



uhlovutvalget@kd.dep.no

Innspill til Universitets- og høyskolelovutvalgets arbeid med NoU om lov om universiteter og høyskoler

Utdanningsforbundet takker for muligheten til å gi innspill til Universitets- og høyskolelovutvalget om utfordringer i sektoren og forslag til løsninger gjennom forbedrede reguleringer. Vi ønsker et regelverk med tydelig statlig styring, som beskriver ansvar, rettigheter og plikter for universiteter og høyskoler, studenter og ansatte. Videre ønsker vi oss et regelverk med god struktur og færre underliggende forskrifter.

Utdanningsforbundet er en profesjons- og fagforening med i underkant av 180 000 medlemmer i barnehage, skole, fagskole og høyere utdanning. Vi er den største foreningen i utdanningssystemet og har de fleste medlemmene i høyere utdanning i lærerutdanningene.

Grunnleggende prinsipper for vårt innspill

Utdanningsforbundet legger til grunn

- at et godt utdanningssystem krever statlig styring, nasjonale standarder og god tilgang på ressurser
- at god høyere utdanning bygger på demokratiske prinsipper og medvirkning av ansatte
- at kvaliteten på studietilbud og forskning også i fremtiden skal være høy/på et høyt internasjonalt nivå
- at reguleringene om ansatte, eksamen og sensur, og studentenes rettigheter og plikter videreføres som i eksisterende lov
- en likeverdig rett til god utdanning. Dette betyr at vi vektlegger gratisprinsippet. Det skal heller ikke være utgifter knyttet til gjennomføring av obligatoriske deler av studietilbud, for eksempel praksis, bruk av utstyr, programvare og lisenser, og andre læremidler
- akademisk frihet
- at universitetene og høyskolene er juridisk ansvarlig for studietilbudene de tilbyr som en helhet, herunder også for praksis
- at et eventuelt overskudd av virksomheten til universiteter og høyskoler skal komme studentene til gode og skal derfor tilbakeføres til den akkrediterte virksomheten og benyttes innenfor lovens formål. Det skal ikke være mulig å ta ut profit.

Lovens formål og struktur

Statens rolle

Utdanningsforbundet er opptatt av at de statlige universitetene og høyskolene også i fremtiden skal ha en tydelig og synlig eier i staten. Dagens situasjon der institusjonene forsøker å bygge opp en fremtidsrettet og økonomisk bærekraftig studiestedsstruktur er et eksempel på behovet for en nasjonal koordinering og sikring av tilgang til høyere utdanning i hele landet.

Utdanningsforbundet mener at det er viktig at KD gjennom ny lov styrer sektoren og har fullmakter til å delegerer myndighet, sette kurs for videreutvikling, til å kalibere og koordinere sektoren, kan stille krav til institusjonene, kan adgangsregulere til studier og legge planer for forskning og utviklingsarbeid. Flere studieprogrammer er økonomisk krevende og dagens finansiering er ikke dekkende for de reelle kostandene i studietilbudene. Som eksempel nevnes her lærerutdanningene. Det er derfor viktig at Kunnskapsdepartementet i samråd med institusjonene fortsatt fastsetter kandidatmåltall for antallet uteksaminerte kandidater fra enkelte studieprogram.

Rammeplanen for lærerutdanningene spiller en viktig rolle i å sikre lærere med enhetlig kompetanse i hele landet, at det utdannes høyt kvalifiserte lærere i hele landet og at strukturen i lærerutdanningene og mellom de ulike lærerutdanningsinstitusjonene er bygd opp med en viss smidighet slik at overgang mellom lærerutdanning og innpassing er mulig. Utdanningsforbundet er opptatt av at staten skal kunne gjøre unntak fra hovedregelen om at universiteter og høyskoler ikke kan gis pålegg om innhold i undervisningen. Utdanningsforbundet mener at forskriftene til rammeplanene for lærerutdanningene må videreføres for å sikre at det utdannes gode lærere i hele landet.

God struktur og klart språk

Lovverket for universiteter og høyskoler er stort med en lov og underliggende sentrale forskrifter på flere nivå i tillegg til lokale forskrifter som universiteter og høyskoler selv fastsetter. For eksempel reguleres studiekvalitetsarbeidet til universiteter og høyskoler på fire nivå; i loven, i studiekvalitetsforskriften, i studietilsynsforskriften og av institusjonene selv. I dag er det ikke intuitivt om det er departementet eller underliggende enheter som har kompetansen til å fastsette de ulike forskriftene. Konsekvensen er at det for den enkelte bruker er vanskelig å finne frem i lovverket og faren for lovbrudd kan øke selv om dette ikke er intensjonen fra institusjonens side. Utdanningsforbundet mener at lovforslaget må ha en god struktur. I tillegg må det jobbes med å forenkle og tydeliggjøre den totale forskriftsstrukturen.

Institusjonenes faglige fullmakter

Dagens akkrediteringssystem kategoriserer institusjonenes fullmakter etter doktorgradsområder. Dette systemet var hensiktsmessig da det ble etablert. I årene som har gått har sektoren endret seg og grunnskolelærerutdanningene er blant annet blitt femårige integrerte studieprogram som fører frem til mastergrad. Konsekvensen av dette er at høyskoler uten doktorgrad innen lærerutdanning som tidligere hadde fullmakt til å etablere grunnskolelærerutdanning, ikke har denne fullmakten lengre. Disse institusjonene må søke NOKUT om akkreditering av grunnutdanning som i dag er mastergradsstudier. Videre kan institusjonene heller ikke etablere ønskede masterfordypninger uten å søke akkreditering.

Lærerutdanningsinstitusjonene har behov for å kunne tilby de fag og fordypninger som etterspørres i skolen. Dette gjelder både hele mastergradsstudier, mastergradsfordypninger og videreutdanning på mastergradsnivå. Institusjoner som må søke akkreditering for en mastergrad vil derfor være mindre dynamiske enn institusjoner med fullmakter. Når det i tillegg legges opp til at en viss del av institusjonenes finansiering skal være inntekter fra bidrags- og oppdragsaktiviteter kan fleksibilitet være avgjørende for hvilken institusjon oppdragsgiver velger.

I et fremtidig kategoriseringssystem må institusjoner som er akkreditert som høyskole få fullmakt til å akkreditere studietilbud/grunntutdanninger på høyere grads nivå som fører frem til mastergrad.

Institusjonenes virksomhet

Universiteter og høyskolars bidrag til videreutvikling av det norske arbeids- og næringsliv har de senere årene fått stor oppmerksomhet. I forskrifter under UH-loven stilles det krav om at forskningen og utviklingsarbeidet som drives skal være relevant for studieprogrammene institusjonen tilbyr og for arbeids- og næringsliv. Men samarbeid med arbeids- og næringsliv om relevans av forskning og utviklingsarbeid er ikke del av universiteter og høyskolars virksomhet i gjeldende lov.

Utdanningsforbundet ønsker å styrke grunnlaget for samarbeid mellom universiteter og høyskoler og arbeids- og næringslivets om bidrag til forskning og utviklingsarbeid, fremtidsrettede studietilbud og etter- og videreutdanninger. Vi mener at samarbeid med arbeids- og næringsliv må nedfelles i fremtidig lovverk. Arbeids- og næringslivets bidrag kan for eksempel være erfaringer, relevante problemstillinger og utfordringer academia kan jobbe med.

For profesjonsutdanninger er profesjonens rolle og medvirkning av stor betydning for videreutviklingen av studietilbudet og selve profesjonen. Profesjonens aktive rolle er sentral i utvikling av innhold og relevans i samarbeidet om kompetansen til et fremtidig arbeidsliv. Betydningen av samarbeidet og relevans må ikke gå utover det akademiske, dannelses-, generiske kunnskaper og faglig kvalitet. Kvalitet må prioriteres høyt nettopp for å sikre nytte. Høy vitenskapelig kvalitet må være førende og legges til grunn i all forskning og utviklingsarbeid. Hvis ikke, vil FoU-arbeidet ikke ha særlig verdi for samfunnet.

Utdanningsforbundet mener at samarbeid mellom universiteter og høyskolars og arbeids- og næringsliv om forskning og utviklingsarbeid og fremtidsrettede studietilbud, etter- og videreutdanninger med høy relevans må nedfelles som del av institusjonenes virksomhet. For profesjonsutdanninger må profesjonen ha en aktiv rolle i samarbeidet om relevans og tematikk.

Høyt internasjonalt nivå i utdanning og forskning og utviklingsarbeid

Formålsparagrafen i eksisterende UH-lov legger til rette for at universiteter og høyskoler skal tilby utdanning på høyt internasjonalt nivå og utføre forskning, faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå. Norsk høyere utdanning og forskning skal følge den internasjonale forskningsfronten. I tillegg skal institusjonene formidle kunnskap om virksomheten, teori, metode og forskning til samfunnet for øvrig.

Hva høyt internasjonalt nivå er og hvordan dokumentere dette er en vedvarende diskusjon i UH-sektoren. Høyt internasjonalt nivå i utdanning, forskning og utviklingsarbeid knyttes i dag gjerne til tellekantsystemet, antallet førstestillingskompetente og midler til forskning fra for eksempel Forskningsrådet og EU. Hvordan det enkelte fagmiljø med tilhørende utdanninger vurderer høyt internasjonalt nivå og det å være i forskningsfronten, er ulikt. Et tydelig skille går mellom disiplinutdanninger og profesjonsutdanninger. Andre skillelinjer finnes mellom utdanninger som medisin, realfag og humaniora. At all høyere utdanning må bygge på forskning og utviklingsarbeid er felles og er et grunnleggende prinsipp som må videreføres. Utdanningsforbundet er naturlig nok spesielt opptatt av lærerutdanningene. I profesjonsutdanningene forutsetter gjerne høyt nivå tett samarbeid med arbeidslivet, noe dagens lovverk ikke vektlegger tilstrekkelig. Profesjonsutdanningene med sine kjennetegn når ofte ikke opp til de kriteriene som er satt for «høyt internasjonalt nivå» «å være i forskningsfronten». For å synliggjøre variasjonen er det behov for at kriteriene for de to begrepene utvides og tilpasses bedre ulike studietilbud og forskningsfelt.

Utdanningsforbundet mener at begrepene «høyt internasjonalt nivå» og «å være i forskningsfronten» må utvides og tilpasses ulike studietilbud og forskningsfelt i universiteter og høyskoler.

Fri forskning

Universitetene og høyskolene står for mesteparten av forskningen i dag. Diskusjonen om nytteverdien til grunnforskning, anvendt forskning og utvikling er et tilbakevendt stadium. Hoveddelen av forskningsmidlene knyttes til tematiske programmer og styrte satsninger. Tett knyttet til grunnforskningens vilkår er spørsmålet om frie forskningsmidler og størrelsen på disse. For å kunne utfylle sin samfunnsmessige rolle må den frie forskningen få lov til å beholde sin egenart. Utdanningsforbundet mener at fri forskning må styrkes og at en større andel av midlene må være langsiktige. Fri forskning må være helt fri, det vil si at den ikke begrenses av profesjonenes verdier og akademiske verdier. Muligheten for fri forskning må ikke begrenses i ny universitets- og høyskolelov.

Eksamen og sensorer

De delene som regulerer studentenes rettigheter og plikter er av de mest detaljerte i loven. Detaljeringsgraden er ønsket av studentene, og gir også forutsigbare arbeidsvilkår for de ansatte ved universitetene og høyskolene. Utdanningsforbundet mener at detaljeringsgraden på lovreguleringene om eksamen og sensorer må videreføres i ny lov.

Gravide og foreldres rettigheter

Den nye loven må sikre at gravide og foreldre skal ha minst like gode rettigheter som i arbeidsmiljøloven og at reglene i likestillings- og diskrimineringsloven følges. Det betyr blant annet at rettighetene til fedre og med-mor må bli bedre enn de er i dagens lov. Det betyr også at en student som er gravid, skal ha rett til utsatt eksamen selv om eksamensdato er i en lengre perioden enn dagens lov, som sier at man har rett til utsatt eksamen hvis eksamensdato er mellom tre uker før termin og seks uker etter fødsel. Studiestedet skal legge til rette for at studenter som er gravide, og studenter som er foreldre skal ha en best mulig studieprogresjon og tilrettelagt studieprogresjon.

Utdanningsforbundet mener at gravide og foreldre må gis minst like gode rettigheter som i arbeidsmiljøloven. Reglene i likestillings- og diskrimineringsloven skal følges.

Sensur

Eksamens og vurderingsmetoder må være egnet til å vurdere læringsutbyttet studentene skal oppnå. For å sikre pålitelig vurdering av eksamen og større skriftlige arbeider må det alltid benyttes to sensorer. Det må utarbeides gode sensorveiledninger og sensorene må også få tilstrekkelig opplæring i hvordan de rettferdig vurderer besvarelser.

Utdanningsforbundet ønsker at det må innføres krav om minst to sensorer på alle eksamener fordi dette vil bidra til å styrke kvaliteten på vurderingsarbeidet. Kravet om ekstern sensor på selvstendig arbeid i høyere grad og ved muntlig- og praksiseksamener må opprettholdes.

Sensurfristen

I dag tolkes fristen for sensur slik at det regnes tre uker fra eksamensdato til sensuren skal offentliggjøres. Det tas ikke hensyn til helligdager og andre fridager, såkalte «røde dager». Når man regner 3 uker uten fratrukk fra «røde dager» innebærer det at sensorer må jobbe på helligdager og fridager i forbindelse med jul – og nyttår og helligdager og fridager i mai/juni. For å sikre gode arbeidsforhold for sensorer bør «3-ukersfristen» regnes som tre uker med fratrukk for «røde dager». Det er viktig at dato for sensuren kunngjøres når eksamensdato publiseres, slik at det blir forutsigbart for sensorenes i deres arbeidshverdag og studentene er kjent med når de får resultatet fra eksamen.

Utdanningsforbundet mener at sensur etter «3-ukersfristen» beregnes som tre uker med fratrukk for «røde dager». Dato for sensur kunngjøres samtidig med at eksamensdato publiseres.

Forutsigbare krav for å avlegge eksamen eller praksisperiode på nytt

Det må være forutsigbart for studentene hvilke krav som gjelder for å gå opp til eksamen eller prøver på nytt og for adgang til ny praksisperiode og hvilke bestemmelser som gjelder for oppmelding til eksamen. At de ulike institusjonene har ulike regler for dette, når det er ellers er like vilkår fører det til uforutsigbarhet for studentene og kan gi uheldige konsekvenser for studentmobilitet. Vi ønsker at den nye loven skal fastsette rammer for krav som gjelder for å prøve på nytt og for adgang til ny praksisperiode. Det er viktig med gode overgangsordninger når fag er i store endringer, blant annet med mulighet for å avlegge og ta opp igjen eksamen.

Pålegge om nasjonal deleksamen i fag eller fagområder

Utdanningsforbundet mener at et pålegg fra KD om at et fag/fagområder skal ha nasjonal deleksamen bryter med prinsippet om akademisk frihet. Skal det gjennomføre nasjonal deleksamen i fag/emner så må dette gjennomføres kun når fagmiljøene selv ønsker det.

Studentenes rettigheter og plikter

Skikkethetsvurdering

Det er viktig at en ny lov har minst like gode regler for skikkethetsvurdering som dagens lov, men dokumentasjon og praktisk gjennomføring av vurderingen må styrkes. Institusjonene må ha en koordinert praksis for skikkethetsvurdering i alle lærerutdanninger inkludert etter- og videreutdanning. Vi forutsetter at bestemmelsene i forskriften videreføres.

Utdanningsforbundet mener at skikkethetsvurderingen må styrkes i loven slik at det sikres at skikkethetsvurdering blir gjennomført gjennom hele studiet

Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet

Utdanningsforbundet opprettholder sitt standpunkt om at et nasjonalt forbud mot ansiktsdekkende plagg i utdanningsinstitusjoner er uønsket. Vi mener at et slikt forbud undergraver den grunnleggende demokratiske retten og plikten som unge og voksne har til opplæring. Det er ikke etisk, pedagogisk eller juridisk forsvarlig.

Vi mener at bruk av ansiktsdekkende plagg er uønsket blant studenter og ansatte fordi det reduserer dialog, kommunikasjon og samhandling som grunnlag for sosialt samvær og utvikling av godt læringsmiljø. Vi mener at muligheten til å innføre lokale forbud er et godt nok virkemiddel for å unngå disse uheldige virkningene.

Utdanningsforbundet mener at lokale forbud må være tilstrekkelig virkemiddel for å unngå bruk av ansiktsdekkende plagg.

Ansatte

Når det gjelder ansettelse reguleres største delen av den faglige virksomheten gjennom UH-loven. Statsansattloven regulerer for eksempel administrative stillinger som rådgivere, konsulterer og stillingskategorien forsker. Utdanningsforbundet mener at en fortsatt sterk styring av UH-sektoren tilsier at ansettelsesreglene i dagens lov videreføres. I teksten under forslås endringer av lovverket som kan bidra til styrkede arbeidsvilkår. Et felles lovverk bør ikke inneholde ubegrunnede forskjeller i regelverket for statlige og private universiteter og høyskoler.

Statsansattloven regulerer arbeidstakerrettighetene til ansatte ved statlige Universitet og Høgskoler, mens arbeidsmiljøloven regulerer de private Høgskolene. Begrepsbruken er ikke konsistent og må harmoniseres mellom UH-loven og annet lovverk (lovverkene må ses i sammenheng).

Midlertidig tilsetting

Midlertidigheten ved universiteter- og høyskoler er svært høy. I 2018 var den på hele 18 prosent. Tiltak hittil har i liten grad gitt de ønskede resultater. Når en må skal endre UH-loven bør en viktig tilnærming være å søke å bidra til at den alt for gøy midlertidighet innen uh-sektoren reduseres. Gjennomgang av UH-loven bør ses i sammenheng med statsansattloven og forskrifter til denne.

Utdanningsforbundet mener at dette blant annet kan gjøres ved at:

- 1) en etablerer andre måter enn oppsigelse for å følge opp bortfall av ekstern finansiering. Regler om dette bør tas inn i ny Uh-lov eller i forskrift til denne, eventuelt via henvisning til statsansatteloven
- 2) en endrer dagens strenge regler for når vitenskapelig ansatte skal kunne hevde rett til "annet passende arbeid". I dag har ikke ansatte i undervisnings- og forskerstillinger som er sagt opp på grunn av virksomhetens forhold fortrinnsrett til annen stilling. Det foreslås at en i vurderingen av om det foreligger " annet passende arbeid" legges vekt på den type stilling som etterspørres og ikke på kompetansen til den som sies opp. I en ny Uh- lov bør en søke å bidra til likebehandling mellom vitenskapelige stillinger i disse tilfellene.

Åremål og utdanningsstillinger

I gjeldende UH-lov åpner en rekke bestemmelser for åremålsstilling. Dette gjelder både administrative stillinger som administrerende direktør, rektor, prorektor og leder for avdeling eller grunnenhet, og utdannings- og forskerstillinger (utdanningsstillinger) som stipendiater, undervisnings- og forskerstillinger når skapende eller kunstnerisk kompetanse inngår som et vesentlig element i kompetansekravet, postdoktorstillinger og stilling på innstegsvilkår. Ellers i arbeidslivet og etter statsansattloven er åremålsstillinger forbeholdt administrative lederstillinger. Det foreslås at reglene for åremål innen uh-sektoren tilpasses øvrig arbeidsliv. Vi foreslår at åremålsstillinger forbeholdes administrative stillinger også innen uh-sektoren. Dette vil kunne bidra til færre midlertidige ansettelser.

Stillingskategorien Vitenskapelig assistent er i dag en åremålsstilling. En vitenskapelig assistent bidrar med skriftlig arbeid, laboratoriearbeid eller liknende inn i et forskningsprosjekt. Stillingen ble på 90-tallet satt i kategorien åremålsstilling for å stimulere til at andre vitenskapelige stillingskategorier ble brukt for de som ønsket en forskerkarriere. Endringer i praksis rundt ansettelser gjør at stillingen vitenskapelig assistent plasseres som midlertidig stilling etter normale regler for midlertidige i staten.

Etter statsansattloven benyttes begrepet utdanningsstillinger om for eksempel spesialistkandidater og advokatfullmektiger, stillinger av samme karakter som en del av stillingene på åremål i dagens UH-lov. Arbeidstakerrettighetene i statsansattloven er bedre enn i UH-loven og kan på den måten bidra til mindre midlertidighet. For utdannings-, undervisnings- og forskerstillinger der skapende og kunstnerisk kompetanse inngår, foreslås det at begrepsbruken harmoniseres og samordnes med statsansatteloven.

Egne regler for ansettelse

Etter gjeldende UH-lov er det ansettelsesorganet selv som avgjør om det skal gjennomføres intervju og/ eller prøveforelesning ved ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger. Dette kan føre til ulik ansettelsespraksis i ellers tilsvarende stillinger. Sekretariatet foreslår at Utdanningsforbundet støtter Forskerforbundet i forslaget om at det «normalt» skal gjennomføres intervju og/eller prøveforelesning ved ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger.

Utdanningsforbundet mener at det skal «normalt» gjennomføres intervju og/eller prøveforelesning ved ansettelse i undervisnings- og forskerstillinger.

Ledelse, styre og organisering

Styret

I gjeldende UH-lov er det ulikt regelverk for ledelse, styring og organisering av statlige og private universiteter og høyskoler. Med utgangspunkt i prinsippet om at det ikke skal være ubegrunnede forskjeller i regelverket mellom statlige og private institusjoner, er det grunnlag for å diskutere om lovverket bør harmoniseres når det gjelder ledelse, styre og organisering. Utgangspunkt her er den høye andelen offentlig finansiering av de private institusjonene i høyere utdanning. Dagens lov stiller flere og mer detaljerte krav til sammensetningen av styret ved statlige enn ved private institusjoner. Kravene skal sikre en balansert representasjon mellom ansatte i undervisnings- og forskerstillinger, teknisk og administrativt ansatte, studenter og eksterne medlemmer.

Utdanningsforbundet mener at det må stilles samme krav til sammensetningen av styret ved private og statlige utdanningsinstitusjoner, så lenge disse mottar statstilskudd av om lag samme omfang.

Rektor

I de siste årene har medvirkning vært et hyppig diskutert tema i UH-sektoren. NTNU og OsloMets egne rapporter viser at graden av medvirkningen ved institusjonene synker. I rapporten «Forskerforbundet: Oversikt over styringsform ved statlige universiteter og høyskoler» (2019), heter det blant annet at «... våre tillitsvalgte ved institusjoner med ansatt rektor oppfatter beslutningsprosessene som mer lukkede enn ved institusjoner med valgt rektor». Dette gjør at Utdanningsforbundet mener at ordningen med valgt rektor må være hovedordning for statlige universiteter og høyskoler. Det er etter dagens lovverk institusjonenes styrer som avgjør om rektor skal velges eller tilsettes, men ordningen med ansatt rektor omtales gjerne som «normalordningen». Begge ordninger er utbredt i sektoren. Valgt rektor er styrets leder, mens ansatt rektor fungerer som styrets sekretær. Universitets- og høyskoleloven legger i dag ikke føringer for valg av styringsformer på lavere nivå, men lar dette være opp til styret å avgjøre.

Utdanningsforbundet mener at valgt rektor skal være hovedordning for universiteter og høyskoler. UH-loven må videre endres slik at valgte organer lovfestes som hovedordning på lavere nivå i institusjonene, uavhengig av hvilken organisering styret ellers måtte fastsette.

Statstilskudd til privat høyere utdanning

Private institusjoner spiller en viktig rolle i høyere utdanning. Vi kan nevne Dronning Mauds Minne Høyskoles betydning for utviklingen av dagens barnehagelærerutdanning. Det er likevel viktig at et eventuelt overskudd av virksomheten kommer studentene og virksomheten til god. Videre mener vi at institusjonen må være akkreditert for slik å sikre at virksomheten fyller minimumskravene for en høyskole. Utdanningsforbundet mener derfor at institusjonsakkreditering må være hovedregelen for vilkårene som settes for statstilskudd til privat høyere utdanning.

Med vennlig hilsen

Milena Adam
seksjonsleder

Gunn Gallavara
seniorrådgiver