



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Deres referanse:
18/115-1

Vår referanse:
18/76-23

Vår dato:
01.05.2018

Forenkling og forbedring av rammeverket for universiteter og høyskoler

Det vises til brev fra Kunnskapsdepartementet, datert 6. mars 2018. Her ber departementet blant annet om tilbakemelding på hvordan universitetene og høyskolene opplever dagens regelverk. Videre bes det om innspill til mandat eller problemstillinger for det kommende lovutvalget som departementet ønsker å oppnevne våren 2018.

Vedlagt følger tilbakemeldingene fra Universitets- og høgskolerådet. Vi viser også til innspill som sendes direkte til departementet, fra våre medlemsinstitusjoner.

Vennlig hilsen

Mari Sundli Tveit
styreleder

Alf Rasmussen
generalsekretær

Dette dokumentet er godkjent elektronisk ved UHR

Forenkling og forbedring av rammeverket for universiteter og høyskoler. Tilbakemelding fra Universitets- og høyskolerådet

Innledningsvis vil Universitets- og høyskolerådet (UHR) peke på at arbeidet har vært noe krevende på grunn av den korte svarfristen, og at dette har fått konsekvenser både for forankring, og for muligheten til å gjennomdrøfte våre tilbakemeldinger til departementet på en så grundig måte som vi hadde ønsket.

Vi mener også at tidslinjen for prosessen er uklar. Innspillene til lovutvalgets mandat skjer før prosess og konsekvenser av mulighetsstudien for tilknytningsform er kjent. UHR forutsetter derfor at det åpnes opp for ytterligere innspill til lovutvalgets arbeid etter at mulighetsstudien er fullført.

Innspill til mandat – lov om universiteter og høyskoler

Myndighetene styrer UH-institusjonene gjennom ulike virkemidler, hvorav lov og forskrift er ett av dem. Det er positivt at departementet ser gjennomgangen av regelverket for universiteter og høyskoler i sammenheng med mål og resultatstyringen og at det overordnede målet er forenkling og forbedring. For institusjonene er det summen av de ulike styringsvirkemidlene regelverk, budsjettproposisjon, tildelingsbrev, stortingsmeldinger og finansiering gjennom ulike finansieringskanaler utenom grunnfinansieringen, som er avgjørende.

UHR registrerer at Kunnskapsdepartementet primært mener det er lov om studentsamskipnader og lov om universiteter og høyskoler, med tilhørende forskrifter, som skal vurderes. Det vil i flere tilfeller også være nødvendig å vurdere mer generelt regelverk, som lover og reguleringer innenfor personal- eller økonomiområdet eller internasjonale avtaler som Norge bør eller må forholde seg til. Når man først skal vurdere styringen av sektoren er det også viktig å se på Det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket og NOKUTs rolle, og for forskningens del på hvilke føringer som følger av Norges forskningsråds rolle.

En eventuelt mindre detaljert lov må fortsatt sikre at studenter har like rettigheter og muligheter, uten at dette går på bekostning av den faglige autonomien. Dette må legges særlig til grunn når det kommer til å omtale læringsmiljø.

Prinsipper som bør legges til grunn for arbeidet og nevnes i mandatteksten

Mandatet bør reflektere at målet for virksomhetene fortsatt skal være å tilby utdanning, forskning, formidling og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt nasjonalt og internasjonalt nivå. Høyere offentlig utdanning skal fortsatt være et statlig ansvar, men graden av styring må vurderes nærmere. UHR forventer at ett av mandatpunktene til lovutvalget blir å vurdere hvilke forenklinger som kan gjennomføres innenfor dagens tilknytningsform.

Ett av målene med arbeidet som nå settes i gang, er å styrke UH-sektorens autonomi. Det vil si at UH-sektorens rolle som frie og uavhengige virksomheter og betydningen av dette blant annet for en videre demokratiutvikling, må understrekes. Endringer i institusjonslandskapet, med flere store institusjoner, gjør det naturlig å vurdere om regelverket har funnet en god balanse mellom styring og institusjonenes autonomi. UHR forutsetter at lovutvalget gjør en drøfting av autonomibegrepet, og konsekvenser eventuelle forslag vil kunne få for ulike deler

av autonomien, også opp mot områder som fortsatt vil ha behov for nasjonal samordning. Det bør skilles mellom faglig, administrativ og økonomisk autonomi. Hvordan man løser styringen på ett område kan ha virkninger for autonomien på et annet. Målet må være at institusjonene i UH-sektoren kan ivareta sine oppgaver uten unødig binding av deres faglige frihet og institusjonelle autonomi. Sikring av akademisk frihet må legges som et premiss for arbeidet.

Høyere utdanningsinstitusjoner skal fortsatt ha én felles lov, men må ha frihetsgrader til å drive hensiktsmessig og tilpasset den enkelte institusjons særlige satsingsområder og samfunnets behov innenfor lovens rammer. UH-sektorens egenart må ivaretas, samtidig som arbeidet med lov- og regelverket må tilpasses ytre rammer. Lovteksten bør dermed formuleres på et slikt nivå at det gir rom for fleksibilitet. Den bør også utformes på et slikt nivå at behovet for stadige revideringer og tilføyelser reduseres.

UHR ser behov for å redusere detaljeringsnivået og harmonisere loven- og forskriftene bedre med utviklingen i UH-sektoren. Det bør både vurderes hva det er behov for å lov- og forskriftsfeste, detaljeringsnivået i dokumentene, og om det er behov for alle dagens forskrifter. Disse vurderingene må særlig gjøres opp mot den ønskede økte autonomien for UH-sektoren.

Finansieringen av høyere utdanning skal fortsatt være et statlig ansvar ved de utdanningsinstitusjonene som i dag er offentlige, og gratisprinsippet må ligge fast for alle ordinære studietilbud for heltidsstudenter ved disse institusjonene.

Åpen forskning skal være et grunnleggende prinsipp for UH-institusjonene, herunder også offentlig publisering.

Mandatet må være formulert så åpent at det ikke forskutterer ønskede løsninger. UH-sektoren har vært, og er fortsatt i stor endring. Ulike virksomheter vil ha ulike behov, og den nye loven må gi rom for dette.

Universitets- og høgskolerådets anbefalinger

Lovutvalget bør drøfte videre utvikling av UH-sektoren generelt. Særlig bør drøftingen knyttes til muligheter for arbeidsdeling og samarbeid mellom institusjoner, og forventning om høy kvalitet på forskning, utdanning og formidling, uavhengig av institusjon.

Innledningsvis må hovedoppgavene til universitetene og høyskolene beskrives. Beskrivelsen må være bestandig og reflektere at virksomhetene endrer seg. Regelverket må ha tilstrekkelig fleksibilitet for å unngå hindringer for utvikling av nye utdanningsmetoder, vurderingsordninger, samarbeidsformer etc.

Mangfoldigheten i UH-sektoren må sikres, og loven må formuleres slik at den gir rom for dette.

Lovutvalget bør ha mandat til å drøfte både statlige og private utdanningsinstitusjoners rolle.

Alle statlige universiteter og høyskoler skal ha egne utviklingsavtaler, som inngås mellom den enkelte virksomhet og Kunnskapsdepartementet. Lovutvalget bør drøfte om utviklingsavtalene skal omtales i den kommende loven.

NOKUTs rolle bør vurderes. Denne vurderingen må relateres både til dagens lov- og forskrifter, og til målet om mer autonomi for universitetene og høyskolene. Dagens UH-lov detaljregulerer styrenes oppgaver i for stor grad. Lovgjennomgangen må sikre at det blir en bedre balanse enn i dagens lov, når det gjelder styrets ansvar for strategisk utvikling og styrets kontrolloppgaver.

Omtale av konkrete områder

Personal

Personalforvaltningen i staten er i hovedsak regulert av arbeidsmiljøloven og statsansattloven. UH-loven med tilhørende forskrifter har egne bestemmelser om «ansettelse» og «ansettelsesforhold». På enkelte områder kan dette skape uklarheter og kompliserte forvaltningsstrukturer. Dette må vurderes i arbeidet med ny lov. Grensene for institusjonenes autonomi bør drøftes, blant annet når det gjelder regulering av ansettelsesforhold og stillings- og organisasjonsstruktur.

Styrets ansvar og oppgaver på personalområdet bør gjennomgå av lovutvalget.

Strukturreformen har resultert i at det er mange store virksomheter i dagens UH-sektor. Det er uhensiktsmessig at styrene ved disse institusjonene skal behandle enkelte type saker innenfor personalområdet, som for eksempel oppsigelsessaker.

Utdanning

Dagens lovtekst er svært detaljert på utdanningsområdet. Her bør det vurderes hva som skal stå i selve loven, og hva som skal forskriftsfestes.

Livslang læring, eller læring hele livet, stiller særlige krav til UH-sektoren. Lov- og regelverket er i hovedsak knyttet til forhold som gjelder ordinære heltidsstudier, både når det gjelder organisering og finansiering. Skal det satses mer på etter- og videreutdanning i fremtiden, bør dette også inn i mandatet for arbeidet med en ny lov.

Lovutvalget bør også se på forholdet mellom lov og forskrift ved bruk av egenbetaling. Egenbetaling praktiseres i dag svært ulikt, og utvalget bør derfor undersøke hvilke muligheter det finnes for å ta egenbetaling, og videre om det er grunnlag for å se på institusjonenes begrensninger i forbindelse med dette.

Læringsmiljø

Lovens bestemmelser om læringsmiljø bør vurderes. Lovutvalget bør konkretisere hva som ligger i kravene til studenters læringsmiljø, herunder hvilken rolle og ansvar utdanningsinstitusjonene har. I særlig grad bør institusjonsledelsens ansvar beskrives, sammen med forventninger til system som studentene kan benytte for rapportering ved avvik.

Forskning

Lovutvalget bør vurdere om det er behov for å drøfte eierskap til forskningsresultater og forskningsdata.

Formidling

Formidling er en av tre hovedoppgaver for UH-sektoren i dagens lov. Ettersom formidling ikke er knyttet til finansieringssystemet på samme måte som utdanning og forskning, gis det sjelden samme oppmerksomhet til formidlingsarbeid. Mandatet bør inneholde et punkt om formidling.

Innovasjon og entreprenørskap

Forventninger til UH-sektoren knyttet til innovasjon og entreprenørskap, både gjennom utdanning og forskning bør inn i mandatet, og ses i sammenheng med nyere kunnskap på området. Det må være sektoren selv som definerer hva som skal prioriteres og hvordan arbeid på disse områdene skal gjennomføres.

Økonomi og eiendomsforvaltning

Institusjonenes autonomi bør vurderes, knyttet til økonomi og eiendomsforvaltning.

Begrepsbruk

Dagens lov bærer preg over å ha blitt til over tid, og formuleringene er på flere områder utdatert. Mange av virksomhetene har blitt større og mer komplekse. Gjeldende regler knyttet til eksamen, sensur og klage er først og fremst utformet for tradisjonelle skoleeksamener. Mandatet bør omtale dette, og ha som mål at ny tekst skal ta høyde for ulike fag- og virksomheters egenart og fremtidige utvikling.

Flere begrep som brukes i dagens lov er uklare. Hva betyr for eksempel begrepet «et godt læringsmiljø»?

UHR støtter intensjonene om et klart og enkelt språk i lovtekstene. Det må også sikres at begrepene som benyttes er på et slikt presisjonsnivå at det ikke gir rom for tolkning eller misforståelser. Bruk av begrepene studieplasser og studiepoeng for fagskoleutdanninger er for eksempel egnet til å skape forvirring.

Innspill til mandat – lov om studentsamskipnader

I mandatet for arbeidet med denne loven bør organiseringen av studentsamskipnadene drøftes, særlig sett i lys av økt autonomi for UH-sektoren. Videre bør fri stasjonsbegrepet gis en særlig omtale.

Studentene må fortsatt sikres flertall i styrene.

Videre arbeid

Universitets- og høyskolerådet er tilfreds med at departementet ønsker at arbeidet med NOU-en skal skje i tett dialog med sektoren. Sammensetningen av lovutvalget blir i den sammenheng viktig. Vi ber om at utvalget får en balansert sammensetning med hensyn til ekspertkompetanse og institusjonell kompetanse. Vi anser det også som avgjørende viktig at studentene og ansattrepresentanter er representert i utvalg.