerutdanning, men har ikke det administrative ansvaret for støtte- eller mobilitetsordninger eller andre virkemidler. Her er det Nordisk Forskerutdanningsakademi (NorFa) som har det operative ansvaret.

Rådets medlemmer utnevnes av MR-U etter samråd med samarbeidsministrene. Rådet består av 15 medlemmer, med tre fra hvert land, og én representant fra henholdsvis Færøyene og Grønland. Rådet skal ha en bred og balansert sammensetning av medlemmer med forskningspolitisk forankring og vitenskapelig ekspertise.

FPR har opprettet et arbeidsutvalg med ett medlem fra hvert land. Arbeidsutvalget møtes fire ganger i året mellom Rådets møter.

Ad-hoc-gruppene

Nordisk komité for bioetikk ble etablert i 1989. Den har to medlemmer fra hvert land, som kommer fra universitet eller fra etisk råd, ikke fra departementene.

Sekretariatet ligger i Helsinki. Gruppen har avholdt fem til seks møter i året de to siste årene. Gruppen avgir årsrapport om sin aktivitet.

IT-policygruppe ble opprettet 1996 og har 13 medlemmer og møtes fire ganger i året. Gruppens mandat besluttet i MR-U for tre år av gangen. Hovedoppgaven er å betjene EK-U og å samarbeide med de andre styringsgruppene. Gruppens budsjett dekker møtekostnader for ett medlem pr. land.

Språkpolitisk referansegruppe ble etablert i 1998. Den har 11 medlemmer og møtes tre ganger i året. Gruppens oppgave er rådgivning og ansvar for NORDMÅL- programmet, mens selve driften er satt ut. Gruppen skal også sikre helhet og sammenheng i Ministerrådets språkaktiviteter.

3.3 En kategorisering av hovedfunksjoner

Styringsgruppene har en sammensatt virksomhet med ulike typer oppgaver. Med tanke på en mer analytisk tilnærming (jfr kapittel 5 nedenfor), har vi forsøkt å kategorisere virksomheten i noen hovedfunksjoner:

- Rådgivning til EK-U/MR-U

En opplagt hovedfunksjon er å gi faglige og politisk relevante råd til EK/MR. Dette omfatter både egeninitierte innspill og svar på spørsmål og oppdrag fra EK/MR, herunder også å vurdere hvordan – og eventuelt bidra til – at politiske initiativ kan følges opp og realiseres. Vi nevner spesielt at denne rådgivningsfunksjonen også vil omfatte råd og innspill til EK/MR om hvordan nordiske interesser kan fremmes internasjonalt, blant annet i EU-relaterte spørsmål.

I forhold til de nasjonale forvaltningsapparatene, kan styringsgruppene ivareta takelse av denne funksjonen sammenliknes med et fagdirektorat som arbeider overfor sin statsråd med egeninitierte og etterspurte innspill til politikkutforming og -iverksetting. (EK kan da sammenliknes med statsrådets departement).

- Tilrettelegger og pådriver

En annen utadvendt hovedfunksjon for styringsgruppene er å være tilretteleggere og pådrivere for nordisk kontakt og samarbeid, herunder også samarbeid med nærområdene Baltikum og Nordvest-Russland. Et sentralt element i denne funksjonen er å utvikle støtte- og mobilitetsordninger, inngå avtaler om gjensidig godkjenning av eksamener, bidra til samarbeid om felles nordiske utdanninger osv. Et annet viktig virkemiddel er å spre informasjon om slike ordninger og avtaler og om andre muligheter for å styrke kontakten på tvers av de nordiske landegrensene. Et kjennetegn ved denne funksjonen er at eksterne brukere (enkeltmennesker, organisasjoner, institusjoner og fagmiljøer) påvirkes til å verdsette nordisk kontakt og samarbeid og at de stimuleres til å aktivisere seg i og dra nytte av slikt samarbeid.

Vi vil også vurdere som en del av tilretteleggerfunksjonen det som gjøres for å knytte an til allerede eksisterende nordiske samarbeidsstrukturer utenfor det formelle nordiske samarbeidet, slik det blant annet skjer i forhold til universi-

tetssektoren, og å stimulere til at nasjonale aktører aktiviserer seg i nordiske nettverk som kan knyttes til det formelle nordiske samarbeidet.

Tilrettelegger- og pådriverfunksjonen har også en mer administrativt orientert side, nemlig å være styringsgruppe/programkomité for støtte- og mobilitetsordninger og å forvalte inngåtte avtaler. FPR mangler slike oppgaver og utgjør her et unntak.

- Dokumentasjon og utvikling

En tredje hovedfunksjon er dokumentasjon og utviklingsprosjekter i nordisk regi. Styringsgruppene er ansvarlige for å initiere og realisere kartlegginger, utviklings- og forskningsprosjekter (blant annet utforming av faglige og økonomiske rammer, valg av deltakere/operativt ansvarlige, tilsyn med framdrift, faglig kvalitetssikring, ansvar for resultater og utnytting av dem). Det vil også høre inn under denne funksjonen å være ”lyttepost” overfor hva som skjer på sektoren i nordisk og internasjonal sammenheng.

Dokumentasjon og utvikling ser vi som en basisfunksjon for å gi input til de utadvendte funksjonene. Men i den grad dokumentasjon og utvikling ender ut i konferanser og andre eksternt orienterte ”produkter”, er også dette en utadvendt funksjon (og grenser da nært til tilretteleggerfunksjonen).

- Informasjons- og erfaringsutveksling mellom deltakerne

En fjerde funksjon er å fungere som forum for informasjons- og erfaringsutveksling mellom medlemmene selv. Dette er ikke bare en ren intern funksjon som bidrar til å motivere medlemmene selv og til å bygge deres personlige nettverk. I praksis kan styringsgruppene fungere som en form for nordisk referansegruppe for medlemmene, som kan formidle nyttig informasjon og læring til sine respektive nasjonale departementer. For øvrig gir denne funksjonen også input til de utadvendte funksjonene, herunder også bygge opp om den nettverksbyggingen som er omtalt under tilretteleggerfunksjonen.

- Internadministrasjon

Det vi kan kalle en internadministrativ funksjon dekker oppgaver for styringsgruppene som er av administrativ og prosjektadministrativ karakter.

4 Funn og vurderinger

4.1 Noen inntrykk på overordnet nivå

Før vi ser nærmere på de problemstillingene som er gjengitt i mandatet, vil vi trekke fram enkelte sider ved konteksten for evalueringen, slik vi har oppfattet det. Både gjennom intervjuene og på andre måter sitter vi igjen med en del inntrykk og vurderinger som vi har gjort oss underveis.

Ett slikt inntrykk er at det nordiske samarbeidet har problemer både med hensyn til politisk oppmerksomhet og ressurstildeling. Dette kommer til uttrykk ved en bekymring blant annet for at statsrådene ikke vil prioritere ministerråds-møtene, for at enkelte av de nasjonale departementene ikke avser tilstrekkelig kapasitet til å forberede de nordiske møtene, og for at det nordiske budsjettet stagnerer over tid. Mange av de intervjuede opplevde dette som frustrerende, blant annet fordi de mente at det ligger et stort potensial i det nordiske samarbeidet, både med tanke på nasjonalt utbytte og for å stå sterkere internasjonalt, spesielt når det gjelder forskning. Selv om enkelte også mente at det er riktig å holde igjen med hensyn til ressurstildeling og at samarbeidet må innrette seg etter snevrere rammer, får vi et inntrykk av et gjennomgående misforhold mellom ambisjoner og forventninger på den ene siden og ressursgrunnlag og rammebetingelser på den andre siden.

Etter at tre av fem nordiske land er blitt EU-medlemmer, har nordisk samarbeid nødvendigvis fått økt konkurranse om den politiske oppmerksomheten i de nordiske landene. Dette er forsøkt motvirket ved å styrke ministerrådet som relevant politisk forum, ved å synliggjøre nordisk samarbeid for å skape økt politisk legitimitet, og – i noen grad – ved å bruke nordisk samarbeid som en plattform for innflytelse i EU-samarbeidet. Her er det imidlertid ingen entydig holdning, idet flere understreket at Norden ikke må kunne oppfattes som en blokk i EU.

Et annet hovedinntrykk for en utenforstående, er at organiseringen på utdannings- og forskningsområdet er komplisert. Man må selvsagt ta høyde for at internasjonale samarbeidsorganer ikke kan sammenliknes direkte med nasjonale organer når det gjelder å utforme en rasjonell organisering. Blant annet må hensynet til at alle landene er representert, naturlig nok veie tungt i en del sammenhenger. Men også sammenliknet med andre sektorer i nordisk sammenheng og med tilsvarende sektor i EU-sammenheng, er det neppe tvil om at utdannings- og forskningsområdet har en struktur med påfallende mange grupper og utvalg både vertikalt og horisontalt. Bildet kompliseres for øvrig ytterligere ved at styringsgruppene har en sammensatt oppgavestruktur.

Det er tilsvarende vanskelig å sette seg inn i den gjeldende rolle- og ansvarsfordelingen, og vi opplevde i intervjurunden at dette heller ikke alltid var klart for deltakerne i gruppene. Blant annet var det flere som viste til at budsjettprosessen i MR er vanskelig å gjennomskue. Det er generelt svært mange organer og instanser som skal forholde seg til hverandre og som alle er en del

av konsultasjons- og beslutningsprosessene. En slik struktur tilsier at mye ressurser går med til å orientere seg om hva andre aktører foretar seg, og til å ytre seg om andres utspill. Men det kan også bety at enkelte av aktørene kan få for stor anledning til å "leve sitt eget liv". Videre kan en fragmentert struktur gi opphav til at det blir vanskeligere å treffe beslutninger, noe som kan virke demoraliserende. "Alle er høringsinstanser for hverandre – ingen skjærer igjennom" var et intervju-utsagn som kan illustrere dette.

Dette bringer oss over i et tredje inntrykk, nemlig at ministerrådsstrukturen som helhet framstår som segmentert. Det er den vertikale linjen mellom det enkelte ministerrådet og den tilhørende delen av sekretariatet som dominerer, mens det synes å være svært lite samarbeid på tvers av denne strukturen. Vi har ikke grunnlag for en vurdering av behovet for slikt samarbeid, men det er nærliggende å anta at det her ligger et potensial blant annet for å lage tverrsektorielle og politisk relevante innspill til ministerrådene. Dette ligger imidlertid utenfor vårt mandat å gå inn på.

Et fjerde inntrykk av generell art er at det gjøres en utstrakt bruk av evalueringer, både på et mer overordnet nivå og når det gjelder faglige resultater, organisering med videre. Dette er et positivt trekk som skulle borge for å få solide kunnskapsgrunnlag for å vurdere blant annet måloppnåelse, kvalitet, muligheter for effektivisering og frigjøring av midler med videre. Et spørsmål er likevel om det blir for mange evalueringer, spesielt når vi samtidig får inntrykk av at oppfølgingen av evalueringene med beslutninger ikke er særlig sterk. I en slik situasjon kan det lett bli tendenser til "omkamper" om utfallet, blant annet fordi politiske realiteter kan tilsi "status quo" av hensyn til å opprettholde et godt samarbeidsklima.

4.2 Vurderinger av ulike sider ved rådgivningsstrukturen

4.2.1 Rådgivningsstrukturen generelt

Etter intervjurunden kunne vi oppsummere at det er relativt få som ser noen store problemer med rådgivningsstrukturen. Særlig blant de intervjuede i styringsgruppene selv, var det relativt stor grad av tilfredshet, mens det var noen flere kritiske kommentarer fra sekretariatsansatte og EK-U-medlemmer. På spørsmål om forslag til endringer av rådgivningsstrukturen, fikk vi relativt liten respons. Det ble delvis henvist til at problemene ligger andre steder, blant annet at bevilgningene er for små, at EK-U er for lite aktiv og for lite presis med hensyn til å etterspørre råd og innspill, at for mye er bundet opp fra år til år med videre. Men det ble delvis også vist til at utviklingen de siste årene har gått i riktig retning, og at rådgivningsstrukturen nå er blitt bedre i stand til å fylle sin rolle.

Under de følgende punktene kommer vi tilbake til flere utslag av at utviklingen av rådgivningsstrukturen synes å være positiv. Her skal vi bare notere oss at evalueringen av strukturen ble påtenkt allerede i 1999 ved utformingen av

strategien for den femårsperioden vi nå er inne i. Tidspunktet ble imidlertid skjøvet ut i tid, trolig fordi man ønsket å ha evalueringer av blant annet institusjonene og mobilitetsordningene ferdigstilt først. For oss kan det derfor se ut til at vår evaluering ble påtenkt på et tidspunkt da behovet for en gjennomgang med sikte på forbedring av rådgivningsstrukturen ble opplevd som større enn i dag. Kanskje er det slik at initiativet til en evaluering av rådgivningsstrukturen i seg selv har bidratt til endringer i ønsket retning?

4.2.2 Gruppens arbeid med mål og hovedfunksjoner

I mandatet spørres det etter hvordan styringsgruppene har oppfylt sin rådgivningsfunksjon i forhold til Ministerrådet. Vi vil nærme oss spørsmålet på en bredere front ved å se på gruppens arbeid med mål og hovedfunksjoner.

Først er det interessant å merke seg at på spørsmål om hva som er gruppens mål, fikk vi ganske varierende svar. I tillegg til de ”korrekte” svarene (som framgår av vedtektene) ble det gitt stikkord som: ”Å være en katalysator for samarbeid, gjøre MR-U møtene attraktive for statsrådene, danne nettverk, være møteplass, synliggjøre det nordiske, bidra til dialog med eksterne aktører osv.” Det er for øvrig påfallende mange av de intervjuede som peker på informasjons- og erfaringsutveksling mellom medlemmene som et viktig mål, samtidig som de i mange tilfeller beklaget at det ble for lite tid til dette, fordi det ofte kom til slutt på dagsorden og ble en salderingspost i møtene. Av gruppene er det bare i FOVUs og NSSs vedtekter at informasjons- og erfaringsutveksling nevnes som et mål.

Et generelt fenomen, som blir påpekt av flere, er at gruppene ofte er passive mottakere av forslag til dagsorden og sakspapirer fra sekretariatet. De oppfattes i mindre grad som aktivt handlende aktører på sine områder, bortsett fra i de tilfellene der formannskapet har klare prioriteringer, setter sine saker fremst på dagsorden og avsetter tilstrekkelig kapasitet til saksforberedelser og oppfølging.

Flere informanter i styringsgruppene viser også til at man nå ønsker å konsentrere ressursene i færre, men større prosjekter eller programmer, og at en slik utvikling alt er i gang. Noen mener også at det nå er større tilbakeholdenhet med å nedsette arbeidsgrupper til enkeltspørsmål. Arbeidet med strategier og handlings- og aktivitetsplaner synes å bidra til å gjøre virksomheten mer målrettet og bedre strukturert enn tidligere, samtidig som EK får et bedre informasjons- og beslutningsgrunnlag for å legge føringer for styringsgruppens virksomhet.

Imidlertid er det et velkjent fenomen at hvert nytt formannskap hvert år gjerne vil være mer fristet til å starte nye prosjekter enn til å avslutte gamle prosjekter, fordi dette oppfattes som en måte å få satt sitt preg på virksomheten.

Spesielt om rådgivning til EK/MR

Når det gjelder rådgivning til EK/MR, blir FPR jevnt over vurdert som den av gruppene som mest aktivt ivaretar denne funksjonen. Dette er heller ikke helt uventet, tatt i betraktning at FPR ikke har støtte/mobilitetsordninger eller avtaler

å forvalte. Gruppen kan derfor bedre konsentrere seg om rådgivning som sin hovedfunksjon. Kanskje er det også enklere å få politisk interesse for forskningspolitiske spørsmål enn for eksempel skolesamarbeid på grunnskolenivå. Men FPR synes uansett å ha gjort seg mer aktivt gjeldende med sine innspill overfor EK/MR enn de andre gruppene, noe som gjenspeiles i MRs dagsorden. I de siste par årene har dette særlig kommet til uttrykk gjennom arbeidet med Centres of Excellence og med såkalt Hvitbok for et nordisk forskningsrom.

Ingen av de tre andre gruppene blir vurdert som særlig aktive i sin rådgivningsfunksjon. For NSS finner vi at det iallfall én gang uttrykkelig er påtalt fra EK at gruppen må gi innspill til MRs dagsorden oftere. Vårt inntrykk er at det særlig er utviklingsfunksjonen som har fått oppmerksomhet i denne gruppen, og det kan jo ses på bakgrunn av at denne gruppen også har langt mer prosjektmidler til disposisjon enn de andre. Dette kan ha ført til at NSS i for liten grad har brukt tid og ressurser på utadvendte funksjoner. Av møtereferatene kan vi imidlertid se tegn til en økende kritisk holdning til foreslåtte og pågående prosjekter, slik at vi her kan se en positiv utviklingstendens.

FOVU synes å ha fått et løft de siste årene ved at livslang læring-perspektivet i så stor grad er aktualisert både i nordisk og EU-sammenheng. Gruppen er nå inne i en positiv utvikling. Fra å være mest opptatt med tilretteleggerfunksjonen i form av å forvalte støtteordninger, har FOVU aktivisert seg mer på utviklingsfunksjonen og til dels også den politisk relevante rådgivningen til EK/MR, både ved å gi innspill til diskusjon og ved å konkretisere prosjektidéer.

HØGUTs profil preges av ansvaret for støtte- og mobilitetsordninger. På samme måte som FOVU og NSS har gruppen et forbedringspotensial når det gjelder rådgivningsfunksjonen, men det ser ut til at HØGUTs saker er noe oftere på EKs og MRs dagsorden enn FOVU og NSS.

Spesielt om FPRs tverrsektorielle ansvar

FPR skiller seg fra de andre styringsgruppene ved å ha et ansvar for å initiere nordisk forskningssamarbeid på tvers av alle fagministerrådene. Dette er i tråd med en forskningspolitisk strategi som ble vedtatt i 1998. Praksis har gjerne vært at FPR får oversendt et forslag til forskningsprogram fra et annet ministerråd med anmodning om finansiering og iverksetting. Ofte må imidlertid FPR returnere forslaget med beskjed om at det ikke finnes penger tilgjengelig under MR-US budsjett, og at vedkommende ministerråd er henvist til egen finansiering.

I intervjurunden ble det påpekt at denne ordningen har fungert dårlig, både fordi budsjettene er for små, fordi FPR har for lite innsyn i forskningssamarbeidet under andre fagministerråd, og fordi FPR har et svakt grunnlag for å kvalitetsvurdere andre sektors forskningsinitiativ. I praksis har da også ordningen etter hvert fått mindre betydning. Enkelte mente at man bør ta konsekvensen av at systemet er så vidt segmentert og heller praktisere sektoransvar for forskning, mens FPR konsentrerer seg om generelle tiltak (forskerutdanning, infrastruktur, Centres of Excellence med videre).

4.2.3 Sammensetning

Blant de intervjuede er det stort sett en positiv holdning til den nåværende sammensetningen av styringsgruppene. De intervjuede i NSS og FOVU er tilfreds med at de bare er deltakere fra de nasjonale departementene i de to gruppene, og de viser blant annet til at dette gir anledning til mer fortrolige drøftinger. Det ble for eksempel stilt spørsmål om hvordan FOVU skulle kunne gi en balansert uttalelse om den kritiske gjennomgangen av Nordens Folklige Akademi hvis gruppen også hadde hatt representanter for de aktuelle brukermiljøene og interesseorganisasjonene.

Slike synspunkter deles imidlertid i liten grad av deltakere i HØGUT og FPR som begge har sektorrepresentanter, henholdsvis bare fra universitets-/høgskolesektoren og fra både universitets-/høgskolesektoren og forskningssektoren. Det typiske synspunktet her er at den brede sammensetningen gir et fruktbart og nyttig samspill mellom de ulike partene. Dette synspunktet deles også av flere departementsrepresentanter i HØGUT og FPR. Vi får lite støtte til et synspunkt om at en slik sammensetning kan lede til at "bukken passer havressekken", altså at sektorrepresentantene kommer uforholdsmessig nært til det politiske nivået med tanke på å påvirke til fordel for egne interesser. Et unntak fra dette er hvis for eksempel et medlem av FPR i realiteten bare representerer seg selv og sine prosjekter. Flere viser nemlig til at FPR-medlemmene fra forskningssektoren bør sitte i posisjoner som både gir oversikt over sektoren og innsyn i de sentrale strategiske vurderingene. Norges praksis med å oppnevne leder for det nasjonale forskningsrådets strategiavdeling nevnes som et positivt eksempel.

Mer generelt er det tilfredshet med at landene er representert på høyt nivå i styringsgruppene. Dette er ikke primært et spørsmål om prestisje, men har en praktisk side ved at særlig departementsrepresentantene bør ha fullmakt til å inngå kompromisser i møtene. Konsensusprinsippet gjør dette ekstra viktig.

Når det gjelder sammensetning av ad-hoc-gruppene, viser flere til at to av disse (Bioetikk og Språk) har en rent faglig/vitenskapelig profil. Dette oppfattes som uegnet hvis man ønsker at disse gruppene skal fungere godt som politisk relevante rådgivere på sine felt for MR.

Enkelte informanter mener at en del gruppemedlemmer blir sittende for lenge som representanter. Dette kan bidra til en form for innadvendt "klubbkultur" i gruppene, det vil si at gruppene blir faglig selvopptatte og engasjerer seg for lite i de utadvendte funksjonene. På den andre siden erkjennes det at det kan være positivt at medlemmene får anledning til å lære hverandre å kjenne over tid, slik at det dannes et bedre grunnlag for kreative diskusjoner og et tillitsfullt samarbeid. Når det gjelder den vedtektsfestede tidsbegrensningen (to treårsperioder), kan den være problematisk ved at et lands departementsrepresentant etter seks år ikke lenger kan fortsette i gruppen, selv om vedkommende fortsatt sitter i den aktuelle sjefsstillingen.

4.2.4 Samspill mellom styringsgruppene

Ifølge våre informanter er det relativt lite kontakt mellom styringsgruppene. I noen grad blir dette underbygd av møtereferater fra styringsgruppene, men bildet er ikke helt entydig, blant annet er det en del kontakt mellom HØGUT og FPR, som begge har nedslagsfelt i universitetssektoren og som har tilgrensende/ overlappende ansvar med hensyn til forskerutdanning. Generelt kan det virke som at samspillet mellom gruppene er inne i en positiv utvikling. Blant annet ser vi tendenser til at gruppene samarbeider mer om å holde konferanser og seminarer.

Men fortsatt er nok omfanget av kontakten relativt beskjedent, slik det er forutsatt i vårt mandat og slik det er beskrevet i årsberetningen for 2001, s. 6: ”Selv om bevisstheten om felles mål på avgjørende punkter er styrket via strategien/ formannskapsinitiativene, er det fortsatt et relativt svakt samarbeid mellom styringsgruppene...”. Mer overraskende er det da kanskje at mange av de intervjuede heller ikke ser særlig store behov for å styrke kontakt og samordning mellom gruppene. For eksempel blir de årlige fellesmøtene, som nettopp ble initiert for å styrke samarbeid og samordning mellom gruppene, av flere vurdert som lite nyttige.

Forholdet mellom HØGUT og FPR danner igjen delvis et unntak, idet flere kan se behov for å styrke samarbeidet her. Enkelte framholder at samordning mellom styringsgruppene også bør være en oppgave for EK, mens andre peker på behov for å styrke samordning internt i NMRS.

4.2.5 Forholdet mellom styringsgruppene og ad-hoc-gruppene

Både grunnlagdokumenter og intervjurunden viser at det er lite kontakt og enda mindre samarbeid mellom ad-hoc-gruppene og styringsgruppene. I forholdet til styringsgruppene og i forholdet til EK/MR har ad-hoc-gruppene langt på vei ”levd sitt eget liv”, slik flere uttrykker det. Det betyr ikke nødvendigvis at de ikke har vært utadvendte, for eksempel har Språkpolitisk gruppe tatt initiativer til utredninger av temaer av språkpolitisk interesse, og de har bidratt til å gjøre språksamarbeidet mer synlig via den årlige NORDMÅL-konferansen.

Ad-hoc-gruppene er også i praksis blitt permanente. Den ”lengstlevende” (Bioetikk-komiteén) ble etablert i 1989. Det blir av enkelte informanter påpekt at mer kontakt med styringsgruppene ville ha vært nyttig, for eksempel har FPR behov for å vite mer om hva Bioetikk-komiteén arbeider med. Og for en utenforstående virker det litt påfallende at Språkpolitisk gruppe ikke deltok i HØGUTs arbeid med nordisk ordbok.

Et unntak fra inntrykket av lite kontakt er IT-Policy-gruppen i de siste par årene. Fra å ha en innadvendt rolle har denne gruppen endret praksis og har nå samarbeidet med og bistått flere av styringsgruppene, blant annet NSS i arbeidet med det nordiske skoledatanettet ODIN og ved innspill til HØGUT om virtuelle universitetsutdannelse i Norden. Den endrede profilen utad kan ses på bakgrunn av at NMRS for to år siden tilførte gruppen en sekretær fra NMRS,

slik at gruppen fikk en klarere tilknytning til beslutningssystemet.

Hovedinntrykket er at både bruken av ad-hoc-gruppene og forholdet mellom dem og styringsgruppene er lite gjennomtenkt. Rollefordelingen synes i beste fall uklar, og EKs og sekretariatets oppfølging av Språkpolitisk gruppe og Bioetik-komiteén kan ikke ha vært god nok.

I tillegg til de tre nevnte ad-hoc-gruppene har EK nedsatt flere andre ad-hoc-grupper de siste årene, for eksempel gruppe for livslang læring, referansegruppe for institusjonsevaluering med flere. Ifølge et sakspapir for et EK-møte, er dette gjort for å sikre det tverrgående perspektivet på spesielle utredningstemaer. Slike mer kortvarige ad-hoc-grupper er tilsynelatende ikke tillagt samme status som de ad-hoc-gruppene som er nevnt i vårt mandat, selv om det i begge tilfeller rapporteres direkte til EK. Grunnen er trolig nettopp at de er ment å være mer kortvarige og at de har et mer snevert saksavgrenset mandat. Vi har imidlertid ikke sett noen kriterier for ulik bruk av disse to typene ad-hoc-grupper, eller hvorfor ikke det overlates til styringsgruppene å organisere slike oppgaver.

4.3 Forholdet til EK-U/MR-U

4.3.1 Møtene i MR-U

Utdannings- og forskningsministrene møtes tre ganger i året på ministerrådsmøte. Ved siden av ministrene og EK-medlemmene er NMRS representert med Generalsekretæren og avdelingssjef og rådgivere for utdannings- og forskningssektoren. Møtene er inndelt i beslutningssaker, diskusjonssaker og informasjonssaker. MR-U benytter seg av ”per capsulam-beslutninger” mellom møtene.

Vi gjennomgikk referatene fra MR-møtene i 1998 og 2001. Antall saker ser ikke ut til å være redusert i løpet av disse tre årene, selv om innholdet er noe endret. Vi merker oss at det er innført to nye typer punkter til dagsorden, henholdsvis forberedt temadiskusjon og et informasjonspunkt om nasjonale og internasjonale saker hvor ministrene gjensidig kan orientere og lære av hverandre i aktuelle spørsmål. Dette omfatter både EU-spørsmål og andre internasjonale saker.

Et annet viktig tiltak for å endre innholdet av MR-møtet i retning av mer policy-pregede saker er delegering (vedtatt i 1998) av beslutningsmyndighet til EK-U. Dette omfattet sakstyper som bevilgning av disposisjonsmidler opp til 1 million DKK, godkjenning av budsjettkontrakter, ansettelser av institusjonsledere, endring av vedtekter, utnevning av styremedlemmer, godkjenning av årsberetning, svar på rekommandasjoner, opprettelse av arbeidsgrupper med videre. Samtidig ble det også vedtatt delegert til Generalsekretæren blant annet å kunne beslutte bevilgning opp til 100 000 DKK.

Det har utvilsomt ryddet dagsorden for mer overordnede spørsmål og problemstillinger ut fra forberedte temadiskusjoner på hvert møte.

4.3.2 Styringsgruppenes planer versus MRs dagsorden

Vi gjorde en enkel gjennomgang for å se om det er en sammenheng mellom styringsgruppenes planer og MR-Us dagsorden, altså om de prioriteringene gruppene har gjort, viste seg på MRs dagsorden i løpet av 2001.

Når det gjelder styringsgruppenes årsplaner/aktivitetsplaner, kom de først på plass for alle gruppene i 2002 (unntatt for FPR som ikke har slike). Vi kunne derfor vanskelig bruke disse som grunnlag for en sammenligning av hvordan innholdet av styringsgruppenes planer gjorde seg gjeldende på MRs dagsorden for 2001.

Styringsgruppenes handlingsplaner, som er utarbeidet innenfor rammen av utdannings- og forskningsområdets felles strategi for 2000–2004, er av overordnet karakter og har etter vårt skjønn mer karakter av mål- og visjonsdokumenter enn egentlige handlingsplaner. FPR skiller seg ut ved at de ikke har utarbeidet en fem-årig handlingsplan tilsvarende de andre gruppene. Derimot foreligger en innstilling om nordisk forskningssamarbeid, som er utarbeidet av FPR og godkjent i EK i 2001. HØGUT har tre-årige handlingsplaner.

Temaene på MR-møtene i 2001 var omfattende, og hovedsakene var livslang læring og Centre of Excellence, som var diskutert på to møter. Andre saker var Norden som forskningsregion, forskerutdanning, ”Education for all” og Lisboa-konvensjonen (tentamensgyldighet).

I løpet av 2001 hadde alle styringsgruppene saker innenfor sitt område på dagsorden. Sakene var enten initiert av EK/MR eller kom som innspill fra en styringsgruppe.

FPR hadde tre langsiktige satsingsområder:

- opprette nordiske “spissforskningsentra” (Centre of Excellence)
- styrke samarbeidet om forskerutdanning i Norden
- utnytte muligheter for tettere samarbeid mellom fagministerråd, samt nasjonale forskningsråd

Disse tre satsingsområdene var alle på MRs dagsorden i 2001. FPR ga innspill til MR, samtidig som FPR fikk oppdrag fra ministrene. Samtidig ga MR oppdrag direkte til andre, blant annet Nordisk Forskerutdanningsakademi.

Av satsingsområdene til FOVU og NSS var det bare livslang læring som var på MRs dagsorden i 2001, men dette er riktig nok et svært omfattende område, og begge gruppene ga innspill til tiltak på dette området. Livslang læring var også det av satsingsområdene til HØGUT som kom på MRs dagsorden i 2001. I tillegg kom spørsmålet om å fjerne hindringer for nordisk utveksling (Lisboa-konvensjonen), som også var en HØGUT-sak.

Man bør ikke trekke konklusjoner fra en så enkel og begrenset kartlegging. Det kan blant annet innvendes at ett år er for kort tid til å kunne gi et gyldig bilde av de ulike handlingsplanenes relevans for MR-dagsorden, og det er heller ikke tatt

høyde for hva slags behandling av de nevnte sakene det var snakk om. Det er likevel interessant å merke seg at det bildet som framkommer, samsvarer med det bildet vi ellers har fått av gruppenes rådgivning overfor EK/MR (jf. kapittel 4.2).

4.3.3 Kommunikasjonen mellom nivåene

Det er et entydig funn i intervjurunden at styringsgruppene savner signaler fra EK om hvilke temaer og hvilke typer innspill som forventes. Det er også noen som sier at de vet lite om hvor relevante deres råd og innspill er, fordi de savner tilbakemelding om i hvilken grad EK/MR er tilfreds med innspillene. Riktignok gir sekretariatet på hvert styringsgruppemøte en kort orientering om relevante vedtak i MR og EK, men dette oppleves altså ikke som tilstrekkelig.

På den andre siden sier EK-medlemmer at de savner innspill fra styringsgruppene, og at disse gruppene bør bli mer aktive overfor EK. Men det er også flere EK-medlemmer som sier at de selv i liten grad har etterspurt innspill fra styringsgruppene, og at dette kan ha vært en svakhet. I denne sammenhengen blir det av enkelte også antydnet at EK i for stor grad lar sakene gå videre til MR.

Samtidig viser gjennomgangen av referatene fra MR-møtene at innspill fra eller oppdrag til styringsgruppene opptrer oftere på MRs dagsorden i 2001 enn de gjorde i 1998. Sammenholdt med inntrykket fra intervjurunden, tilsier det at styringsgruppene har styrket sin rådgivningsfunksjon i denne perioden.

4.4 Forholdet til sekretariatet

Sekretariatet får jevnt over positiv omtale for sin innsats i betjeningen av styringsgruppene og for sin faglige kompetanse. Flere framhever at rådgiverne i sekretariatet er overarbeidet og at kapasiteten bør styrkes. Samtidig er det enkelte som mener at sekretariatet er for dårlig samordnet, for eksempel ved at sekretæren for den ene gruppen ikke er tilstrekkelig kjent med hva de andre gruppene er opptatt med, slik at informasjonen til gruppene også blir mangelfull.

Det er også enkelte kritiske ytringer om at sekretariatet ”styrer for mye”. Andre uttrykker det som at styringsgruppene er ”sekretariatsdrevne”. Det typiske synes nemlig å være at saks- og møteforberedelsene ivaretas av sekretariatet alene, mens gruppemedlemmene mottar en dagsorden til behandling på møtet, uten at de gjør så store endringer i saksframleggene. Et unntak er formannskapslandets representant som leder forberedelsene til selve møteavviklingen, og som noen ganger også bidrar med innspill i den faglige forberedelsen av sakene. Det synes dessuten å være en økende tendens til at formannskapslandet nettopp inntar en slik mer aktiv og styrende rolle i saksforberedelsene.

At styringsgruppene oppfattes som sekretariatsdrevne kan også uttrykkes som at de i realiteten fungerer som referansegrupper for sekretariatets saksframlegg for EK. Det er slik sett symptomatisk at det ikke alltid framgår av referatene fra

EK/MR-møtene at styringsgruppene har vært involvert i saksforberedelsen. Som det også kan leses ut av det offisielle organisasjonskartet, er det en noe uklar trekant-relasjon mellom EK, styringsgruppene og sekretariatet. Blant annet må sekretariatet i prinsippet dele sin lojalitet mellom EK/MR og styringsgruppene. Slik tvetydighet bidrar ikke til å styrke styringsgruppenes plass i beslutningsstrukturen.

For øvrig framholder enkelte at helst burde de nasjonale departementsapparatene tas mer i bruk til oppgaver som sekretariatet gjør i dag. Begrunnelsen for dette kan være forskjellig, for eksempel å avlaste sekretariatet, eller for å øve mer nasjonal påvirkning på den styringen som sekretariatet anses å utgjøre i dag.

Det blir av flere vurdert som positivt at sekretariatet i økende grad har frigjort kapasitet ved å sette ut administrative oppgaver og større utredningsoppgaver. Dette går sammen med at man ved nyrekruttering legger større vekt på departementserfaring med den generalistrollen som ligger i det. Det blir av enkelte også vist til at utdannings- og forskningsavdelingen generelt er bedre ledet og fungerer bedre enn tidligere.

4.5 Muligheter til forbedringer

4.5.1 Effektivisering

Generelt har vi i intervjurunden fått relativt få forslag til effektivisering av virksomheten i styringsgruppene.

Noen viser til at reiseutgifter tar en stor andel av gruppens budsjetter og at man derfor bør vurdere å klare seg med færre møter, delvis ved at flere beslutninger kan tas ”per capsulam”, delvis ved å bruke videokonferanser og telefonmøter, og delvis ved å la enkelte gruppemøter erstattes av et arbeidsutvalgsmøte. Det er imidlertid ingen som mener at disse erstatningene kan brukes i noen særlig stor utstrekning. For at den enkelte styringsgruppen skal utgjøre et fungerende kollegium, vurderes det som nødvendig med et minimum av fysiske møter i året.

For å begrense reiseutgiftene, kom det også fram et forslag om å la utgiftene belastes det enkelte landet, istedenfor at dette belastes det nordiske budsjettet. Dette ville også presse fram en prioritering på nasjonalt nivå av virksomheten i styringsgruppene.

Det er ingen av de intervjuede som mener at hele rådgivningsstrukturen er overflødig og bør nedlegges. Noen legger til at hvis man fjerner denne strukturen, vil den oppstå igjen ”av seg selv”. Enkelte nevner imidlertid muligheten for å nedlegge enkelte av gruppene, eventuelt slå noen av dem sammen. Konkret er flere inne på tanken om å slå sammen HØGUT og FPR fordi det er gråsoner og samarbeidsbehov, men det er likevel få som ser noen større synergieffekt av det. Snarere var det en mistanke om at det ville bli ”en dobbelt så lang dagsorden”, som én uttrykte det.

Noen nevnte muligheten for å knytte Nordisk Forskerutdanningsakademi til FPR, eventuelt slå dem sammen. Det var også enkelte som så positivt på å etablere et Nordisk Forskningsfond, men her var det flere som var skeptiske.

Flere nevnte at ad-hoc-gruppene har gjort sin jobb og at de nå bør nedlegges. Fra medlemmer av ad-hoc-gruppene kom det imidlertid et ønske om å bestå, og at de bør bestå som grupper med direkte linje til EK.

Vi fikk også enkelte forslag som tilsier mer ressursbruk, for eksempel å dele NSS i én gruppe for grunnskolen og én for videregående opplæring.

4.5.2 Delegering

I intervjuene var det liten respons på spørsmål om styringsgruppene burde få større administrativ handlefrihet og faglig autonomi. Tilsynelatende ble det ikke opplevd noe behov for økt handlefrihet i styringsgruppene. Enkelte påpekte likevel at det er for mange saker som ”vandrer opp og ned i systemet” uten at man får saken endelig avklart, noe som skulle tyde på at det mangler beslutningsfullmakter på lavere nivå. Mer generelt ble det av enkelte hevdet at det var potensial for å delegerer mer fra MR til EK og fra EK videre til styringsgruppene eller sekretariatet, og at dette var nødvendig blant annet for å gjøre MR-møtene mer politisk interessante for ministrene.

Mangel på delegering var imidlertid langt mer utpreget tidligere, i den forstand at langt flere sakstyper, også av administrativ karakter, ble forelagt statsrådene. Som tidligere nevnt, ble det i 1998 vedtatt at en rekke typer saker ikke lenger skulle forelegges MR for avgjørelse. Dette omfattet blant annet godkjenning av årsberetning, iverksetting av evalueringer, endring av vedtekter, utnevning av styremedlemmer, ansettelser av institusjonsledere med videre.

En slik delegering er i samsvar med det våre informanter oppgir som positive endringer de siste årene. Vi ser ellers at drøftingene på innværende års EK-møter viser at man er opptatt av å legge MR-møtenes dagsorden og innhold bedre til rette for politisk relevante drøftinger og erfaringsutveksling mellom ministrene.

4.5.3 Synliggjøring

Spørsmålet om hvordan styringsgruppene kan bidra til å synliggjøre nordisk samarbeid, vekket jevnt over liten interesse blant de intervjuede. Og de svarene vi fikk, var til dels svært forskjellige. Noen oppfattet spørsmålet som hvordan man kan synliggjøre gruppene og det samarbeidet de står for, overfor fagmiljøene i den aktuelle sektoren. I den sammenhengen ble det delvis vist til de konferansene og seminarene som blir holdt (og som det er blitt flere av de siste årene) og delvis til at mobilitetsordningene virker til å synliggjøre samarbeidet. Andre mente at det ikke er behov for økt synlighet overfor fagmiljøene. Men det var også enkelte som nevnte at de ikke hadde hørt om den aktuelle styrings-

gruppen før de selv ble oppnevnt til den.

Andre oppfattet spørsmålet mer i retning av hvordan man kan synliggjøre det nordiske samarbeidet overfor den allmenne opinionen i de nordiske landene. I tillegg til konferanser, ble det i denne sammenhengen av enkelte pekt på betydningen av informasjonsarbeid. Det var også enkelte som mente at synliggjøring overfor allmennheten primært bør kanaliseres via det politiske nivået.

Vi merker oss at det i årsberetningen for 2001 er varslet at det vil bli utarbeidet en egen informasjonsstrategi for å bedre synligheten av utdannings- og forskningssektoren. Det vises til at man har utviklet "web-basert synlighet" gjennom å etablere en portal for utdannings- og forskningssamarbeidet med interaktive linker mellom Ministerrådets hjemmesider og aktiviteter i sektoren. Det legges opp til økt vekt på å formidle publikasjoner i forbindelse med seminarer med videre.

5 Analyse

5.1 Oppdragsgivers utgangspunkt

Av mandat og grunnlagsdokumenter for evalueringen kan vi lese flere mer eller mindre konkrete bekymringer og mistanker til at rådgivningsstrukturen ikke fungerer som ønskelig:

- ikke god nok rådgivning overfor EK-U/MR-U
- for lite helhetstenkning spesielt ved håndtering av tverrgående initiativer
- ikke tilstrekkelig effektivitet i ressursbruken
- for lite synliggjøring av nordisk samarbeid

Det er altså lagt inn klart normative premisser, ikke bare for hva som er ønskelig utviklingsretning, men også at en bestemt funksjon (rådgivning) bør styrkes. Dette er utgangspunktet for evalueringen, men vi har i det følgende også tillatt oss å problematisere enkelte av premissene.

5.2 Hvorfor ikke nedlegge?

Ved evaluering av en struktur av denne typen, synes det ryddig å starte med spørsmålet om ikke hele strukturen kan nedlegges. Det er også et par forhold som kan gi grunn til et slikt spørsmål. Det ene er at de andre sektorene i ministerrådsstrukturen klarer seg med vesentlig færre grupper og utvalg, og ofte bare med ad-hoc-grupper. Det andre er at en nedlegging ville ansvarliggjøre de nasjonale departementene som saksforberedere for EK og MR. Det er uansett disse som besitter den nødvendige ekspertisen og som til dels ville kunne reagere raskere enn styringsgruppene.

Etter vårt skjønn bør det utvilsomt være en ambisjon å redusere antall grupper og utvalg, selv om utdannings- og forskningssektoren er den største i minister-rådssystemet. Men generelt kan det hevdes at en nedlegging ville medføre at strukturen ville gjenoppstå i form av ad-hoc-grupper og/eller uformelle fora. Uansett vil det være behov for en nordisk møteplass for nasjonale departementsrepresentanter, ikke bare for å drøfte sakene som skal forberedes for EK/MR og for å videreføre støtte- og mobilitetsordninger, men også fordi departementene (på ekspedisjonssjefsnivå), vil se seg tjent med et forum for erfaringsutveksling. Dette gir for øvrig et moment til å revurdere utgiftsfordelingen, se kapittel 6.5.

For øvrig ville en nedlegging medføre merarbeid for de nasjonale departementene, noe som ville skape kapasitetsproblemer og neppe ville bli godtatt av alle landene. Dessuten kunne det bli merarbeid for EK med å samordne saksforberedelsen. Sekretariatet kunne riktignok tenkes tillagt en større rolle her, men det ville bety at landene ikke ville få den samme innflytelsen over saksforberedelsen som i dag.

Hvis en nedlegging i realiteten betyr en overgang til utstrakt bruk av ad-hoc-

grupper, kan det føre til tap av kontinuitet i arbeidet med det som uansett vil utgjøre faste fagområder for denne sektoren. En slik kontinuitet er nyttig i forholdet til de nasjonale departementene og for å videreutvikle nettverk med andre nordiske samarbeidsstrukturer.

5.3 Hvordan kan rådgivningen styrkes?

Både ut fra mandatet og dokumentgjennomgangen, oppfatter vi det som høyt prioritert å styrke styringsgruppens rådgivningsfunksjon overfor MR/EK. Tilsynelatende er dette ment å gjelde både kvantitativt og kvalitativt, det vil si at gruppene skal yte både mer og bedre rådgivning. Intervjurunden ga oss et noe mer nyansert bilde, selv om de fleste pekte på det samme, iallfall når det gjaldt det kvalitative aspektet ved styringsgruppens rådgivning. Men vi fikk også synspunkter som får oss til å utvide perspektivet til å omfatte mer enn bare styringsgruppene.

5.3.1 Et spørsmål om å øke kapasiteten?

En ting er at møtefrekvensen er så vidt lav at styringsgruppene vanskelig kan yte noe i nærheten av dagsaktuell rådgivning. Snarere må de med utgangspunkt i sine handlingsplaner og aktivitetsplaner normalt legge opp relativt langsiktige løp for å produsere politisk relevante innspill til MR.

Men viktigere er det at styringsgruppens brede og sammensatte oppgaveportefølje genererer lange dagsordner, og rene kapasitetshensyn kan tilsi at noe må prioriteres ned for at det skal være realistisk å gi vesentlig høyere prioritet til rådgivningen. Man kan da peke på at det er mulig å delegerer enda mer av administrativt orienterte oppgaver under tilretteleggerfunksjonen, herunder også å avlaste sekretariatet for slike oppgaver ved å sette dem ut til eksterne.

For å gi økt rom for rådgivningsfunksjonen, kan det ellers være grunn til å være mer restriktiv mot utviklingsfunksjonen, som ellers lett vil kunne ta mye av gruppenes tid og oppmerksomhet. En mulighet er å skjerpe kriteriene for initiering av prosjekter, for eksempel at det skal være godtgjort at den planlagte utviklingsinnsatsen vil bygge opp om politisk relevant rådgivning til EK/MR, og at den foreslåtte innsatsen vil kunne bidra til å synliggjøre det nordiske samarbeidet.

Det er også et spørsmål om hvordan planstrukturen fungerer. De langsiktige handlingsplanene kan ses som et forsøk på å samle prosjektinnsatsen (utviklingsfunksjonen) om noen få prioriterte satsinger. Dette synes å ha fungert positivt, også på den måten at det kan styrke det faglige grunnlaget for rådgivningen. Spørsmålet her er om man ved utformingen av slike langsiktige handlingsplaner blir stimulert til et uforholdsmessig høyt ambisjonsnivå for prosjektinnsatsen. I så fall bør man forenkle planstrukturen, for eksempel ved at den enkelte gruppen konsentrerer seg om en mer kortsiktig aktivitetsplan, mens det langsiktige ivaretas i et felles dokument.

5.3.2 Økt kapasitet gjennom omorganisering?

For å styrke kapasiteten til rådgivning, er det nærliggende å tenke seg en renydding av rådgivningsfunksjonen, slik at ikke bare oppgavene, men også ansvaret for tilrettelegger- og pådriverfunksjonen skilles ut. Dette kunne overføres til sekretariatet, til noen av de nordiske institusjonene, eller ved å opprette egne organer (styringsgrupper, programkomitéer og lignende) til å ta dette ansvaret. De nåværende styringsgruppene ville i så fall gjøres om til rene rådgivningsgrupper, eventuelt supplert med ad-hoc-grupper opprettet av EK etter behov.

Med en slik løsning kunne gruppene konsentrere sin kapasitet om rådgivning overfor EK/MR. Men ulempene ville være flere. Blant annet ville det medføre enda flere grupper og utvalg og dermed gi en enda mer uoversiktlig struktur. Dette kunne imidlertid kanskje motvirkes noe med enkelte sammenslåinger av grupper.

Viktigere er det at vi ser grunn til å beholde den nåværende organisatoriske koblingen mellom tilrettelegger-/pådriverfunksjonen og rådgivningsfunksjonen. Slik kan gruppene bidra til en vertikal samordning som ellers ville falle på sekretariatet alene. Når enkelte overfor oss har tatt til orde for at Nordisk Forskerutdanningsakademi bør kobles tettere til FPR, kan det være noe av det samme resonnetet som ligger bak.

Koblingen mellom tilrettelegging og rådgivning kan også være nyttig fordi den gir gruppene rådgivning en forankring i en relasjon til eksterne brukere. For å gi råd om utvikling av ordninger for nordisk samarbeid, er det nyttig å ha erfaring med ansvaret for de eksisterende ordningene.

Den positive virkningen av koblingen kan også gå den andre veien, for eksempel når man forsøker å videreutvikle nettverket utenfor det formelle nordiske samarbeidet. For å lykkes med dette, kan det være nyttig at det er en gruppe med rådgivningsfunksjon overfor MR og som består av departementsrepresentanter på høyt nivå som står bak slike framstøt.

5.3.3 Et spørsmål om endret sammensetning?

En annen mulighet kunne være å endre sammensetningen av gruppene med tanke på at dette skal kunne styrke rådgivningen. Man kan jo reise spørsmål om det er en sammenheng mellom bred sammensetning, slik HØGUT og særlig FPR har, og en mer aktiv rådgivning overfor MR. Enkelte av informantene i HØGUT og FPR støttet et slikt resonnet.

Etter vårt syn kan dette resonnetet ikke overføres på FOVU og NSS. En bredere sammensetning av FOVU og NSS ville ikke gi en bedre rådgivningsfunksjon, kanskje snarere tvert imot. FOVU har dessuten hatt en slik sammensetning tidligere, og ingen av de intervjuede ønsket seg den tilbake. Når HØGUT og FPR har nytte av en bred sammensetning, må det ses på bakgrunn av at disse sektorene domineres av universitetsinstitusjonene som helt sentrale

aktører. En løpende dialog med disse, også i nordisk sammenheng, vil kunne gi nyttig grunnlag for politisk relevant rådgivning.

5.3.4 Et spørsmål om mer og bedre kommunikasjon?

For å styrke styringsgruppene rådgivning, kan det også være grunn til å vurdere den andre parten i denne relasjonen, det vil si EK, som i denne sammenhengen representerer MR. Det er som tidligere nevnt ikke bare slik at EK etterlyser mer og bedre innspill fra gruppene. Styringsgruppene på sin side etterlyser også mer presis etterspørsel fra EK om hva som forventes av dem, både generelt og i det enkelte tilfellet.

Styringsgruppene er dessuten ikke representert på EK- og MR-møtene, slik at de heller ikke får en direkte tilbakemelding på det de leverer til behandling på disse møtene. Slike tilbakemeldinger kommer i form av sekretariatets orienteringer på neste styringsgruppemøte. Her ligger det muligheter for å forbedre kommunikasjonen, for eksempel ved å gi lederne for styringsgruppene møterett ved EK- og MR-møtene når vedkommende styringsgruppes saker er på dagsorden, og ved å systematisere og stille krav til EKs kommunikasjon av forventninger til styringsgruppene.

5.3.5 Behov for endret rolleoppfatning?

Det er likevel ikke nok å omtale dette som spørsmål om å øke kapasiteten i gruppene og å forbedre toveiskommunikasjonen med EK. Vi tror det også gjelder den rolleoppfatningen som er rådende i gruppene og i EK.

For gruppene kan dette være et spørsmål om et historisk etterslep. Bortsett fra FPR, har de sin opprinnelse som styringsgrupper for programmer og ordninger og har tatt opp i seg en utviklingsfunksjon for å underbygge dette. Rådgivningsfunksjonen har kommet til seinere og får økende betydning når MR-møtet endrer karakter i retning av et forum for utdannings- og forskningspolitiske drøftinger i nordisk og internasjonal sammenheng. Kanskje har ikke gruppene helt tatt inn over seg at de må ta konsekvensen av dette. Blant annet kan de varierende svarene vi fikk på spørsmål om hva som er gruppene mål (jf. kapittel 4.2) tyde på det. Dette tilsier at man aktivt bør påvirke gruppene til å sette rådgivningsfunksjonen mer sentralt. Én mulighet vil være å gjennomgå mandat og vedtekter med dette for øyet, og i denne sammenhengen kunne man også skifte ut betegnelsen ”styringsgruppe” for å markere at styringsgrupperollen ikke lenger er den mest sentrale.

Det er også grunn til å peke på rollefordelingen ved saks- og møteforberedelsene. Hvis det er slik at styringsgruppene jevnt over er passive i saksforberedelsen og overlater det meste til sekretariatet, vil dette også bygge opp om en rolle som en slags referansegruppe for sekretariatet. Dette kan ikke sies å imøtekomme forventningene fra EK og MR om en aktiv og politisk relevant rådgivning. Vi legger til grunn at styringsgruppene, spesielt på bakgrunn av departementsrepresentasjon på høyt nivå, har bedre forutsetninger enn

sekretariatet til å initiere og utforme innspill som MR finner politisk relevant. På dette punktet kan det se ut til at utviklingen er positiv, idet det er en viss tendens til at formannskapslandets representant i gruppene tar en mer aktiv og styrende rolle enn før når det gjelder saks- og møteforberedelsene. For de øvrige gruppe-medlemmene ser vi imidlertid ingen slik tendens.

For å påvirke rolleoppfatningen i styringsgruppene vil det trolig være mest effektivt at også EK endrer sin rolleoppfatning. Vi har ikke data som sier noe direkte om hvordan EK oppfatter sin rolle, men intervjurunden ga enkelte indikasjoner. Blant annet var det som tidligere nevnt flere av EK-medlemmene som oppga at EK i liten grad etterspurte innspill fra styringsgruppene. Enkelte sa også at EK i for liten grad har søkt å ta avgjørelser selv, og heller latt saker gå til behandling i MR, selv om dette neppe kunne vurderes som politisk nødvendig.

Dette leder til to antakelser om behov for en ønskelig endring i EKs rolleoppfatning. For det første tror vi at EK i sterkere grad bør se det som sin rolle å stimulere styringsgruppene til å være aktive rådgivere for EK/MR. Det er EK-medlemmene som sitter nærmest ministrene, både nasjonalt og i nordisk sammenheng. Det er derfor de som er nærmest til å vite hva som er ønskelig av innspill og til å formidle dette til styringsgruppene. Det kan være å gi signaler for hvilke typer innspill til diskusjon som MR kan være interessert i, eller det kan være å be styringsgruppene vurdere hvordan en foreløpig diskusjon i MR best kan følges opp. Dessuten bør EK også se det som sin rolle å gi systematisk tilbakemelding om det som er levert og dermed også formidle signaler om hvilke typer innspill som forventes, herunder også krav til innspillenes relevans og kvalitet. Når det heter at rådgivningen skal styrkes, bør det presiseres at det ikke gjelder å gi flest mulige, men best mulige innspill til MR.

For det andre tror vi at EK bør være mer av en ”portvakt” for MR. Vi tror at noe av det viktigste for statsrådene vil være at MR-møtene gir inspirasjon til nasjonal politikkkutforming, og at det gis anledning til ”samsnakking” omkring hvilke posisjoner landene vil innta i andre internasjonale fora. Derfor er det et poeng å gjøre MR-møtene til et forum der det er stort rom for uformelle politiske drøftinger mellom ministerkolleger.

Et enklere poeng er at det bør sikres plass på MRs dagsorden for å ta opp politisk relevante innspill fra gruppene, mens andre saker i størst mulig grad tas på EK-nivå. Sist, men ikke minst vil en sterkere ”portvakt”-rolle kunne styrke EKs autoritet som et styringsorgan overfor gruppene.

I internasjonale organer er det gjerne vanskeligere å delegere enn på nasjonalt nivå, fordi det alltid kan argumenteres med at hensynet til nasjonale interesser tilsier avgjørelser på høyt nivå. Men den delegeringen som har skjedd fra MR til EK, bør etter vår oppfatning utvides, og i så fall kan EK i større grad måtte ta avgjørelser som kan oppfattes å være av policy-karakter.

5.4 Hvordan kan samordningsbehovet ivaretas bedre?

Det framgår av mandatet at samordning og helhetstenkning er et viktig hensyn innenfor utdannings- og forskningssektoren i Ministerrådet. Både på generelt grunnlag og ut fra inntrykkene i intervjurunden, er det imidlertid grunn til å spørre nærmere om hva slags samordning det er behov for, og hvor stort behovet for mer samordning egentlig er.

5.4.1 Samordning mellom styringsgruppene

Styringsgruppene er spesialisert ut fra sektor-/utdanningsnivå. Dette er i samsvar med inndelingen nasjonalt og danner derfor en "naturlig" spesialisering for nordiske ekspertfora. Trolig er det fornuftig å beholde dette mønsteret for å dra best mulig nytte av nasjonal ekspertise (og for å motivere til erfaringsutveksling og nettverksbygging).

Det må imidlertid her tas et forbehold for livslang læring som i dag er knyttet til FOVUs område. Dette skiller seg allerede i utgangspunktet fra de andre ved at det ikke utgjør et utdanningsnivå, men snarere et utdanningsperspektiv på tvers av nivåene. Både nasjonalt og internasjonalt kan det ventes at livslang læringperspektivet vil få økende betydning i praksis og medføre en sterkere sammenkobling mellom arbeidsliv, kompetanseutvikling og utdanning og mellom alle nivåer av utdanning. Dette vil gi behov for en mer integrert organisering av utdanningsadministrasjoner nasjonalt, og det gir behov for bedre samordning horisontalt mellom politikkområder som påvirker vilkår for læring i bred forstand. Dermed er det også grunn til å revurdere "folkeopplysning og voksenopplæring" som spesialiseringsområde i rådgivningsstrukturen, jf. også vårt forslag i kapittel 6 om å endre betegnelse og innretting av FOVU.

Men hva kjennetegner samordningsbehovet i dag mer generelt? På den ene siden viste intervjurunden begrensede samordningsbehov mellom gruppene (med et unntak for relasjonen HØGUT/FPR). På den andre siden er det offisielt prioritert at samordningen mellom styringsgruppene bør styrkes, jf. mandatet for denne evalueringen. Det er heller ikke vanskelig å se at det kan gjøre seg gjeldende tverrgående sammenhenger som det må tas hensyn til ved utforming av politisk relevante innspill til MR-U.

Vi velger å legge til grunn at intervjurunden viste et reelt bilde. Det forhindrer ikke at det er et samordningsbehov, men det er et spørsmål om i hvilken fase av arbeidet det gjør seg mest gjeldende. Trolig er samordningsbehovet mer aktuelt i forbindelse med å legge rammer for styringsgruppenes virksomhet. Det vil i praksis blant annet si hvordan EK fordeler oppdrag og gir tilbakemeldinger til styringsgruppene, og hvordan sekretariatet forbereder og følger opp møter i styringsgruppene. Dette peker altså i retning av at man må klargjøre hvordan EKs rolle kan innrettes for å få styringsgruppene til å fungere mer helhetlig. Dessuten bør man arbeide med hvordan sekretariatet kan sørge for bedre informasjonsutveksling og samordnet saksforberedelse.

Når det gjelder det samordningsbehovet som må ivaretas løpende av styrings-

gruppene selv, vil vi spesielt peke på *formannskapenes rolle*. Vi tror en mer regelmessig kontakt mellom formannskapene i styringsgruppene kan legge et grunnlag for en mer helhetlig fungerende rådgivningsstruktur. Siden det er samme land som har formannskapet i alle gruppene samtidig, er dette også enkelt å få til rent praktisk.

En slik nasjonal samordning av formannskapene skjer allerede i dag, iallfall når formannskapslandets prioriteringer for året skal legges fram. Men dette bør bygges ut til en fastere ordning som kan bidra til samordning i forkant av styringsgruppemøtene.

I tillegg til den nasjonale samordningen gjennom formannskapene, vil vi peke på muligheten for å bruke *arbeidsutvalg* til samordningsformål. Vi tenker oss en ordning der hver gruppe har et arbeidsutvalg som omfatter inneværende og neste års formannskap (altså en tilnærmet EU-modell). Dette vil omfatte to lands departementsrepresentanter. For bedre å avspeile sammensetningen av FPR og HØGUT, kan arbeidsutvalg i disse gruppene i tillegg få 1–2 sektorrepresentanter. I så fall vil riktignok slike arbeidsutvalg få en viss størrelse, men de vil likevel være langt mer håndterbare fora enn gruppene i plenum når det er behov for innbyrdes kontakt mellom gruppene.

Møter mellom arbeidsutvalgene vil være et smidigere forum for å informere hverandre om årsplaner og samarbeid om opplegg for utviklingsinnsatser, oppnevning av tverrsektorielle arbeidsgrupper, arrangering av felles konferanser, samt hvordan de kan samordne forberedelsen av råd og innspill til MR med videre.

Trolig vil det ofte være tilstrekkelig med bilaterale møter i denne sammenhengen. Men ett fellesmøte årlig mellom arbeidsutvalgene kan forbeholdes de tverrgående utfordringene av mer strategisk karakter som angår alle gruppene. Dette kan eventuelt avløse det nåværende fellesmøtet i plenum, som synes å være for stort og heterogent til å fungere målrettet som informasjons- og samordningsforum.

En ordning med arbeidsutvalg vil også gi grunnlag for en bedre *samordning* i tid innenfor den enkelte gruppen, fordi det påtroppende formannskap vil holdes bedre informert og blir bedre forberedt på å overta ledelsen av gruppen.

5.4.2 Bruken av ad-hoc-grupper

Som nevnt ovenfor bør EK gjennom sine oppdrag og tilbakemeldinger til styringsgruppene søke å ivareta en samordningsrolle. I denne sammenhengen vil vi anbefale at EK unngår å opprette ad-hoc-grupper ved siden av styringsgruppene, slik at EK normalt bare forholder seg til de faste sektorbaserte styringsgruppene. Oppdrag og temaer som er tverrsektorielle kan eventuelt gis til to eller flere av styringsgruppene samtidig, slik at de i fellesskap kan nedsette ad-hoc-grupper. Når behovet for ekspertise er mer varig eller tilbakevendende, kan det opprettes nordiske ekspertpaneler som kan samles regelmessig eller ved behov og som kan gi bistand på forespørsel.

Fordelene med en slik konsolidering av rådgivningsstrukturen vil blant annet være at *styringsgruppene bringes mer "inn i linjen"* og at de ansvarliggjøres i større grad og stimuleres til samarbeid om tverrgående temaer. Innspillene til EK/MR vil kunne bli bedre samordnet, og EKs belastning med samordningsoppgaver blir mindre. Trolig vil man også lettere unngå at ad-hoc-grupper blir permanente.

En ulempe med en slik ordning er at reaksjonstiden i systemet kan øke fordi tverrsektorielle oppdrag må igjennom et ekstra ledd, der to eller flere grupper først må bli enige om mandat og sammensetning. Her kan imidlertid EK gi føringer som avklarer slike spørsmål, for eksempel ved å sette en av styringsgruppene i "førersetet". Det må dessuten være adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen ved spesielle omstendigheter.

5.5 Hvordan utvide tilrettelegger- og pådriverfunksjonen?

Det har allerede skjedd en delegering av administrativt orienterte oppgaver fra styringsgruppene til sekretariatet, og det utlisiteres oppgaver fra sekretariatet til eksterne aktører. Denne utviklingen bør utvilsomt fortsette for å øke styringsgruppens kapasitet til utadvendte funksjoner og styrke sekretariatets evne til å bistå styringsgruppene i denne sammenhengen.

Mer spesifikt vil vi ta til orde for at styringsgruppens tilrettelegger- og pådriverfunksjon utvikles videre i form av *nettverksbygging*. Dette skjer allerede i praksis. Blant annet har HØGUT etablert regelmessig kontakt med nordiske samarbeidsorganer for universitetene/høgskolene, studentorganisasjonene med videre, FOVU har en mer tradisjonell referansegruppe med representanter for brukergruppene, mens FPR har bred kontaktflate med de nordiske samarbeidsorganene for forskningsrådene (NOS). Slike nettverk er fordelaktige ved at de blant annet gir flere aktører og ressurser å spille på (forutsatt at man har noen nordiske midler å spille med), uten å gå veien om institusjonsbygging innenfor rammen av det formelle nordiske samarbeidet. På denne måten kan man utvide "nedslagsfeltet" for nordisk samarbeid og gi de nordiske midlene større rekkevidde.

Nettverksbygging blir slik et virkemiddel for å tilrettelegge for mer samarbeid. Denne delen av tilretteleggerfunksjonen er etter vårt skjønn viktig å understreke i gruppens rolleforståelse.

5.6 Hvordan bidra til økt synliggjøring?

Svarene vi fikk på spørsmål om hvordan styringsgruppene kan bidra til synliggjøring, var få og til dels svært forskjellige. En nærliggende tolkning er at det er lav bevissthet om både behovet for og muligheter til å øke synligheten av det nordiske samarbeidet. En annen tolkning er at de intervjuede oppfatter spørsmålet som ganske uinteressant, fordi det likevel ikke er styringsgruppene som er i posisjon til å ”bryte lydmuren”, som en av de intervjuede uttrykte det, når det gjelder å synliggjøre det nordiske samarbeidet.

For å øke synligheten (og dermed legitimiteten) av det nordiske samarbeidet overfor opinionen i de nordiske landene, bør styringsgruppene etter vårt skjønn arbeide med å innrette rådgivningen til EK/MR med dette for øyet. Det er politikerne som har de beste mulighetene til å oppnå synlighet overfor opinionen, og derfor bør styringsgruppene i sin rådgivning løpende vurdere hvordan de kan gi MR-U bedre muligheter til å profilere nordisk samarbeid overfor mediene og allmennheten. Dette gjelder ikke bare når styringsgruppene gir innspill til diskusjon, men også når de følger opp initiativ i MR-U med forslag til konkretisering og tiltak.

Dette forhindrer selvsagt ikke at styringsgruppene også bør bidra til mer direkte synliggjøring av sin virksomhet gjennom å arrangere åpne konferanser, ved å markedsføre mobilitetsordninger, formidle rapporter med videre. Vi tror dessuten at det ligger et stort potensial for økt synliggjøring via internett ved for eksempel å videreutvikle web-sider. Her vil for øvrig sekretariatet ha et sentralt ansvar, og vi ser behov for en sterkere kobling mellom styringsgruppenes virksomhet og de informasjonsressursene som sekretariatet disponerer.

Vi nevner også at nettverksbygging, slik vi antydte i kapittel 5.5, kan bidra til økt synliggjøring overfor relevante fagmiljøer.

6 Forslag til mulige endringer

I dette kapitlet oppsummerer vi en del forslag til mulige endringer i strukturer og prosesser for styringsgruppene og det systemet de inngår i. Forslagene er delvis bygd på innspill fra intervjurunden og delvis på vår egen analyse og de vurderingene vi har gjort oss underveis i arbeidet.

6.1 Hovedspørsmålet

Først bør vi oppsummere at vi *ikke* foreslår vesentlige strukturelle endringer i selve rådgivningsstrukturen, det vil si i organisasjonskartet alene. Vi oppfatter ikke konstruksjonen med faste styringsgrupper som problematisk for å ivareta hovedfunksjonene på en god måte. For ad-hoc-gruppene har vi imidlertid forslag (se kapittel 6.4) som vil endre organisasjonskartet.

Organisatorisk sett bør man fortsette å knytte rådgivningsfunksjonen og tilrettelegger-/pådriverfunksjonen til de samme gruppene. Vi tror også at hovedstrukturen i seg selv er fleksibel nok til å ivareta behovet for å samordne tverrgående initiativ, men her bør man være spesielt oppmerksom på utfordringen fra livslang læring-perspektivet og de behovene det gir for tverrsektoriell samordning. Hovedvekt bør imidlertid legges på å endre og tilpasse de prosessene som foregår innenfor strukturen, blant annet ved å foreta avklaringer av roller.

6.2 Forslag for å styrke rådgivning

Rolleavklaring

Styringsgruppenes vedtekter bør gjennomgås med sikte på å styrke rådgivningsfunksjonen, herunder bør man komme fram til en enklere målstruktur der rådgivning er klarere prioritert. Betegnelsen ”styringsgruppe” bør skiftes ut med en ny og mer dekkende betegnelse.

Vi foreslår at EK utvikler sin rolle med sikte på en klarere kommunikasjon av forventninger og tilbakemeldinger på tidligere innspill fra styringsgruppene. Blant annet kan ett EK-møte hvert år brukes til systematisk tilbakemelding til styringsgruppene om siste års innspill og til å systematisere forventninger til neste års rådgivning. Lederne for styringsgruppene bør i så fall kunne møte på disse møtene. Generelt foreslår vi en prøveordning ved at styringsgruppenes ledere inviteres til EK og MR-møter hver gang disse gruppene har saker på MR-dagsorden.

Vi foreslår også at EK utvikler en sterkere ”portvakt-rolle”: Flere saker fra sekretariatet og styringsgruppene bør avgjøres i EK-møter, uten å gå videre til MR-møter. Delegering fra EK til sekretariatet bør også utvides.

Forenkling av planstrukturen

Av forenklingshensyn og for å unngå for store ambisjoner for utviklingsinnsatsen, bør man gå bort fra ordningen med at hver gruppe lager egen langsiktig handlingsplan. Sett i lys av at behovet for politisk relevant rådgivning ofte skifter raskt, kan det også være grunn til å unngå en så vidt sterk langsiktighet knyttet til den enkelte gruppen. Vi foreslår at gruppene heller lager hver sin toårige aktivitetsplan som rulleres hvert år.

Strengere kriterier for å initiere prosjekter

Det kan være grunn til å skjerpe kriteriene for å initiere utviklingsprosjekter, slik at tilveksten av prosjekter begrenses. Styringsgruppene bør på forhånd kunne sannsynliggjøre blant annet at foreslåtte utviklingsinnsatser vil være politisk relevante for rådgivning overfor EK/MR, og at de kan bidra positivt til synliggjøring av nordisk samarbeid.

6.3 Forslag for å styrke samordning og helhetstenkning

Samordning gjennom planstrukturen

For at gruppene ikke skal stimuleres til sektorspesifikke faglige markeringer bør man unngå ordningen med at hver gruppe utformer langsiktige handlingsplaner. I stedet bør gruppene spille inn til et felles langsiktig mål- og strategidokument, som i sin tur danner rammen for hver gruppes handlingsplan som er toårig, men som rulleres hvert år. Den langsiktige fem-årige strategiplan for hele sektoren bør også rullere, for eksempel etter tre år.

Mandatrevisjon

Det bør legges inn en forpliktelse i vedtektene for alle gruppene (jf. FOVUs vedtekter) om å samarbeide om tverrgående temaer, spesielt med tanke på å fremme helhetstenkning om livslang læring-problemstillingene.

FOVU som gruppe for livslang læring

FOVU bør omdefineres til en gruppe for livslang læring der mandatet legger hovedvekt på tverrsektorielt samarbeid med de andre gruppene, eventuelt også med grupper under andre berørte fagministerråd. Det bør gjøres forsøk med arbeidsformer som kan understøtte dette tverrsektorielle ansvaret for livslang læring. Mulige stikkord for slike arbeidsformer er idédugnader/workshops, scenariobygging, nettverksorganisering med videre, men det er også grunn til å prøve enkle tilpasninger som for eksempel bilaterale møter i gruppens arbeidsutvalg og deltakelse i felles arbeidsgrupper.

Samordning gjennom bruk av arbeidsutvalg

Vi foreslår at hver gruppe har et arbeidsutvalg som omfatter inneværende og neste års formannskap. Bilaterale møter mellom arbeidsutvalgene kan utnyttes til gjensidig informasjon og samordning. Ett fellesmøte årlig mellom arbeidsutvalgene kan avløse det nåværende fellesmøtet i plenum, som synes å være for stort og heterogent til å fungere målrettet som samordningsforum.

En ordning med arbeidsutvalg vil også gi den enkelte gruppen grunnlag for en bedre samordning i tid, fordi det påtroppende formannskapet vil kunne holdes bedre informert og bli bedre forberedt på å overta ledelsen av gruppen ved årsskiftet.

Bedre samordning nasjonalt

Når det gjelder nasjonal samordning mellom gruppenes formannskap, bør den positive utviklingen forsterkes ved å stimulere til at det etableres faste ordninger for samordning i forkant av styringsgruppemøter og EK-møter. Det bør vurderes hvordan man kan sikre bedre samordning mellom nasjonale representanter (i EK og styringsgruppene) også i de landene som ikke har formannskapet. En ordning med fellesmøter (eventuelt bilaterale møter) mellom arbeidsutvalg, kan iallfall stimulere til at påtroppende formannskap vil samordne seg bedre nasjonalt.

Fastere samordning av FPR og HØGUT

Det bør organiseres en bedre samordning av FPR og HØGUT. Ett av de årlige møtene i hver gruppe kan avløses av et bilateralt møte mellom de to gruppenes arbeidsutvalg, blant annet med tanke på samordnet planlegging av gruppenes virksomhet. Etter å ha høstet erfaringer med dette, kan man eventuelt gå videre med flere slike bilaterale møter.

Ad-hoc-grupper bør nedsettes av styringsgruppene

Det bør innføres en praksis der det normalt er styringsgruppene (eventuelt etter oppfordring fra EK) som nedsetter ad-hoc grupper. Når det er tverrsektorielle temaer, kan EK gi én av styringsgruppene et hovedansvar for oppnevning og oppfølging, men med pålegg om å samrå med andre berørte styringsgrupper. Dette vil bidra til å ansvarliggjøre styringsgruppene ved å bringe dem mer ”inn i linjen” mellom EK og ad-hoc-gruppene.

NorFa bør knyttes til FPR

Nordisk Forskerutdanningsakademi (NorFa) bør knyttes til FPR, slik at råd og innspill som gis om forskerutdanning gis av (eller går via en behandling i) FPR. Dette kan ses som en parallell til vårt forslag ovenfor. Å knytte NorFa til FPR kan også ses som en styrking av den vertikale samordningen i beslutnings-systemet.

Konferanser på tvers

For å stimulere til helhetstenkning bør det generelt gjøres økt bruk av konferanser som tematisk går på tvers av sektorgrenser, for eksempel ved å utvikle og presentere scenarier for framtidige nordiske samarbeidsordninger. Scenario-utvikling kan også være nyttig for å utvikle nettverk.

Bedre informasjonsflyt på tvers i sekretariatet

Det bør arbeides med bedre informasjons- og samordningsrutiner i utdannings- og forskningsavdelingen i sekretariatet. Sekretærene bør dessuten være fordelt på styringsgruppene på en slik måte at det alltid er flere sekretærer som har felles ansvar for to eller flere grupper. Dette gir bedre informasjonsflyt på tvers av gruppene og mindre sårbarhet i sekretariatet.

6.4 Forslag vedrørende ad-hoc-gruppene

Generelt bør de tre ad-hoc-gruppene behandles reelt som ad hoc, forutsatt at de er tiltenkt en reelt tidsavgrenset oppgave. Mandatene bør gjennomgå blant annet med tanke på å innskjerpe dette.

Mer spesifikt vil vi anbefale følgende:

Bioetikk-komiteén bør vurderes overført til MR-sosial/helse. Hvis man velger å beholde komiteén under MR-U, bør den rapportere til FPR. Komiteén bør sammensettes av representanter fra de nasjonale etiske rådene.

Språkpolitisk referansegruppe bør vurderes overført til Nordisk Språkråd (slik det også er antydnet i Profildokument 2002 for referansegruppen). Hvis dette ikke vurderes som ønskelig, bør det tas stilling til følgende: Hvis gruppen skal ivareta en permanent rådgivningsfunksjon overfor EK/MR, bør den opprettes på nytt med et klarere rådgivningsmandat, med status på linje med styringsgruppene og med tilsvarende deltakelse av departementsansatte. I motsatt fall bør den innrettes som en ad-hoc-gruppe med tidsavgrenset mandat eller som et ekspertpanel som kan tre sammen og bistå styringsgruppene og EK ved behov. NORDMÅL-programmet kan i så fall knyttes til NSS.

IT-Policy-gruppen bør formelt nedlegges når fristen utløper, og eventuelt oppnevnes på nytt på fritt grunnlag med reelt tidsavgrenset mandat der det presiseres at gruppen primært skal være et ekspertpanel som gir bistand til styringsgruppene på forespørsel.

6.5 Andre forslag

- Generelt bør man vurdere å gjøre flere vedtak ”per capsulam” (skriftlig prosedyre) på alle nivåer for å frigjøre møtetid for diskusjon. Vi foreslår dessuten å bruke arbeidsutvalgsmøter kombinert med ”per capsulam”-vedtak for å redusere antall gruppemøter i plenum (for eksempel fra fire til tre møter årlig) og dermed redusere reiseutgiftene.
- For å redusere reiseutgiftene, bør det også gjøres forsøk med et fellesmøte for arbeidsutvalgene istedenfor fellesmøte for gruppene i plenum. Et mindre fellesmøte vil også kunne være et mer målrettet forum for informasjonsutveksling og samordning.
- Det bør vurderes å la styringsgruppenes reiseutgifter helt eller delvis belastes det enkelte landet. Dette ville framtvinge en nasjonal prioritering som kunne tjene til å vise at det er en viss nasjonal nytte knyttet til styringsgruppene. Vi viser også til at en slik utgiftsfordeling synes å være praksis for tilsvarende grupper under andre ministerråd.
- FPR-medlemmer som skal representere forskningssektoren bør rekrutteres fra de mest sentrale posisjonene i de nasjonale forskningsrådene.

-
- Styringsgruppene bør eksplisitt pålegges å være nettverksbyggere i forhold til relevante nasjonale aktører og deres nordiske samarbeidsstrukturer. Det vil utvide virkeområdet for tilretteleggerfunksjonen, samtidig som det kan bidra til synliggjøring overfor de relevante fagmiljøene.
 - For å avlaste sekretariatet ytterligere for administrative oppgaver knyttet til støtte- og mobilitetsordninger, bør utlisitering (outsourcing) av slike oppgaver fortsette.



Evaluering av rådgivningsstrukturen i Nordisk Ministerråd på utdannings- og forskningsområdet

Forberedelse til intervju

Nordisk Ministerråd v/Embetsmannskomiteén (EK-U) har gitt Statskonsult i oppdrag å evaluere rådgivningsstrukturen på utdannings- og forskningsområdet. Dette skjer på bakgrunn av Ministerrådets strategiplan for 2000–2004 og sektorprogrammet for utdanning og forskning under Norges formannskap 2002.

Etter mandatet skal evalueringen bidra til å kartlegge:

- hvordan de fire rådgivende styringsgruppene på utdannings- og forskningssektoren hver for seg, med basis i sine respektive vedtekter, har oppfylt sin rådgivningsfunksjon i forhold til Ministerrådet
- samspill og samarbeid mellom styringsgruppene innbyrdes og mellom styringsgruppene og EK-U/MR-U
- sammenhengen mellom styringsgruppenes årlige arbeidsplaner/fem-årige handlingsplaner og Ministerrådets politiske agenda
- rollefordeling og samarbeid mellom permanente styringsgrupper og fag-spesifikke, ad-hoc-organiserte grupper for eksempel for IKT, språk og bioetikk

Evalueringen skal drøfte muligheter for endringer i dagens struktur, med sikte på:

- å styrke sektorens rådgivningsfunksjon i forhold til Ministerrådet
- mer effektiv ressursbruk
- styrket helhetstenkning i forhold til tverrgående initiativer, som for eksempel livslang læring
- mulig omlegging av styringsgruppenes prosjektvirksomhet til virksomhet med større synlighet og gjennomslagskraft.

Arbeidet baseres på dokumentstudier og informantintervjuer supplert med innhenting av skriftlige synspunkter med vekt på å få frem erfaringer og synspunkter fra de ulike gruppene og land. Arbeidet slutføres 10. november 2002.

Vedlagt følger en oversikt over temaer og spørsmål vi ønsker å drøfte med dere.

Med vennlig hilsen

Dag Solumsmoen

Janne K Kjøllesdal

Spørsmål til medlemmer av EK-U

Vurdering av styringsgruppens arbeid

- Hva er (og hva bør være) formålet med gruppene?
- I hvilken grad er du generelt tilfreds med gruppene sett i lys av formålet?
- Din vurdering av kvaliteten og relevansen på det gruppene konkret leverer?
- Din vurdering av det som leveres sett i forhold til budsjettet/ressursinnsatsen?
- Er det en riktig balanse mellom langsiktighet og kortsiktighet i gruppens arbeid?
- Har gruppene etter din oppfatning en relevant rolleforståelse?
- I hvilken grad bidrar gruppene gjennom sitt arbeid til å synliggjøre nordisk samarbeid?
- Hvilke muligheter ser du for å effektivisere ressursbruken og/eller for å forbedre gruppens virkemidler, organisering og arbeidsformer?

Vurdering av forholdet til MR-U og EK-U

- Er rollefordelingen mellom EK-U og gruppene hensiktsmessig?
- Hvordan ivaretar gruppene rollen som rådgivende organ for MR-U/EK-U?
- Ser du behov for sterkere styring av gruppene, eller bør de oppmuntres til å ta egne initiativ i større grad?
- Gruppens innflytelse overfor EK-U og MR-U: I hvilken grad blir gruppens råd og innspill brukt? I hvilken grad klarer gruppene å gi rask respons når det er behov for det?
 - Får gruppene noen form for tilbakemelding om det arbeidet de gjør for MR-U/EK-U?
 - I hvilken grad bruker MR-U/EK-U andre til å løse oppgaver som gruppene normalt skal kunne løse?
 - I hvilken grad har gruppene en funksjon i forhold til andre brukere enn MR-U/EK-U?

Vurdering av strukturen

- Er arbeidsdelingen mellom gruppene hensiktsmessig? Er bruken av ad-hoc-grupper hensiktsmessig?
- Dekker gruppene hver for seg rådgivningsbehovet på sitt område, ad hoc og langsiktig? I hvilken grad gir strukturen en helhetlig dekning av rådgivningsbehovet? I hvilken grad er strukturen egnet til å ta opp og behandle tverrsektorielle temaer?
- Ser du behov for å endre antall grupper? Bør det være flere og/eller mer kortvarige ad-hoc-grupper?
- Gir strukturen et egnet nettverk utad for å få tilført kunnskap og kompetanse?
- I hvilken grad gir strukturen et bidrag til å forankre det nordiske samarbeidet?

Oppsummert: De viktigste utfordringene

- For MR-Us/EK-Us forhold til og bruk av gruppene
- For organisering av rådgivningsstrukturen som helhet
- Idéer og forslag til endringer?

Evaluering av rådgivningsstrukturen i Nordisk Ministerråd på utdannings- og forskningsområdet

Forberedelse til intervju

Nordisk Ministerråd v/Embetsmannskomiteén (EK-U) har gitt Statskonsult i oppdrag å evaluere rådgivningsstrukturen på utdannings- og forskningsområdet. Dette skjer på bakgrunn av Ministerrådets strategiplan for 2000–2004 og sektorprogrammet for utdanning og forskning under Norges formannskap 2002.

Etter mandatet skal evalueringen bidra til å kartlegge:

- hvordan de fire rådgivende styringsgruppene på utdannings- og forskningssektoren hver for seg, med basis i sine respektive vedtekter, har oppfylt sin rådgivningsfunksjon i forhold til Ministerrådet
- samspill og samarbeid mellom styringsgruppene innbyrdes og mellom styringsgruppene og EK-U/MR-U
- sammenhengen mellom styringsgruppenes årlige arbeidsplaner/fem-årige handlingsplaner og Ministerrådets politiske agenda
- rollefordeling og samarbeid mellom permanente styringsgrupper og fagspesifikke, ad-hoc-organiserte grupper for eksempel for IKT, språk og bioetikk

Evalueringen skal drøfte muligheter for endringer i dagens struktur, med sikte på:

- å styrke sektorens rådgivningsfunksjon i forhold til Ministerrådet
- mer effektiv ressursbruk
- styrket helhetstenkning i forhold til tverrgående initiativer, som for eksempel livslang læring
- mulig omlegging av styringsgruppenes prosjektvirksomhet til virksomhet med større synlighet og gjennomslagskraft.

Arbeidet baseres på dokumentstudier og informantintervjuer supplert med innhenting av skriftlige synspunkter med vekt på å få frem erfaringer og synspunkter fra de ulike gruppene og land. Arbeidet slutføres 10. november 2002.

Vedlagt følger en oversikt over tema og spørsmål vi ønsker å drøfte med dere.

Med vennlig hilsen

Dag Solumsmoen

Janne K Kjøllesdal

Spørsmål til medlemmer av råd/styringsgruppe og til sekretariatet

Bakgrunn og formål

- Hvor lenge har du vært med i dette arbeidet?
- Hvordan vil du formulere formålet med arbeidet?

Beskrivelse av arbeidet i gruppen/rådet

(primært for ansatte i sekretariatet)

- Hva er hovedoppgavene for gruppen/rådet?
- Hvordan er den typiske saksgangen/beslutningsprosessen?
- Hva bruker gruppen/rådet mest tid og ressurser på?
- Hvor stor andel av budsjettet er ”bundet” i utgangspunktet?
- Hvor stor andel av aktivitetene skjer i egen regi og hvor mye blir utført av eksterne?

Vurdering av egen gruppe/råd

- Hvordan vurderer du kvaliteten og relevansen av gruppens arbeid?
- I hvilken grad når gruppen sine mål (sett i lys av vedtekter og handlingsplaner)?
- På hvilken måte bidrar gruppens arbeid til å synliggjøre nordisk samarbeid?
- Hvordan vurderer du sammensetningen av gruppen sett i lys av rollen som rådgiver for MR-U/EK-U? (medlemmenes institusjonsbakgrunn, stillingsnivå, kontaktnett osv.)?
- I hvilken grad bidrar sammensetningen til å forankre det nordiske samarbeidet?
- Hvilke muligheter ser du for å effektivisere ressursbruken og/eller for å forbedre gruppens virkemidler, organisering og arbeidsformer?

Vurdering av forholdet til andre grupper

- Hva er din oppfatning av arbeidet i de andre gruppene?
- Hvordan vurderer du arbeidsdelingen og kontakten/samarbeidet mellom gruppene?
- Hvordan vurderer du bruken av ad-hoc-grupper?
- Er det behov for endret organisering? Behov for nye kontakt- og samarbeidsformer?

Vurdering av forholdet til MR-U og EK-U

- Hvordan vurderer du informasjonsflyten mellom EK-U og gruppen? Hvordan får gruppen tilbakemeldinger om kvaliteten/relevansen av arbeidet?
- Har gruppen en rimelig grad av faglig autonomi og administrative fullmakter?
- Hvor relevant er gruppens arbeid sett i forhold til Ministerrådets dagsorden? I hvilken grad blir resultatene av gruppens arbeid tatt i bruk?
- I hvilken grad klarer gruppen å tilpasse seg en skiftende politisk dagsorden? I hvilken grad – og hvor raskt – klarer gruppen å yte relevant rådgivning når MR-U/EK-U ytrer ønske om det? Bør gruppen i større grad kunne omdisponere ressurser på kort varsel til å betjene EK-U og MR-U?

Forholdet til andre

- Hvem er de viktigste samarbeidspartene?
- I hvilken grad og på hvilken måte blir gruppens arbeid brukt i andre sammenhenger og av andre brukere enn MR-U/EK-U?

Forholdet til NMRS

(primært for medlemmer av råd/styringsgrupper)

- Hvordan vil du beskrive gruppens forhold til sekretariatet? Hvordan vurderer du rollefordeling og samarbeidsklima? Sekretariatets kapasitet og kompetanse/fagbakgrunn i forhold til arbeidsoppgavene?
- Er det behov for endret organisering i sekretariatet og/eller nye kontakt- og samarbeidsformer?

Oppsummert: De viktigste utfordringene

- For gruppens eget arbeid
- I forholdet mellom gruppene (permanente og ad-hoc)
- I forholdet til MR-U/EK-U og sekretariatet
- Idéer og forslag til endringer for øvrig

Liste over intervjuobjekter

EK- U- medlemmer:

Departementschef Henrik Nepper-Christensen, Undervisningsministeriet, Danmark
Kanslichef Markku Linna, Undervisningsministeriet, Finland
Departementsråd Trond Fevolden, Utdannings- og forskningsdepartementet, Norge
Bitredande statssekreterare Carl Lindberg, Utbildningsdepartementet, Sverige
Departementschef Guðríður Sigurðardóttir, Menntamálaráðuneytið, Island (Guðríður Sigurðardóttir gikk over i ny stilling og fant ikke tid til å svare.)

Styringsgruppene:

HØGUT:

Stefán Stefánsson, Menntamálaráðuneytið, Island
Departementsrådet Karin Røding, Utbildningsdepartementet, Sverige
Ekspedisjonssjef Jan S. Levy, Utdannings- og forskningsdepartementet, Norge
Rektor Kirsti Koch Christensen, Universitetet i Bergen, Norge (tidligere medlem)

FOVU:

Kontorchef Peter Grønnergård, Uddannelsesstyrelsen, Danmark
Avdelingsdirektør Dag Johnsen, Utdannings- og forskningsdepartementet, Norge
Overinspektør Reijo Aholainen, Undervisningsministeriet, Finland

NSS:

Direktør Roland Svarrer Østerlund, Uddannelsesstyrelsen, Danmark
Direktør Kirsi Lindroos, Undervisningsministeriet, Finland
Avdelingsdirektør Tove Brekke, Utdannings- og forskningsdepartementet, Norge

FPR:

Konsulent Hugo von Linstow, Global Biodiversity Information Facility, Danmark
Dr. Vilhjálmur Lúðvíksson, Rannsóknarráð, Island
Departementsråd Mariann Samuelson, Utbildningsdepartementet, Sverige
Direktør Kari Kveseth, Norges Forskningsråd, Norge

NMRS:

Generalsekretær Søren Christensen
Avdelingssjef Riitta Lampola
Rådgiver Sigrun Røstad
Rådgiver Hjarn von Zernichow Borberg
Rådgiver Niels Petersen

Rådgiver Alf Rasmussen
Rådgiver Ulla-Jill Karlsson
Rådgiver René Belsø
Forskningskoordinator Kate Runeberg

For å supplere intervjumaterialet ble det også sendt skriftlige spørsmål til flere informanter. Vi fikk svar fra følgende:

Ekspedisjonssjef Fridtjof Clemet, Norges representant i Nordisk samarbeidskomité

FPR:

Avdelingsdirektør Kari Balke Øiseth, Utdannings- og forskningsdepartementet, Norge

HØGUT:

Direktør Juha Arhinmäki, Undervisningsministeriet, Finland

NSS:

Ekspedisjonssjef Ole Briseid, Utdannings- og forskningsdepartementet, Norge (tidligere medlem)

Språkpolitiske referansegruppen:

Professor Svein Lie, Universitet i Oslo, Norge

Professor Nils Davidsen-Nielsen, Handelshøyskolen, Danmark

IT-policygruppen:

Avdelingsjef Øystein Johannessen, Utdannings- og forskningsdepartementet, Norge

Det ble også sendt forespørsler til to av medlemmene i Bioetikk-komiteen, men disse svarte ikke.

1 Beskrivelse av rådgivningsstrukturen

Nordisk Ministerråd ble etablert i 1971. I Nordisk Ministerråd arbeidsinstruks er formålet, oppgaver, sammensetning og ansvars- og arbeidsdeling i det nordiske samarbeidet nedfelt.² Her er ansvaret for nordiske samarbeidsspørsmål lagt til de enkelte landenes statsministre.

Nordisk Ministerråd består av 19 ministerråd inndelt etter sektor herunder utdannings- og forskningsministerrådet, MR-U. Nordisk Ministerråds Samarbeidsministre (MR-SAM) og Nordisk samarbeidskomité (NSK) står for koordineringen henholdsvis på politisk nivå og embetsnivå.

Det nordiske forsknings- og utdanningssamarbeide ledes av undervisnings- og forskningsministrene (MR-U) fra de fem landene. Ministrenes dagsorden forberedes av Embetsmannskomiteén (EK-U), som består av departementsjefer, unntatt Sverige som er representert ved bitredande statssekretær.

Udannings- og forsknings samarbeidet er delt i fire hovedområder. Hvert hovedområde har en styregruppe oppnevnt av MR-U:

- Styringsgruppe for nordisk skolesamarbeid (NSS)
- Styringsgruppe for nordisk samarbeid i høyere utdanning (HØGUT)
- Styringsgruppe for nordisk folkeopplysning og voksenopplæring (FOVU)
- Forskningspolitisk råd (FPR)

I tillegg består strukturen av tre ad-hoc-grupper:

- IT-policygruppe
- Språkpolitisk referansegruppe
- Nordisk komité for bioetikk

Styringsgruppene har egne vedtekter godkjent av MR-U, og disse utgjør rammen for arbeidet på de enkelte områdene. Vedtektene er tilsynelatende like, men varierer med hensyn til sammensetning og spesifiseringsgrad av oppgaver.

Gruppenes medlemmer, med personlig vara utnevnes av MR-U etter forslag fra de fem nordiske landene. Sammensetningen varierer mellom gruppene både i antall og representasjon. FPR er den største gruppen med 15 medlemmer og fire fra hvert land, henholdsvis fra departement, nasjonale forskningsråd og universitetssystemet. HØGUT består av 10 representanter hvorav én fra departement og én fra utdanningsinstitusjonene. NSS og FOVU har kun én departementrepresentant fra hvert land.

² Arbetsordning för Nordiska Ministerrådet den 4. mars 1993.

Selvstyreområdene, Grønland, Færøyene og Åland, er representert i alle gruppene med ett eller to medlemmer, men har ikke beslutningsmyndighet. Representantene fra de selvstyrende områdene har imidlertid rett til å få protokollført avvikende meninger.

Medlemmene utnevnes for tre år av gangen og kan gjenoppnevnes én gang. Unntaket her er departementsmedlemmene i HØGUT, som ikke tidsbegrenset representasjon.

Med utgangspunkt i Ministerrådets felles strategi for utdannings- og forskningssektoren har hver styringsgruppe fire- eller fem-årige handlingsplaner og årlige aktivitetsplaner. Lederfunksjonen roterer årlig etter samme ordning som i MR-U. Formannskapet utarbeider eget program med prioriteringer av sine temaer og prosjekter for perioden og i arbeidsinstruksen for NMR er det forutsatt at formannskapet skal ha en aktiv rolle.

Styringsgruppenes arbeidsformer er møter, enten ordinært, telefonmøte eller skriftlig prosedyre (såkalt "per capsulam"). Gruppene er beslutningsdyktig når fire av landene er representert med ett eller to medlemmer, og avgjørelser tas ved simpelt flertall. Ved stemmelikhet teller formannskapets dobbeltstemme. I praksis legges imidlertid stor vekt på konsensusprinsippet. Saker som ikke er av prinsipiell karakter eller av omfattende betydning, kan delegeres til arbeidsutvalg, leder eller sekretariatet.

Styringsgruppene avgir hvert år en rapport til MR-U om aktivitetene i gruppene og disponeringen av tildelte midler.

Det nordiske samarbeidet finansieres gjennom landenes årlige innbetaling ut fra en bestemt fordelingsnøkkel. Selvstyreområdene er ikke med i betalingsordningen.

Nordisk Ministerråd har i 2002 et samlet budsjett på 787,2 millioner danske kroner (MDKK).³ Utdannings- og forskningsområdet er den største enkeltposten og utgjør 197,8 MDKK eller 25 prosent av det totale budsjettet. Sammen med kultursamarbeidet utgjør disse to sektorene i underkant av 44 prosent av budsjettet. Nordisk Ministerråd finansierer både prosjekter, programmer og støtteordninger og institusjoner på utdannings- og forskningsområdet, og disse to områdene fordeler seg omtrent 50/50, henholdsvis 103,4 og 94,7 MDKK.

Styringsgruppene har eget budsjett som skal dekke møtevirksomheten i gruppene, prosjektvirksomhet, konferanser med videre. Samlet budsjett til de faste gruppene er 12 MDKK, NSS har 5 MDKK, mens de andre disponerer omkring 2 MDKK.

Nordisk Ministerråds sekretariat (NMRS), som er lokalisert i København, har sekretariatsoppgaver både i forhold til EK-U/MR-U og de enkelte styringsgruppene og de tre ad-hoc-gruppene. I tillegg har NMRS tilsynsfunksjon

³ Nordisk Ministerråd Plandokument (C2) og budget 2002.

overfor de nordiske institusjonene. De ansatte i sekretariatet er eksperter innenfor de ulike fagområdene, men skal kunne jobbe på flere områder.

1.1 Kort beskrivelse av hver enkelt styringsgruppe

1.1.1 Styringsgruppe for nordisk skolesamarbeid (NSS)

NSS ble etablert i 1976 og er den eldste styringsgruppen innen MR-U.

Etter vedtektene er formålet til gruppen å:

bidra til utvikling og utveksling av samarbeidet innenfor barne-, ungdoms- og videregående skole i Norden og internasjonalt på prioriterte områder med vekt på å oppnå nordisk merverdi.

NSS er rådgivende organ for MR-U og gir innspill til politiske problemstillinger. Videre har gruppen en utøvende rolle gjennom iverksetting av strategien og handlingsplanen på området gjennom programmer, prosjekter og samnordiske konferanser. En viktig oppgave for NSS er mobilitetsordningene for elever, lærere på de ulike trinnene i grunn- og videregående skole (Nordplus-mini og Nordplus-junior). Selve administrasjonen av disse er satt ut til eksterne, som for eksempel Foreningen Norden og Internasjonella Programkontoret för utbildningsområdet. I tillegg har NSS utviklet eget nettsted ODIN for å stimulere og synliggjøre skolesamarbeidet og -nettverket i Norden. En annen viktig oppgave er overvåkning av nordiske avtaler for eksempel den nordiske avtalen gymnasområdet. Endelig har NSS fått i oppdrag av EK-U å ha det overordnede ansvaret for det nordisk-baltiske spesialundervisningsprosjekt "A School for All", som er initiert av MR-U.

Oppgaver

NSS skal etter vedtektene;

- utveksle erfaringer og informasjon om nasjonale initiativ innen førskolen, grunnskolen og gymnasieutdanningen.
- knytte kontakter, blant annet i form av seminar og workshops med øvrige rådgivende organer innenfor utdanning og forskning
- samarbeide tverrsektorielt med kultur-, sosialområdet og andre sektorer i Ministerrådet
- ha en offensiv informasjonsstrategi

Styringsgruppens fem medlemmer er rekruttert fra departementene.

NSS møtes fire ganger i året, men kan også ha ekstraordinære møter, herunder telefonmøter.

Samarbeid med andre

NSS har med jevne mellomrom møter med representanter for nordiske samarbeidsorganer, for eksempel Nordiske Lærer Sammenslutning. Via

sekretariatet har gruppen også kontakt med Barn- og Unge Komiteen og Nordisk Ungdoms Komité.

Finansiering

NSS har et budsjett på fem MDKK til aktivitetsstyring og administrasjon. I tillegg disponerer styringsgruppen budsjettene til mobilitetsordningene.

1.1.2 Styringsgruppe for nordisk samarbeid i høyere utdanning (HØGUT)

HØGUT ble etablert som rådgivende styringsgruppe i 1988 og hadde inntil da vært sekretariat for NORDPLUS-programmet, nordisk mobilitetsordning for studenter og vitenskapelig ansatte ved universitet og høyskoler.

Formål

Etter vedtektene skal HØGUT:

- *fremme nordisk samarbeide innen høyere utdanning samt utvikle og styrke det nordiske utdanningsfellesskapet. Høyere utdanning er her definert som samtlige postgymnasiale utdanningsnivåer ved universiteter og høyskoler.*
- *bidra til nordisk nytte ved at virksomheten skaper en nordisk merverdi i arbeidet*
- *være et rådgivende organ for MR-U og ha utdrettede aktiviteter*

Oppgave/rolle

HØGUT er et rådgivende organ som er utnevnt av og er ansvarlig overfor (MR-U).

Styringsgruppen har etter vedtektene følgende arbeidsoppgaver:

- 1 Bidra til den utdanningspolitiske debatt innenfor høgre utdanning, hvor det blant annet er viktig å styrke forholdet mellom utdanning og forskning.
2. Arbeide selvstendig med rådgivende, planleggende og initierende oppgaver. HØGUT ivaretar ministerrådets oppfølgingsarbeid i forbindelse med inngåelse av avtaler om høgre utdanning i Norden.
3. Lette mulighetene for personer hjemmehørende i et nordisk land for å utdanne seg og avlegge eksamen ved de øvrige nordiske lands utdanningsinstitusjoner.
4. Bidra til samarbeid om felles utdanninger eller utdanningsinstitusjoner, spesielt innen små og spesialiserte utdanninger.
5. Arbeide for gjensidig godkjenning av eksamener, deleksamener og annen studiedokumentasjon.
6. Være et kontaktforum for gjensidig utveksling om arbeid i internasjonale organisasjoner og støtte internasjonalisering av høgre utdanning i Norden, særlig med hensyn til det europeiske samarbeidet og det nordiske engasjementet i nærområdene.
7. Ha det overordnede ansvaret for gjennomføring, oppfølging og utvikling av Nordisk Program for Lærere, Utdanningsøkende og Studenter (NORDPLUS-programmet).

For å lette gjennomføringen av sine arbeidsoppgaver vil HØGUT utarbeide en løpende dagsorden for samarbeid om høgre utdanning i Norden. Denne skal

fange opp relevante temaer og problemstillinger som grunnlag for prosjekter med en ramme på inntil tre år.

Sammensetning

HØGUT består av 10 medlemmer, to fra hvert land hvor ett er fra departementet og ett fra universitet eller høyskole. Begge institusjonstypene skal være representert.

Arbeidsform

HØGUT har fem møter pr. år, hvorav ett er satt av til NORDPLUS-programmet.

Samarbeid med andre

HØGUT har årlige kontaktmøter med representanter for nordiske samarbeidsorganer for universitetene, høyskolene og studentorganisasjonene for utveksling av informasjon. Dette gjelder for eksempel representanter fra internasjonale organisasjoner, nasjonale utdanningsfinansieringsinstitusjoner eller fra arbeidslivet.

Finansiering

HØGUT kan søke samfinansiering av prosjekt og annen virksomhet med nasjonale midler eller midler fra annen virksomhet. Gruppens budsjett for 2002 var 2,5 MDKK.

1.1.3 Styringsgruppe for nordisk folkeopplysning og voksenopplæring (FOVU)

FOVU ble opprette i 1981.

Formål

Etter vedtektene skal FOVU:

- *stimulere og utvikle forståelsen for mangfold og fellestrekk på området i Norden og arbeide for å styrke den nordiske dimensjon i internasjonal sammenheng.*
- *gjennom arbeidsformer og aktiviteter tilstrebe en høy nordisk profil og bidra til en nordisk merverdi gjennom å styrke nasjonale utviklingsprosesser og initiativer*

Oppgave/rolle

FOVU er rådgivende organ for MR-U og legger grunnlaget for virksomheten i utarbeidelse av femårig handlingsplan og en årlig arbeidsplan.

Styringsgruppens liste over oppgaver er lang og mer formålsrettet enn operativ, og den angir ulike roller som FOVU skal ha:

- å synliggjøre og profilere det spesielle i nordisk folkeopplysning og voksenopplæring – frivillighet, deltakerstyring og erfaringsbasert læring
- å bidra til en aktiv informasjons- og erfaringsutveksling mellom de nordiske landene og mellom de ulike aktørene innen området, både folkeopplysningsorganisasjoner, utdanningsinstitusjoner, forskning og arbeids-

livet

- å arbeide for igangsetting av relevant forskning og utvikling på områder som ikke ivaretas av de respektive landene
- å utvikle og forvalte støtteordningen for nordisk folkeopplysning og voksenopplæring
- å samarbeide med skole- og høgre utdanning for å fremme helhetstenkning om sentrale spørsmål på utdanningsområdet og bringe relevante temaer fram på Ministerrådets dagsorden
- å aktivt støtte innsats i og samarbeid med Nordens nærområder samt utvikle det internasjonale samarbeidet
- å arbeide for at styringsgruppens vedtak følges opp på nasjonalt plan, med bistand fra den myndigheten som har foreslått gruppens medlemmer

Sammensetning

Styringsgruppen består av fem medlemmer som representerer departementene.

Arbeidsform

Gruppen har fire møter i året. Beslutning ved skriftlig prosedyre ("per capsulam") anvendes ved saker av ikke prinsipiell betydning.

Samarbeid med brukere/andre

Styringsgruppen skal aktivt trekke inn aktuelle brukermiljøer i sitt arbeid, blant annet ved invitasjon til å delta i arbeidsgrupper, kontaktmøter og tema-konferanser .

FOVU har nedsatt en referansegruppe med representanter fra brukermiljøene, studieforbund, folkehøyskoler, VUC og KOMVUX, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og forskningsmiljøer. Styringsgruppen fastsetter mandat, sammensetning og kontaktform for referansegruppen.

Nordens folkliga akademi (NFA) har flere oppdrag om prosjektforvaltning fra FOVU, blant annet stipendordning og redaktørfunksjon for tidsskrifter. FOVU administrer støtteordningen for Nordisk folkeopplysning og voksenopplæring, men med teknisk bistand fra sekretariatet.

Finansiering

FOVU har et budsjett på 2,1 MDKK til aktivitetsstyring og administrasjon. I tillegg disponerer styringsgruppen budsjettet for støtteordningen.

1.1.4 Nordisk Forskningspolitisk Råd (FPR)

Forskningspolitisk Råd ble opprettet i 1983.

Formål

FPRs formål etter vedtektene er:

- *å fremme og videreutvikle det nordiske samarbeidet innenfor områder, hvor det kan skapes en nordisk merverdi til nasjonale forskningsmiljøer og prioriteringer*
- *medvirke til, at de nordiske landenes ressurser til forskning og forskerutdanning utnyttes på best mulig måte, blant annet gjennom nordisk samordning og arbeidsdeling, der det er naturlig*
- *FPR skal også arbeide for at felles nordiske forskningsinteresser fremmes i det internasjonale forskningssamarbeidet*

Oppgave/rolle

FPRs mandat er sektorovergripende, grunnlaget for gruppens arbeid er Nordisk forskningspolitisk strategi, vedtatt av undervisnings- og forskningsministrene den 8. juni 1998 og samarbeidsministrene i juni 1998, og anbefalt av Nordisk Råd med godkjenning av betenkning B 171/nord på 50. sesjon i november 1998.

Forskningspolitisk Råd har følgende oppgaver:

- FPR skal rådgive Nordisk Ministerråd i langsiktige og overgripende forskningspolitiske spørsmål.
- FPR skal i samarbeid med fagsektorene initiere nordisk forskningssamarbeid med hovedvekt på tverrfaglige og sektorovergripende samarbeid.
- FPR skal stimulere nordisk kompetanseoppbygning og forskerutdanning.
- FPR skal følge den forskningspolitiske utviklingen i de nordiske landene og internasjonalt.

FPR rapporterer hvert år om forskningsaktivitetene som finansieres over Nordisk Ministerråds budsjett. FPR forbereder også hvert år et samlet forslag til prioritering blant nye initiativer, som legges frem til behandling i Ministerrådet. (MR-U og deretter NMR-SAM)

FPR gir råd om forskerutdanning, mens NorFas har det administrative ansvaret for støtte- eller mobilitetsordninger eller andre virkemidler på forskningsområdet. FPR har derfor lagt mest vekt på sin rådgivende rolle, herunder å samarbeide med fagsektorene for initiering av nordisk forskningssamarbeid.

Sammensetning

Rådets medlemmer utnevnes av MR-U etter samråd med samarbeidsministrene. Rådet består av 15 medlemmer, med tre fra hvert land, og én representant fra henholdsvis Færøyene og Grønland.

Rådet skal ha en bred og balansert sammensetning av medlemmer med både forskningspolitisk forankring som vitenskapelig ekspertise. Både universitetssektoren og andre fagsektors interesser skal være representert i rådet.

Arbeidsform

FPR har opprettet et arbeidsutvalg med ett medlem fra hvert land. FPRs leder er også arbeidsutvalgets leder. Arbeidsutvalget er beslutningsdyktig når minst fire medlemmer herunder ordfører er til stede. Arbeidsutvalgets beslutninger skal være enstemmige. Det skal føres referat fra arbeidsutvalgets møter. Arbeidsutvalget møtes fire ganger i året mellom Rådets møter.

1.1.5 Ad-hoc-gruppene

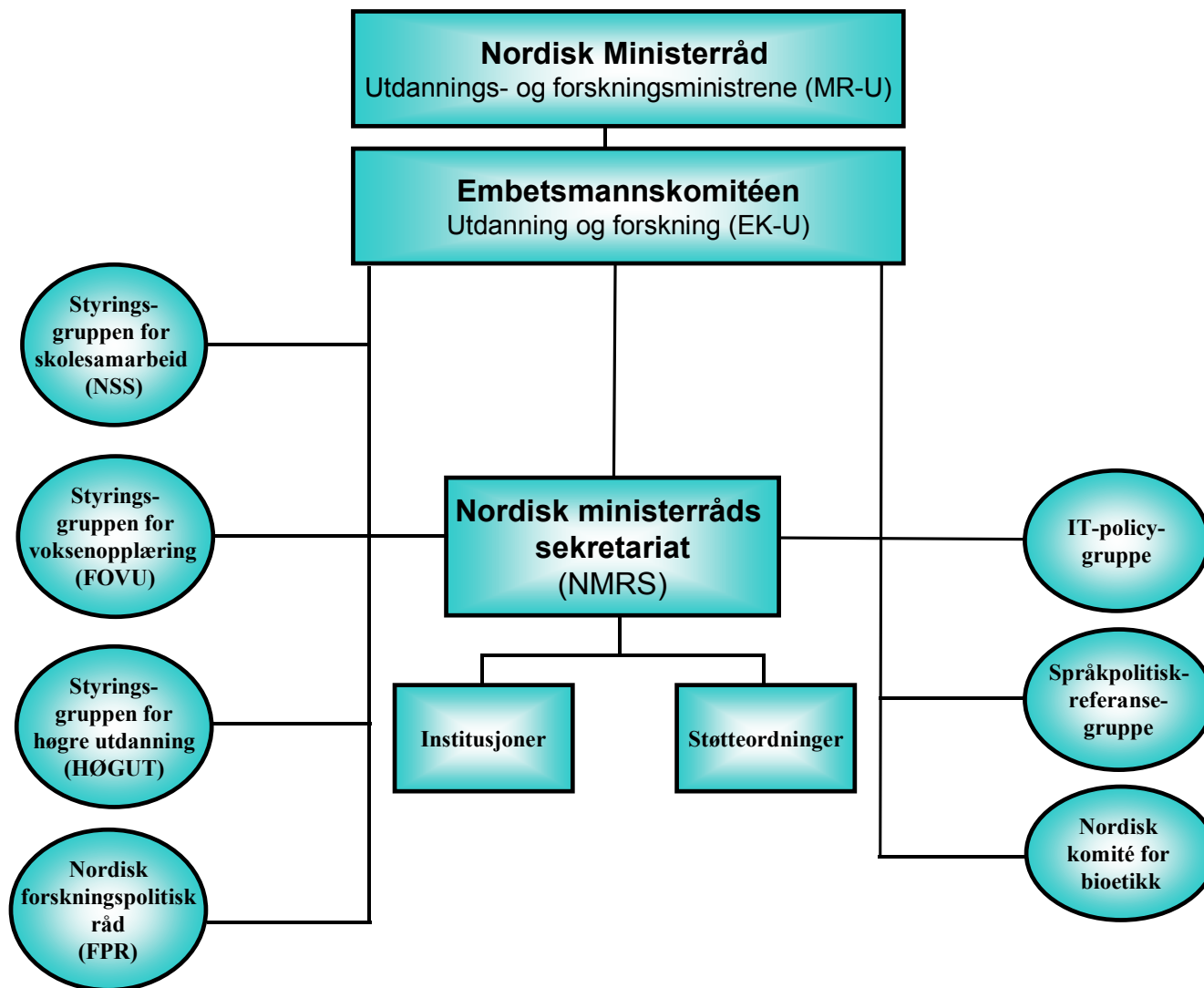
Betegnelsen på disse tre gruppene er noe misvisende fordi de har vært i aktivitet i mange år. De er etablert med et særskilt mandat, som er blitt fornyet av MR-U flere ganger for tre år av gangen.

Nordisk komité for bioetikk ble etablert i 1989. Den har to medlemmer fra hvert land, som kommer fra universitet eller etisk råd, ikke departementene. Sekretariatet ligger i Helsinki. Gruppen har avholdt fem til seks møter i året de to siste årene. Gruppen avgir årsrapport om sin aktivitet.

IT-policy-gruppe ble opprettet i 1996 og har 13 medlemmer og møtes fire ganger årlig. Gruppens budsjett dekker møtekostnader for ett medlem pr. land. Landene finansierer selv det andre medlemmet. Medlemmene representerer embetsverket. Gruppens mandat besluttet i MR-U for tre år av gangen. Hovedoppgaven er å serve EK-U og samarbeide med de andre styringsgruppene og i inneværende planperiode er arbeid knyttet til IDUN II, virtuelt universitet, NORDUnet2 og ODIN prioritert. I tillegg til møter, arbeider gruppen også med skriftlig prosedyre.

Språkpolitisk referansegruppe ble etablert i 1998 har 11 medlemmer og møtes tre ganger i løpet av året.

Gruppens oppgaver er rådgivning og ha ansvaret for NORDMÅL-programmet, mens selve driften er satt ut til SIU. Gruppens skal også sikre helhet og sammenheng i Ministerrådets språkaktiviteter



REFERANSER

Tittel:	Råd for råd Evaluering av rådgivningsstrukturen på utdannings- og forskningsområdet i Nordisk Ministerråd
Forfatter(e):	Dag Solumsmoen Janne K. Kjøllesdal
Statskonsults rapportnummer:	2002:20
Prosjektnummer:	792
Prosjektnavn:	Evaluering av rådgivningsstrukturen på utdannings- og forskningsområdet i Nordisk Ministerråd
Prosjektleder:	Dag Solumsmoen
Oppdragsgiver(e):	Embetsmannskomiteen for utdanning og forskning i Nordisk Ministerråd
Resymé:	I rapporten gis det en vurdering av utdannings- og forskningsområdets rådgivningsstruktur, som består av fire styringsgrupper og tre ad-hoc-grupper
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Nordisk samarbeid, organisering, samordning, rådgivning
Dato:	05.12.02
Sider:	39
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO