

Unit

Ekstern kvalitetssikring av
prosjektet Nasjonal
samordning av masteropptak

9. januar 2020

Innhold

Konklusjoner og anbefalinger	3
Innledning	5
Om oppdraget	5
Bakgrunn - Nasjonal samordning av masteropptak	5
Grunnlaget for vår kvalitetssikring	7
Gjennomgang av prosjektforslag	8
Prosjektets hovedprodukter	8
Observasjoner	8
Vurderinger	9
Gjennomføringsrisiko	10
Observasjoner	10
Vurderinger	11
Kostnader	12
Observasjoner	12
Vurderinger	13
Gvinster	14
Observasjoner	14
Vurderinger	14
Prosjektets organisering	15
Observasjoner	15
Vurderinger	16

Konklusjoner og anbefalinger

PwC har gjennomført en ekstern kvalitetssikring av prosjektet "Nasjonal samordning av masteropptak". Prosjektet går ut på å utvikle en systemløsning for et nasjonalt samordnet opptak til masterstudier i Norge. Dette skal både effektivisere saksbehandlingen og gi studenter en større grad av likebehandling enn i dag.

PwC anser å ha fått et fullstendig grunnlag å kvalitetssikre. Detaljeringen i dokumentene varierer, noe som gjør at enkelte deler vurderes som mer fullstendig enn andre. Dokumentasjonen og underlaget i prosjektet bærer preg av å være begrenset til områder som ikke var definert i rapport fra Universitets og høgskolerådet (2015), om foreslått modell for samordning av opptak til masterstudier i Norge som legges til grunn for prosjektforslaget.

Vår overordnede vurdering er at tilnærmingen som er valgt for samordning av masteropptak synes å være bredt og godt forankret i sektoren. Dette fremkommer både i intervjuer og dokumentstudier gjennomført i forbindelse med kvalitetssikringen. Prosjektet er høyt prioritert både av sektoren og av Unit. Samtidig viser vår gjennomgang at det kan det være risiko for at enkelte institusjoner ikke ønsker være med i ordningen. Om dette skjer, vil estimerte gevinster bli noe lavere samlet sett enn det som er beskrevet i prosjektforslaget.

Kostnadsestimat og finansiering av prosjektet

Den tekniske utviklingen av Nasjonal samordning av masteropptak, er beregnet til 31 000 timer. I kostnadsestimatene over er det lagt til grunn at 9000 timer av utviklingen dekkes av prosjektet. Dette gir et avvik på 22.000 timer som ikke inngår i kostnadsbildet. PwC legger til grunn at dette er timer som dekkes av Unit innenfor gjeldende driftsbudsjett. Finansiering av eventuelle avvik er ikke beskrevet i prosjektforslaget. Dette medfører en risiko knyttet til håndtering av kostnadmessige avvik mellom Unit og prosjektet. Hvordan et eventuell avvik skal håndteres er ikke beskrevet i prosjektforslaget. PwC sin vurdering er at finansieringsansvaret mellom Unit og prosjektet bør gjennomgås før oppstart av prosjektet.

Gevinster

Vår gjennomgang avdekker at arbeidet med å identifisere og verdsette gevinster er noe mangelfull. Prosjektleder og respondenter i prosjektet bekrefter at det ikke er lagt ned vesentlig innsats knyttet til dette området ved utarbeidelsen av prosjektforslaget. Konsekvensen er at gevinstene i for liten grad er koblet til prosjektets leveranser. Dette gjør planleggingen, styringen og utviklingen av systemløsningen for samordnet masteropptak mer komplekst. I forbindelse med oppstart av prosjektet anbefaler PwC at det gjøres en jobb med å konkretisere hvordan prosjektets produkter bygger opp under de ulike gevinster, og identifisere sammenhenger og avhengigheter mellom dem.

Prosjektets organisering

UH-sektoren består av mange ulike aktører, og uansett hvilken virksomhet som settes til å lede prosjektet vil det være behov for stram regi og koordinering. Studie-BOTT er gitt denne rollen for de største virksomhetene i UH-sektoren. Slik sett er Studie-BOTT en tydelig kandidat til å lede prosjektet, jfr vedtak i møte i Digitaliseringsstyret 20.11.19.

Dette krever at det utarbeides et tydelig mandat for prosjektet, og at styringsdokumentet ivaretar behovet for styring etter mål og gevinster, samt forankring hos alle aktører. I tillegg vil vi påpeke at det vil være viktig at prosjekteier og prosjektledelsen har fokus på styringen av fremdrift av utvikling av løsningen, inkludert det som ikke belastes prosjektet kostnadsmessig.

Gjennomføringsrisiko

Flere av usikkerhetsmomentene kan føre til tidsmessige forskyvninger mellom leveranser hvor det er avhengigheter på tvers av leveransene i prosjektet, samt avhengigheter knyttet til andre prosjekter. Dette gjør at det eksisterer en vesentlig risiko knyttet til tidspunkt for ferdigstilling for prosjektet, og er et område styringsgruppe og prosjektledelse må håndtere godt.

Et eksempel på dette er at den anbefalte løsningen skal utvikles langs tre dimensjoner med stor gjensidig avhengighet: a) teknisk utvikling, b) organisatorisk utvikling og c) utarbeidelse av sentral forskrift for masteropptak. Vi registrerer at dette kan bli en kilde til risiko som bør ivaretas i det videre arbeidet, siden prosjektet legger opp til å styre sterkt på tid på den tekniske løsningen, mens nye arbeidsprosesser og forskriftsarbeid vil styres etter kvalitet. Blant annet mangler avklaringer overfor Kunnskapsdepartementet knyttet til å få realisert en forskrift for masteropptak.

Veien videre

Samlet sett er vår vurdering at prosjektet bør kunne starte opp som planlagt. Prosjektet "Nasjonal samordning av masteropptak" har høy strategisk viktighet og har et godt fundament i utredningen fra 2015.

For å sikre god oppstart anbefaler PwC at man definerer og gjennomfører en mobiliseringsfase frem mot oppstart hvor prosjektet etablerer et tydelig mandat og styringsdokument som sikrer at områder som så langt ikke er gjennomarbeidet kan vurderes fra oppstarten, og danne grunnlag for en god styring og gjennomføring av prosjektet:

1. Gevinster: PwC mener at det bør gjøres en jobb i forbindelse med godkjenning av prosjektet for å konkretisere hvordan prosjektets produkter bygger opp under de ulike gevinster, og identifiserer sammenhenger og avhengigheter mellom dem. Prosjektarbeidet bør i større grad fokuseres rundt realisering av gevinster.

2. Usikkerhetsanalyse: Gjennomføre en grundig usikkerhetsanalyse som inkluderer risiko knyttet til de ulike leveransene sett i sammenheng med gevinster. Analysen bør inkludere alle prosjektets avhengigheter samt forankring i sektoren.

3. Styring og budsjett: Det bør avklares i styringsdokumentene hvordan man sikrer tydelig styring av prosjektet, og at dette inkluderer hvordan og hvem som styrer ved endringer eller avvik i omfang, kostnader og tid. Det bør settes av en risikoavsetning i budsjettet for å sikre at prosjektet kan reagere på endringer.

Innledning

Om oppdraget

Digitaliseringsstyret for høyere utdanning og forskning har bedt PwC om en ekstern kvalitetssikring av prosjektet “Nasjonal samordning av masteropptak”.

I referat fra møte i digitaliseringsstyret 20. november 2019 heter det at prosjektet godkjennes forutsatt at det ikke er vesentlige risikoer knyttet til prosjektet.¹ Kvalitetssikringen har derfor hatt spesielt fokus på å vurdere prosjektets risikoer.

Et annet område for utforskning i kvalitetssikringen har vært å vurdere hvorvidt det foreligger endringer i situasjonen eller nye behov som har oppstått etter 2015, da en revidert rapport med forslag til modell for samordnet masteropptak ble lagt frem av en arbeidsgruppe nedsatt av Universitets- og høgskolerådet (UHR) for utdanning.

Vi har også på et overordnet nivå gjennomgått prosjektets beskrivelser av gevinster, kostnader og avhengigheter.

Bakgrunn - Nasjonal samordning av masteropptak

Prosjektet “Nasjonal samordning av masteropptak” går ut på å samordne masteropptak for alle læresteder innen høyere utdanning i Norge.

I 2013 ble det av UHR-Utdanning nedsatt en arbeidsgruppe som skulle se på problemstillinger og utfordringer knyttet til opptak særlig av internasjonale søkere til masterstudier. Bakgrunnen var en stor økning i antall internasjonale søkere til masterstudier i Norge og at institusjonene i den forbindelse hadde utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse. Arbeidsgruppen utarbeidet en rapport med forslag til samordning av opptak av masterstudier i Norge, uavhengig av utdanningsbakgrunnen til søkerne. Rapporten ble lagt frem 20. desember 2013. I rapporten ble det foreslått at det opprettes en felles, nasjonal søknadsportal for alle masterstudier i Norge (og ikke bare for søkere med utenlandsk utdanningsdokumentasjon). Våren 2014 ble det gjennomført en høringsrunde som viste stor oppslutning rundt samordning av masteropptak. Basert på tilbakemeldingene leverte arbeidsgruppen en revidert rapport med et oppdatert forslag til modell for samordnet masteropptak i 2015.

Da prosjektbeskrivelsen (2019) ble utarbeidet tok man utgangspunkt i en rapport som ble lagt fram i 2015 med tittelen “Forslag til modell for samordning av opptak til masterstudier i Norge”. Rapporten var en oppdatert versjon av en tidligere rapport utarbeidet av en arbeidsgruppe satt ned av UHRs utdanningsutvalg høsten 2013, og tilbakemeldinger etter høringsprosess for den første rapporten. Det blir i den reviderte rapporten fra 2015 påpekt at en samordning av opptak til mastergrader vil bidra til:

- Bedre informasjon om studietilbud, som vil gjøre det lettere for søkere å finne fram til masterprogram de kan være interesserte i.

¹ Referat fra digitaliseringsstyret

https://www.unit.no/sites/default/files/media/file/2019/11/Referat_Digitaliseringsstyrets_m%C3%B8te_4_2019_20.11.2019_3.pdf

- Enklere søknadsprosess for søker og institusjon fordi søker kun laster opp søknadspapirer digitalt et sted, én gang
- Økt kvalitet i saksbehandlingen og likebehandling av søkere med utenlandsk dokumentasjon gjennom samordning av saksbehandlingspraksis på tvers av institusjonene.
- Kompetansedeling og -heving gjennom etablering av en felles funksjon for vurdering av utenlandsk utdanning, tettere og mer systematisk samarbeid, erfaringsutveksling og felles rutiner
- Betydelige besparelser for den enkelte institusjon, fordi samme søknad med utenlandsk dokumentasjon ikke vurderes flere ganger, og kun søknader hvor de generelle opptakskravene er innfridd skal vurderes. Institusjonenes søknadsportaler trenger ikke vedlikehold og oppdateringer.
- Myndighetene og institusjonene får tilgang til bedre statistikk om søking til masterstudier i Norge.
- Bedre muligheter for felles markedsføring av masterstudier, også internasjonalt.

Det er utarbeidet prosjektforslag med tittelen “Nasjonal samordning av masteropptak” (2019). Dokumentet inneholder prosjektets bakgrunn og begrunnelse, hovedprodukter, interessenter, rammebetingelser, forventede gevinster, organisering, avhengigheter og forutsetning og skisse til overordnet prosjektplan. Hensikten med Nasjonal samordning av masteropptak er å etablere en søkeportal som er tilpasset dagens behov, og en saksbehandlingapplikasjon som forenkler saksbehandlingen av søknader om opptak. Det skal også lages forslag til ny, nasjonal forskrift og opptak til masterprogrammer og det skal utredes en modell for en nasjonal koordineringsenhet for vurdering av utenlandsk utdanning.

Modellen som er foreslått bygger på prinsipper for samordnet opptak til grunnutdanninger, men er tilpasset behov for faglig autonomi ved lærestedene i forbindelse med opptak til masterprogrammer.

I prosjektforslaget for Nasjonal samordning av masteropptak (2019) blir det slått fast at et best mulig system for opptak av studenter til masterutdanninger er viktig fordi man ønsker en kvalitetssikret prosess som sikrer søkere mest mulig likebehandling. En nasjonal samhandling vil ifølge dokumentet kunne føre til en mer *effektiv* saksbehandling av søkerne, og det vil spare institusjonene for mye arbeid. Videre vil det, avhengig av forvaltningsmodell, være mulig å *samle spisskompetanse* i saksbehandlingen, og dermed *øke kvaliteten* av denne.

Prosjektets overordnede mål er å utvikle og implementere en nasjonal samordnet opptaksmodell for opptak til 1-2-årige masterprogrammer ved norske universiteter og høyskoler. Dette innebærer leveranser innen informasjon og forankring, prosessforbedring, regelverk, teknisk utvikling av nye digitale løsninger og implementering av ny modell.

Prosjektet svarer til den strategiske satsingen “Fundament for mobilitet og deling” i handlingsplan for digitalisering 19-21 “Modernisere prosesser og løsninger tilrettelagt for samordnet masteropptak, opptak til videreutdanning og andre felles opptak.

Inntil nå har masteropptak blitt gjennomført av hvert enkelt lærested. I praksis innebærer det at studenter må søke om masteropptak til hvert enkelt lærested, og at hvert enkelt

lærested behandler søknadene som kommer inn. Dermed kan søkere få tilbud om studieplass ved flere læresteder. Ved studiestart er det mange som har takket ja til studieplass som ikke møter opp, uten at dette får konsekvenser for søkeren. Studieplasser som andre søkere kunne fått tilbud om blir stående tomme. Videre er det krevende å vurdere dokumentasjon fra søkere som har bakgrunn fra utenlandske læresteder. Ved et samordnet opptak kan man samle ekspertise på ett sted, der de ansatte jobber dedikert med opptak av denne gruppen.

Grunnlaget for vår kvalitetssikring

Den primære datakilden for kvalitetssikringen er dokumenter gjort tilgjengelig for PwC fra prosjektet. Dokumentene som er gjennomgått inkluderer:

- Forslag til modell for samordning av opptak til masterstudier i Norge, 2015, Universitets- og høgskolerådet
- Høringsdokumenter, våren 2014 fra institusjonene
- Gevinstrealiseringsplan, revidert 6. desember 2018
- Mottatte svar fra UH-institusjoner pr. 14. juni 2019 på "Enkel kartlegging av tiltak knyttet til digitalisering av utdanning" fra BI, HVL, MF, NTNU, Opptakslederforum, UiA, UiB, UiO, UiT
- Handlingsplan for digitalisering i høyere utdanning og forskning 2019-2021
- Presentasjon masteropptak Unit, Opptakslederforum 11. april 2019
- Utviklingsarbeid masteropptak, Exel-fil

I tillegg er det gjennomført intervjuer/samtaler per telefon eller ansikt til ansikt med nøkkelaktører i prosjektet for å få en dypere kontekstuell forståelse. Respondentene har i intervjuene gjort rede for bakgrunnen for prosjektet, den foreslåtte modellen for masteropptak, internasjonale erfaringer med lignende løsninger, prosjektets kostnader, gevinster og risiko.

Respondenter som er intervjuet i forbindelse med kvalitetssikringen er prosjektleder Camilla Haugland (UiO), Anne Kathrine Haugen (Unit), opptaksleder ved Universitetet i Sørøst-Norge Bjørnar Pande Wølner, opptaksleder ved Høgskulen på Vestlandet Unni Beite Rogvin og leder for prosjektets styringsgruppe Hanna Ekeli (UiO).

I gjennomgangen av prosjektets organisering kombinerer vi innsikt fra dokumentstudier og intervjuer. Vi har også gjennomført et oppstartsmøte med representanter for prosjektet for å avklare mandat og sikre en god oppdragsforståelse.

Gjennomgang av prosjektforslag

I dette kapittelet gjør vi rede for våre observasjoner og vurderinger fra kvalitetssikringen knyttet til prosjektets organisering, risiko, kostnader og gevinster.

Prosjektets hovedprodukter

Observasjoner

Prosjektforslaget (2019:11) inneholder en oversikt over prosjektets fem hovedprodukter, som følger direkte fra UHR-forslaget til modell for samhandling av opptak til masterstudier fra 2015.

Disse inkluderer:

- Nasjonal modell for samordning av opptak til masterprogrammer (organisatorisk)
- Ny arbeidsprosess for masteropptak (organisatorisk)
- Nye løsninger for søknad og saksbehandling av søknader (teknisk)
- Nasjonal forskrift om opptak til masterprogram (organisatorisk/utredning)
- Utrede etablering av nasjonal koordineringsfunksjon (organisatorisk/utredning)

Det fremkommer i intervju at det i prosjektforslaget *ikke er gjort endringer av betydning* fra forslaget til modell som ble lagt frem av arbeidsgruppen i 2015, der man ivaretok tilbakemelding etter høring i 2014 på første versjon av rapporten i 2013.

Av de fem hovedproduktene er fire knyttet til det organisatoriske arbeidet som kommer og én knyttet til det tekniske (nye løsninger for søknad og saksbehandling av søknader). To av produktene/leveransene er utredninger, og ikke leveranser, som har et større utfallsrom.

Prosjektforslaget (2019) inneholder ikke vurderinger av hvorvidt det er usikkerhet knyttet til rapporten fra 2015. Det fremkommer heller ikke hvorvidt det er gjort undersøkelser i sektoren for å vurdere om konklusjonene fra 2015 også holder i 2019. Det blir ikke nevnt i prosjektbeskrivelsen at endringer i situasjon eller behov i perioden 2015-2019 kan gjøre andre løsninger enn de som opprinnelig ble skissert mer aktuelle.

I prosjektforslaget blir det slått fast at nullalternativet er en videreføring av dagens organisering av masteropptak, og innebærer at opptak til masterprogrammer fortsatt vil foregå på hvert enkelt lærested, uten felles søknadsportal og opptaksprosess. Søkerne må forholde seg til ulike frister og rutiner, de må søke til hver enkelt institusjonene, og behandles for hver enkelt søknad/søknadsalternativ.

Det slås fast i prosjektforslaget (2019:11) at prosjektet ikke har vurdert andre konsepter enn en nasjonal samordning av masteropptak og at *“Det er bred enighet i sektoren om at dette er nødvendig, og det har derfor ikke vært grunnlag for å vurdere andre konsepter”*.

Konseptet er ifølge prosjektforslaget valgt på bakgrunn av høring i sektoren og bred enighet i UH-sektoren om at det er *ønskelig* og *nødvendig* å gjennomføre en samordning av masteropptak.

I intervjuer gjennomført i forbindelse med kvalitetssikringen kommer det fram at respondenter mener rapporten som ble laget i 2015 fortsatt står seg både med tanke på innhold og konklusjoner. Flere respondenter påpeker at antallet studenter har økt de senere år, noe som gjør samordning av masteropptak enda mer aktuelt. Det blir understreket at mange institusjoner ønsker et samordnet masteropptak, og at de har modnet ytterligere til prosjektet og ideen sammenlignet med da rapporten i 2015 kom.

Bestillingen til prosjektet da man utarbeidet prosjektforslaget var å ta utgangspunkt i rapporten fra Universitets- og høgskolerådet (2015). Man så ikke noen grunn til å vurdere andre alternativer enn det rapporten la til grunn.

På spørsmål om hvilke alternativer man kunne sett for seg blir det pekt på at en mulighet kunne vært en ny teknisk løsning, men ikke samordne organisatorisk. Da ville man ifølge en respondent med en sentral rolle i prosjektet imidlertid ikke fått de gevinstene som sektoren ønsker seg.

En annen respondent utdyper at løsningen bygger på samordnet opptak til grunnstudier som sektoren kjenner godt og mener fungerer.

En tredje respondent oppgir at en mulig alternativ tilnærming kunne vært at større læresteder bistår mindre institusjoner med vurdering av kvalifikasjoner i forbindelse med masteropptak. Man kan også se for seg en mer omfattende løsning enn den foreslåtte, der samordning av masteropptaket også inkluderte faglige vurderinger. Dette ville imidlertid trolig møte motstand mtp. faglige vurderinger.

Vurderinger

Det er presentert fem hovedprodukter som i all hovedsak kan deles inn i to grupperinger:

- En ny løsning for søknad og saksbehandling av søknader som skal utvikles
- Utvikling av nasjonal modell for masteropptak med felles prosess for virksomhetene, samordning av deler av denne prosessen nasjonalt og etablere en sentral forskrift for masteropptak

Prosjektets hovedprodukter har sterke avhengigheter til hverandre og til organisasjoner og prosjekter utenfor prosjektets rammer.

Den nye tekniske løsningen bygger på et prosjekt som skal gå i produksjon 01.03.20, som er en ny løsning for fagskoleopptak. Dette har positive ressursmessige konsekvenser, da det er vesentlig innsats lagt i denne løsningen allerede. Avhengigheten legger til en risiko hvor både produktet i seg selv samt utviklingen er avhengig av at fagskoleopptak sin løsning lanseres, og at utviklingsressurser med fagskoleopptak deles.

Det er store ulikheter knyttet til modenheten i planleggingen av hovedproduktene. Kvalitetssikrerne vil berømme prosjektet for å holde mulighetsrommet åpent for de organisasjonsutviklende leveransene. Likevel medfører også denne ulikheten i modenhet en risiko, spesielt knyttet til at den tekniske løsningen er så moden i sin planlegging. Teknisk løsning er klar for utvikling mens flere av de andre produktene med klare avhengigheter til løsningen i liten grad er konseptualisert og planlagt. Dette medfører også risiko knyttet til styring, hvor delprosjektet for teknisk løsning er planlagt å styre sterkt på

tid, men hvor produkter som nye arbeidsprosesser og forskriftsarbeid vil måtte styres etter kvalitet.

Planleggingen av fremdrift når det gjelder tid i prosjektet ser ikke ut til å ta innover seg avhengigheter mellom de ulike leveransene, samt at det ikke er gjort avklaringer overfor Kunnskapsdepartementet for å sikre realisering av forskrift for masteropptak. Avhengighetene mellom utvikling av prosess, forskrift og organisasjonene på tvers av sektoren, samt avhengigheten til løsningen som skal utvikles, ser ut til å medføre vesentlig risiko knyttet til ferdigstillelsesdato av prosjektet.

Gjennomføringsrisiko

Observasjoner

Prosjektet har identifisert langsiktige og kortsiktige risikoer i delkapittelet "Vurdering av prosjektets usikkerheter" (2019:19). Det skilles mellom trusler og muligheter, som fremstilles i to tabeller. I tabellen for trusler skiller man mellom mulig hendelse, virkning hvis ingen tiltak iverksettes og tiltak som vil redusere hendelsens sannsynlighet og/eller konsekvens. I tabellen for muligheter skiller man mellom mulighet, virkning hvis hendelsen inntreffer, og stimulerende tiltak. Alle ruter i tabellen er ikke fylt ut.

Det er identifisert seks trusler: Forsinkelse av implementering, mangel på ressurser og/eller kompetanse, konflikt mellom standardisering og lokale tilpasninger, endringsmotstand, tekniske løsninger innfrir ikke behov hos søkere og/eller saksbehandlere på institusjonene og manglende/utsatte beslutninger.

Det er identifisert tre muligheter: Mange prosesser som drar i samme retning, endringsvilje ved lærestedene og samarbeid med Unit. Det er i tabellen ikke fylt ut forslag til stimulerende tiltak for noen av disse tre mulighetene.

PwC har fått tilgang til en liste med utviklingspunkter (backlog) som kan beskrives som «gapet» mellom ferdig system for fagskoleopptak og nytt system som inkluderer masteropptak. Det påpekes i intervju at det er risiko knyttet til avhengigheter mellom prosjektet for fagskoleopptak og masteropptak. Dersom den tekniske løsningen fra fagskoleopptak ikke blir ferdig i henhold til tidsplan eller ikke fungerer, *kan prosjektet bli utsatt*. Da kan medføre et helt års forsinkelse i implementering, før neste store opptak til master. Det påpekes imidlertid at man i prosjektforslaget har lagt til grunn det beste estimatet man har per i dag.

Det er også risiko knyttet til at man *ikke nødvendigvis blir enige om et felles regelverk*. Det påpekes i intervju at det vil være Kunnskapsdepartementet som vil fastsette dette, og at sektoren er vant til å forholde seg til nasjonale regelverk.

En annen risiko påpekt av en respondent er at det er *BOTT som står som eier av prosjektet*. Enkelte aktører i sektoren er skeptiske til dette, ifølge respondenten. Enkelte av de mindre institusjonene kan være bekymret for at deres særbehov ikke blir ivaretatt, og enkelte mener BOTT tar for stor plass. For å håndtere denne risikoen er planen å inkludere studiedirektører fra institusjoner utenfor BOTT i prosjektets styringsgruppe, og inkludere et bredt sett av virksomheter som referansegruppe til prosjektgruppen.

Mangelfullt tallmateriale er en annen risiko som trekkes frem i intervju. Det blir påpekt at det er behov for å bruke mer tid på å finne ut hvilket omfang av søknader det er snakk om.

Dette vil ha betydning for hvilke gevinster man kan få i prosjektet. Det blir i prosjektforslaget gjort rede for antall søkere til masterstudier for 2018.² Det vises til at rundt 20 prosent av norske søkere søker på to eller flere institusjoner og dermed behandles flere ganger. Det slås blant annet fast at ressursbruken er uforholdsmessig stor sett i forhold til antall studenter man ender med å tilby plass. For utenlandske søkere er det ikke mulig å innhente data om hvorvidt de søker flere institusjoner, men det omtales som *sannsynlig* at en større andel av de internasjonale søkerne søker til flere institusjoner.

Flere respondenter samt listen over usikkerheter viser til utfordringer knyttet til ferdigstilling av prosjektet innen planlagt tid. Prosjektet har lagt opp til at det er noen måneder slakk etter ønsket ferdigstilling innen 01.09.22 for å rekke frister for at masteropptak for internasjonale studenter kan gjennomføres for 2023. Det foreligger ingen usikkerhetsanalyse knyttet til ulike hendelser som kan føre til forsinkelse.

Det er ifølge respondenter forventning om at den tekniske løsningen som er foreslått vil kunne ta hensyn til endringer i regelverket. Det blir opplyst at datamodellen som ligger til grunn for opptak til grunnstudier har blitt benyttet i 25 år. Man har kunnet tilpasse den uten å møte problemer, og man søker en like fleksibel og åpen løsning for samordnet masteropptak.

Per desember 2019 foregår saksbehandlingen i de fleste tilfeller i FS. Det opplyses om at enkelte læresteder legger opp til å ha en mest mulig automatisert saksbehandling, men andre ikke har tatt seg tid til å bygge regelverkene. Av BOTT-universitetene er det ifølge en respondent bare UiO som har laget et felles mastersystem. De øvrige kjører parallelle vurderinger av søknader til ulike mastere på hvert universitet. BOTT-universitetene representerer hele bredden i tilnærminger til masteropptak.

I dag er det lokale opptak til master og videreutdanninger. Om lag halvparten tas opp til grunnstudier og halvparten til lokalt opptak. Det fremkommer i intervju at lærestedene bruker ¾ av ressurser på det lokale opptaket. De ønsker å få prosessen mer automatisert og at opptakene skal bli mindre ressurskrevende. Innen prosjektets hovedprodukter er det ifølge en respondent mulig å lage ulike grader av samordning i systemet. Det er ikke vanskelig å ivareta ulike behov innenfor [den nye] løsningen, påpekes det.

Vurderinger

Håndteringen av risiko i prosjektet er etter vår vurdering mangelfull. Vurderingene av risiko er i begrenset grad konsistente og transparente. Risikovurderingene tar ikke for seg grad av sannsynlighet eller alvorlighet av konsekvens, og er på veldig snevre områder når man ser kompleksiteten på prosjektet og dets omgivelser.

Kvalitetssikringen har ikke gått inn i de konkrete risikoelementene og vurdert dem enkeltvis. Slik sett har vi ikke grunnlag for å hevde at det er moderat eller høyere sjanse for disse risikoene inntreffer. Risikovurderingene framstår, slik de er presentert i prosjektforslaget, som umodne, med korte og lite detaljerte beskrivelser. Det ser også ut til å være et utydelig skille mellom hendelser som kan inntreffe og konsekvenser av hendelser.

I vurderingen av ulike alternativer synes argumentasjonen for at kun én løsning i tillegg til nullalternativet er vurdert å være basert på at sektoren har et *ønske* om og *behov* for

² Fra FS og Database for statistikk og høgre utdanning DBH.

samordnet masteropptak. Det synes ikke å har vært gjort vurderinger om hvorvidt andre løsninger enn de beskrevet i 2015-rapporten kan være aktuelle.

Det er etter PwCs erfaring ikke gitt at alle aktører i sektoren ønsker å ta i bruk ny samordnet løsning. Det framstår i prosjektforslaget, og delvis i intervjuer, som om “alle” ønsker den nye løsningen og vil ta den i bruk. Man antar at institusjonene er mer modne for løsningen enn under høringsrunden i 2014, da flere uttrykte skepsis, men det er ikke lagt fram dokumentasjon eller gjort konkrete undersøkelser som bekrefter dette. Samtidig kommer det frem i intervjuer at det er motforestillinger. Flere respondenter nevner at det er et spenningsforhold mellom administrasjon og faglige vurderinger, at små læresteder kan være bekymret for at deres interesser ikke blir tilstrekkelig hensyntatt og at man på tross av nasjonale regelverk ofte lager særordninger ved hvert lærested. Dersom sistnevnte gjøres kan en del av gevinstene ved mindre ressursbruk forsvinne.

Det er avhengigheter mellom prosjektet for fagskoleopptak og masteropptak. Det synes å være risikoer man er bevisst på, men man har i estimatene lagt til grunn at alt vil gå etter planen i prosjektet til fagskoleopptak, som produksjonssettes i mars 2020. Dersom det oppstår komplikasjoner i produksjonssetting eller første del av driften av fagskoleopptak, kan dette ha stor betydning for samordning av masteropptak.

Kostnader

Observasjoner

I henhold til prosjektforslaget (2019:9) har Unit estimert utviklingsbehovet for ny teknisk løsning til 31 000 timer. Estimaten er basert på dagens kunnskap om masteropptak og på hva som er utviklet i *fagskoleopptaket*. Det påpekes at “underveis i prosjektet og etter planfasen vil det bli kartlagt hva de reelle behovene er, og det vil da kunne bli nødvendig å gjøre prioriteringer om hva som skal med i første versjon”.

Prosjektperioden er satt til to år, fra april 2020 til april 2022. Det fremkommer at Unit planlegger å gå inn med egne ressurser i gjennomføring av prosjektet. Årsaken til Units ressursbruk er at utviklingen av Nasjonal samordning av masteropptak også kommer andre prosjekter og prosesser for opptak til gode.

Forventet ressursbruk for Unit antas å være fem årsverk på 1500 timer per år. Til sammen utgjør dette 15 000 timer. Tre ressurser benyttes til utvikling av Nasjonal samordning av masteropptak. To ressurser til deltakelse i prosjektgruppen og følge opp utviklingsarbeidet.

Frikjøp av UH-ansatte omfatter en prosjektleder (100 %) og fem deltakere fra sektoren (50 %). I sum utgjør dette 3,5 årsverk på 1500 timer. Til sammen utgjør dette 10.500 timer.

Øvrige kostnader (reise, bevertning, kurs, lokaler, lisenser, osv.; inkl. mva.) utgjør 1,6 millioner kroner. Til sammen utgjør kostnadsestimatet 25 millioner kroner over to år.

Tabell 1 under viser kostnadsestimatene.

Tabell 1: Kostnadsestimater i mill kr (2019)

Prosjektkostnader	2020	2021	2022
Frikjøp UH-ansatte (prosjektleder 100 %, prosjektgruppe 5 deltakere 50%)	2,6	3,5	0,9
Utviklingsressurser Unit som dekkes av prosjektet (3 årsverk, 4500 timer/år)	2,5	5,0	2,5
Units deltakelse i prosjektgruppe og oppfølging av utviklingsarbeidet (Produkteier/prosjektleder utvikling, test) (2 årsverk, 3000 timer/år)	1,7	3,3	1,7
Øvrige kostnader (reise, bevertning, kurs, lokaler, lisenser, osv.; inkl. mva.)	0,6	0,8	0,2
Sum prosjektkostnader	7,3	12,5	5,2

Vurderinger

Den tekniske utviklingen av Nasjonal samordning av masteropptak, er beregnet til 31 000 timer. I kostnadsestimatene over er det lagt til grunn at 9000 timer av utviklingen dekkes av prosjektet. Dette gir et avvik på 22 000 timer som ikke inngår i kostnadsbildet. PwC legger til grunn at dette er timer som dekkes av Unit innenfor gjeldende driftsbudsjett.

Finansieringsmodellen for utviklingen av Nasjonal samordning av masteropptak beror med andre ord på at Unit dekker store deler av utviklingskostnaden utenfor prosjektet, og at prosjektet ikke påvirkes av dette. Finansiering av eventuelle avvik er ikke beskrevet i prosjektforslaget. Dette medfører en risiko knyttet til håndtering av kostnadsmessige avvik mellom Unit og prosjektet. Hvordan et eventuell avvik skal håndteres er ikke beskrevet i prosjektforslaget. PwC sin vurdering er at finansieringsansvaret mellom Unit og prosjektet bør gjennomgås før oppstart av prosjektet.

PwCs vurdering er at prosjektets beskrevne leveranser har ulik modenhet, fra et ferdig planlagt teknisk system til utredning av ny forskrift om masteropptak i høyere utdanning.

Dette medfører at usikkerheten i de ulike leveransene, og dermed det beskrevne kostnadsbildet, er stor. Man bør kunne forvente at denne typen prosjekter har et aktivt forhold til usikkerhet i estimatene. Estimaten er ikke supplert med en egen usikkerhetsanalyse. En slik analyse hadde styrket prosjektforslaget. En enklest mulig tilnærming til en usikkerhetsanalyse er å gjøre en kvalitativ vurdering av hva som bidrar til at kostnadsestimatene blir mindre og hva som kan bidra til at de blir høyere.

For å sikre at prosjektet kan gjøre nødvendige nye vurderinger når prosjektet er mer modent eller når avvik oppstår, må det finnes ressurser som kan prioriteres fortløpende. Prosjektet bør ha usikkerhetsavsetninger ved oppstartstidspunkt, og tydelige prioriteringer for hvordan prosjektet skal styres. Dette bør styringsgruppen prioritere, kommunisere og følge opp knyttet til oppfølging og rapportering fra prosjektet. Prosjektet må settes i stand

til å levere riktig innhold i riktige leveranser, til riktig tid. Størrelsen på en risikoavsetning bør settes basert på et mer modent risikobilde, men bør ikke være mindre enn 20% av prosjektkostnaden.

Gevinster

Observasjoner

Prosjektets gevinster er beskrevet i prosjektforslaget "Nasjonal samordning av masteropptak (2019:13-15)". Det slås fast at en samordning av masterstudier vil være positivt for søkere, institusjonen og myndighetene. Det vil ifølge prosjektforslaget bidra til bedre informasjon, enklere søknads- og saksbehandlingsprosess og redusert ressursbruk for institusjonene. Det vil også gi institusjoner og læresteder bedre styringsdata.

Til sammen elleve gevinster blir her identifisert og fremstilt i tabellform: Bedre informasjon til søkere, redusert ressursbruk i saksbehandling, redusert ressursbrukt til "teknisk oppstartsarbeid", redusert ressursbrukt til drift og vedlikehold av tekniske løsninger, økt brukervennlighet og redusert dobbeltarbeid, bedre støtte til arbeidsprosesser og økt brukervennlighet, økt tilgang til styringsdata, økt kvalitet i saksbehandlingen, økt gjenbruk av tidligere saksbehandling, bedre/tidligere oversikt over ledige studieplasser og like konkurransevilkår for institusjonene.

De blir for hver gevinst beskrevet i egne kolonner a) hvordan og for hvem gevinsten fremkommer og b) hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for at gevinsten skal kunne realiseres. Beskrivelsene er korte, med noen få setninger for hver gevinst.

Det er i tillegg gjort en beregning av gevinster knyttet til reduksjon i ressursbruk og saksbehandling. Beregningen viser forventede gevinster fra prosjektet på rundt 35 millioner kroner.

Det fremkommer i intervju at arbeidet med gevinster ikke er prioritert, og at gevinster beskrevet i prosjektforslaget samt vurdert verdimeessig i vedlagte excelark er ment som en grov, første beregning. Når det gjelder de gevinstene som handler om kostnader blir det beskrevet at det særlig ventes å være muligheter knyttet til redusert ressursbruk. I tillegg kan det være gevinster knyttet til kvalitet, som primært handler om bedre tilgang til data. Det er ikke noe som respondentene mener kan direkte verdivurderes, men som kan være en viktig gevinst i prosjektet. I tillegg kan det være snakk om gevinster ettersom man reduserer sårbarhet og risiko i opptaket. På mindre institusjoner har man kanskje fem medarbeidere som jobber med opptak, men bare én som jobber med master. Når de ikke kjenner hverandres plattform, vil en ny modell gjøre det enklere for andre å komme inn i nytt opptak.

Vurderinger

Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt gevinstene som påpekes gir det riktige bildet av mulige gevinster og hvorvidt de er tilstrekkelig utredet. Prosjektleder og respondenter i prosjektet bekrefter at det ikke er lagt ned vesentlig innsats i arbeidet med gevinster ved utarbeidelse av prosjektforslaget. Dette speiles i at gevinstenes beskrivelse fremstår noe begrenset som underlag for å kunne styre prosjektet etter ønskede gevinster. Planlegging og gjennomføring av prosjektets leveranser vil vanskeliggjøres av at prosjektforslaget i

mindre grad spesifiserer gevinstene og kobler de til de ulike leveransene. PwC mener det i forbindelse med godkjenning av prosjektet bør gjøres en jobb med å konkretisere hvordan prosjektets produkter bygger opp under de ulike gevinster, og identifisere sammenhenger og avhengigheter mellom dem.

Prosjektarbeidet bør i større grad fokuseres rundt realisering av gevinster, i henhold til anbefalte rammeverk for prosjektledelse (Utredningsinstruksen og Prince2/prosjektveiviseren). For at dette skal kunne gjennomføres i praksis, må det brukes reell arbeidsinnsats i å identifisere mulige gevinster samt detaljere hvordan de kan realiseres. Gevinster har også en iboende verdi, selv om spesielt de faglig kvalitative gevinstene kan være vanskelig å verdsette. Gevinstarbeidet bør identifisere i alle fall en estimert verdi eller en prioritering av gevinster for å sikre at de viktigste gevinstene kan styres etter.

Den største mangelen i dette arbeidet synes å være en orientering rundt kvalitative gevinster både for brukere, virksomhetene og for sektoren (ved Kunnskapsdepartementet, direktorater mm). Fokuset på effektiviseringsgevinst viser at det er god monetær verdi i å gjennomføre prosjektet, men gevinstmessig er dette noe snevert. De kvalitative og faglige gevinstene som prosjektet medfører er ikke godt nok detaljert og koblet til prosjektleveranser.

Prosjektets organisering

Observasjoner

Prosjektets overordnede organisering er beskrevet i prosjektforslaget (2019:16).

Studie-BOTT er foreslått som prosjekteier. Det påpekes i prosjektforslaget at BOTT har en stor andel av det totale volumet av søknader til masterprogrammer og dekker et stort spekter av ulike typer utdanninger på masternivå. Videre slås det fast at BOTT har kapasitet og kompetanse til å lede arbeidet, men at det vil være avgjørende for å lykkes at også andre institusjoner og Unit er med i utviklingen. Dette foreslås ivaretatt blant annet ved å involvere andre læresteder som deltakere i prosjektgruppe og styringsgrupper, samt et tett samarbeid med opptakslederforum.

Det anbefales at prosjektet ledes av en prosjektleder fra BOTT som frikjøpes 100 %. Videre legges det til grunn fem ressurser fra UH-sektoren som frikjøpes 50 %. Prosjektgruppen suppleres med tre ressurser fra Unit til utvikling av Nasjonal samordning av masteropptak.

Videre foreslås det så sette sammen en styringsgruppe der studiedirektører fra to av BOTT-institusjonene er representert, i tillegg til en representant fra IT-organisasjonen ved en av BOTT-institusjonene, en til to studiedirektører fra andre læresteder, en representant fra Unit og en studentrepresentant. Til sammen vil det være snakk om opp til seks til sju deltakere i styringsgruppen.

Det blir videre slått fast at det gjennomgående er behov for kompetanse innen opptaksarbeid, prosjektarbeid, regelverk, prosessforbedring og endringsarbeid, digitalisering, teknisk utvikling og kommunikasjon.

Det fremkommer i intervjuer at det selv om prosjektet er BOTT-styrt blir det ansett som viktig å ha andre virksomheter representert både i prosjekt- og styringsgruppe, og at noe

av det viktigste med prosjektet er å få med hele sektoren. Flere respondenter påpeker at prosjektet er “topptungt” uten at dette nødvendigvis trenger være et problem, såfremt man er bevisst på at små læresteder kan ha andre behov og en annen ressursituasjon enn de store.

Per januar 2020 har ikke arbeidet med å samle en prosjektgruppe kommet i gang, fordi man venter på endelig beslutning om at prosjektet blir igangsatt. Ettersom deltakerne i prosjektgruppen skal frikjøpes vil det ikke bli avklart hvem som skal være med før klarsignal for prosjektet er gitt. Det har imidlertid vært diskusjoner knyttet til hvordan prosjektet kan rigges, og hvordan man vil sikre deltakelse som sikrer god representasjon.

Vurderinger

I prosjektforslaget anbefales det at prosjektet eies av av STUDIE-BOTT som største bruker av den nye tjenesten - Nasjonal samordning av masteropptak. Det legges til grunn at BOTT har kompetanse og kapasitet til å lede arbeidet. I prosjektforslaget og i intervjuer legges det opp til inkludering av andre virksomheter i UH-sektoren i både styringsgruppe og prosjektgruppe, samt referansegruppe blant opptaksledere (“Opptakslederforum”). I tillegg stiller Unit med egne ressurser for å ivareta synergieffektene med utviklingen og forvaltningen av fagskoleopptak og samordnet opptak.

UH-sektoren består av mange ulike aktører, og uansett hvilken virksomhet som settes til å lede arbeidet vil det være behov for stram regi og koordinering. BOTT er for de største virksomhetene i UH-sektoren gitt denne rollen, og er gjennom dette en tydelig kandidat. Imidlertid krever dette at det utarbeides et tydelig mandat for prosjektet, og at styringsdokumentet ivaretar behovet for styring etter mål og gevinster, samt forankring hos alle aktører. I tillegg vil vi påpeke at det vil være viktig at prosjekteier og prosjektledelsen har fokus på styringen av utviklingsinnsatsen, inkludert det som ikke belastes prosjektet kostnadsmessig.

Organiseringen av prosjektet må ta høyde for ansvarsfordeling og oppfølging knyttet til avvik, spesielt med tanke på utvikling. Dette er viktig siden kostnadene til utvikling finansieres dels av prosjektet og dels av Units ordinære driftsmidler.

