

Oslo, 3. juni 2020

Høringsinnspill til NOU 2020: 3 Ny lov om universiteter og høyskoler

Tekna – Teknisk naturvitenskapelig forening er den største masterforeningen i Norge, og den største fagforeningen i Akademikerne med over 83 000 medlemmer. Våre medlemmer har mastergrad eller mer fra tekniske og naturvitenskapelige fagområder.

Samfunnsoppdrag - formål og oppgaver

Tekna mener det er et godt grep å la formålsbestemmelsen utgjøre en overbygning for resten av loven. Tekna støtter bestemmelsen i bokstav d som synliggjør den sentrale rollen universitets- og høyskolesektoren har som bidragsyter til et bærekraftig samfunn.

Tekna stiller seg bak § 2-1 og dennes beskrivelse av institusjonenes oppgaver og mener innholdet i bestemmelsen er konkret og tydelig for å oppnå formålet i lovens § 1-1.

Tekna er svært opptatt av betydningen av armlengdes avstand mellom våre nasjonale kunnskaps- og forskningsinstitusjoner og politisk nivå. Denne autonomien må UH-sektoren ha for å kunne utfordre og utvikle vårt samfunn. Den er av grunnleggende betydning i et demokrati. Akademisk frihet og organisatorisk frihet dreier seg blant annet om retten til å fastsette faglig innhold, pedagogiske krav, samt faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid og forskning. En ny lovbestemmelse som presiserer at styremedlemmer skal opptre uavhengig, for å klargjøre at departementet eventuelt må instruere institusjonen gjennom styret som kollegialt organ, støttes. Bestemmelsen understreker institusjonenes uavhengighet. Tekna støtter utvalgets forslag om å presisere i § 2-4 første ledd at institusjonene også har ansvar for å verne om de ansattes utøvelse av den akademiske friheten og Tekna legger i dette også et vern av den ansattes ytringsfrihet og varslingsrett.

Tekna er svært opptatt av at livslang læring skal være en integrert og fullverdig del av UH-sektorens samfunnsoppdrag, og støtter at det i bestemmelsen om oppgaver inkluderes at universiteter og høyskoler skal bidra til livslang læring, i tillegg til etter- og videreutdanning.

Tekna viser til at lovutvalget velger å videreføre formålsbestemmelsen om at universiteter og høyskoler skal bidra til innovasjon og verdiskaping basert på resultater fra forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid. Tekna støtter dette. Tekna vil understreke den viktige rollen universitetene har i kommersialiseringen gjennom TTO-ene.

1. Struktur i lov og forskriftsverk

Tekna mener det er behov for en opprydning i lovens struktur, og støtter den opprydningen i loven som utvalget foreslår. Lovutkastet framstår som mer tydelig. Tekna ser det som særlig positivt at reglene for ansettelse foreslås samlet i et eget kapittel.

Utvalget har ikke tatt for seg de mange forskriftene som er hjemlet i loven, men anbefaler at det settes i gang et arbeid med å gjennomgå sentrale og lokale forskrifter gitt med hjemmel i loven. Dette arbeidet er svært viktig å ta videre.

Etter Teknas vurdering er det flere årsaker til dette:

- Regelverket knyttet til ansettelser finnes dels i statsansatteloven og dels i lov om universiteter og høyskoler.
- Loven har et svært omfattende forskriftsverk. Sentrale forskrifter som regulerer ansettelser forsvinner i en stor mengde lokale forskrifter knyttet til samme lov.
- I tillegg til et stort omfang forskrifter, er det knyttet rundskriv og tolkningspraksis til loven. Disse er i liten grad tilgjengelig utenfor departementet.

I dag har både departementet, NOKUT, institusjonene selv og avdelinger ved institusjonene hjemmel til å fastsette forskrifter. Utvalget peker på dette som en av årsakene til at regelverket har blitt komplekst og fragmentert. Forskriftene er i mange tilfeller ikke bare lokalt basert, de er svært kasuistiske i sin tilnærming. Tekna mener at dette utgjør et rettssikkerhetsproblem for sektorens ansatte. Det store omfanget av forskrifter gjøre det vanskelig å finne fram i regelverket.

Tekna mener det må ses på flere forhold:

- Forskrift gitt av departementet bør samles i én sentral forskrift, gjerne delt inn i kapittelstruktur som følger lovens struktur.
- Det må vurderes om forskrifter gitt av institusjonene eller avdelinger i disse i større grad kan samles og gis en mer enhetlig felles utforming.
- Det må ryddes opp i rundskriv og forvaltningspraksis koblet til lov og forskrift. Tekna støtter utvalgets syn slik det framkommer i pkt. 9.3.8. For det første er det problematisk fordi departementets egne tolkningsuttalelser fort tillegges for stor vekt i forhold til lovtekst og forarbeider. For det annet er uttalelsene i mange tilfeller vanskelig tilgjengelig utenfor departementet.

2. Opptak: Generell studiekompetanse må være hovedregel

Tekna er enige med utvalgets forslag i at generell studiekompetanse må beholdes som inngangskrav. Vi vil advare mot tiltak for økt tilgang til høyere utdanning som samtidig kan føre til nivåsenkning i høyere utdanning. Vi støtter derfor utvalgets anbefaling om at departementet i samarbeid med utdanningsinstitusjonene bør vurdere om generell studiekompetanse gjør en søker tilstrekkelig forberedt.

Tekna ønsker å beholde ordningen med tilleggspoeng for valg av realfag og Tekna mener man må kunne videreføre praksis med karakterkrav der man ser at dette bidra til å høyne nivået og reduserer strykprosenten.

3. Fjerne kjønns-poeng ved opptak

Tekna ser de utfordringer som utvalget peker på knyttet til EUs likestillingsdirektiv. Tekna mener man derfor må skaffe nødvendig avklaring på om ordningen med kjønns-poeng faktisk er i strid med EUs likestillingsdirektiv. Tekna mener, i tilfelle det vil være i strid med direktivet å opprettholde ordningen med kjønns-poeng i loven, at det det må utredes andre tiltak som vil ha effekt på kjønnsrepresentasjonen i de kjønnssegregerte studiene.

4. Finansiering

Tekna støtter utvalget i at universiteter og høyskoler fortsatt skal være rammefinansiert. Tekna mener det utvidede oppdraget med livslang læring kun kan realiseres gjennom økte finansieringsrammer.

Tekna er enig i at de institusjoner som ønsker å forvalte egen eiendom skal ha mulighet til det, men at man ikke kan oppta lån med sikkerhet i eiendommene. Tekna viser i sakens anledning til representantforslag fremmet av Senterpartiet i Stortinget og innstillingen fra utdanningskomiteen.

5. Gratisprinsippet

Tekna viser til § 2-5 om egenbetaling. Tekna er svært fornøyd med at utvalget ikke rokker ved gratisprinsippet ved ordinær utdanning ved våre statlige universiteter og høyskoler, men mener det ikke kan ligge en begrensning knyttet til om utdanningen leder til en grad eller en yrkesutdanning. Tekna mener det skal tilbys gratis etter- og videreutdanning også i de tilfeller utdanningen ikke er en del av ordinær utdanning som leder til en grad eller en yrkesutdanning. Det vil si også når man tilbyr kortere studier innen etter- og videreutdanning. Så er Tekna enig i at det skal finnes bestemmelser om å godkjenne unntak fra dette i særskilte tilfeller.

Utvalget viser til at vurderingene av regelverket om egenbetaling skal gjøres når departementet følger opp Markussenutvalgets utredning i NOU 2019: 12. Det har ikke skjedd. Oppfølgingen av Markussen-utvalgets utredning er kommet i form av Stortingsmeldingen *Kompetansereformen – Lære hele livet*, forelagt Stortinget i slutten av april. Her vises det igjen til dette lovarbeidet. Tekna mener det er uheldig at regjeringen ikke har fulgt opp Aune-utvalgets anbefaling og faktisk lagt inn et forslag til finansieringsmodell i den foreliggende Stortingsmeldingen.

6. Ny, valgfri, karakterskala: utmerket – bestått – ikke bestått

Tekna ser fordelene med en ny karakterskala. Den angir et noe bredere grunnlag for kvalifisering til opptak til master og gir et insentiv om økt innsats hos studenten. Men det er også ulemper der det er poengkrav knyttet til opptak til master.

Denne våren har man gjort seg helt nye erfaringer hva angår bedømming av kandidater gjennom utstrakt bruk av digitale hjemmeeksamener og vurderingsskalaen bestått/ikke-bestått.

I tillegg skjer det mye utviklingsarbeid knyttet til studentvurdering på de ulike universiteter og høyskoler. Eksempelvis kan nevnes at man på NTNU legger om teknologiutdanningene. Her ser man blant annet på alternative vurderingsformer. Andre institusjoner er også i gang med utredninger knyttet til vurdering.

Tekna mener man før man eventuelt vedtar lovregulering av ny karakterskala, igangsetter en større og bredere gjennomgang av ulike vurderingsformer som tar opp i seg de vurderingene som er på gang i institusjonen og erfaringene fra vårens ekstraordinære situasjon.

7. Krav om to sensorer ved alle eksamener og prøver, hvorav minst en ekstern

Tekna mener nåværende regler for sensur av eksamen er tilstrekkelig, og at man ikke bør å endre dette til to sensorer, hvorav en ekstern. Tekna vil likevel understreke at det er viktig å holde på at det skal være en ekstern evaluering av vurderingsordninger med jevne mellomrom.

Utvalgets forslag framstår i utgangspunktet som godt. Det gir en økt rettssikkerhet for studenten. Tekna mener likevel at den største kvalitetssikringen ligger i at det er to sensorer. I den sammenheng vil Tekna presisere at kravet om to sensorer må forstås slik at det skal være to sensorer involvert i vurderingen av et helt eksamens-sett.

En innføring av krav om ekstern sensor ved skriftlig eksamen vil måtte omfatte alle skriftlige vurderinger. I motsatt fall vil det bli for vanskelig å avgrense når kravet gjelder og kunne føre til klage på formell feil.

En praktisk ting med tanke på sensur av masteroppgaver er knyttet til endringer vi ser ved noen av institusjonene. Her er det innført ordning med at veilederen som kjenner studenten, ikke kan være med på sensuren. Dette er tenkt å hindre at veileders personlige preferanser til studenten får betydning for vurderingen, men dette kan også ha den negative effekt at det hindrer en skikkelig og grundig vurdering av studentens arbeid. Mange studenter gjør bedre arbeid enn det de klarer å vise i en skriftlig rapport, og selv om veileder plikter å omtale dette skriftlig i eget skjema, er det vanskelig å kunne gi et godt bilde når man ikke deltar i sensurmøtet.

UH-sektoren har begrensede ressurser, og Tekna mener at forslaget vil gå ut over andre viktige tilbud til studentene, og /eller den totale arbeidsbelastningen for ansatte. Etter strukturreformen har man nå fått større enheter i UH-sektoren. Å skaffe eksterne sensorer er av den grunn blitt en større utfordring. Det ligger lite midler til å lønne eksterne sensorer fra næringslivet, og et lovkrav knyttet til alle eksamener og prøver vil kreve et enormt antall.

De økonomiske konsekvensene av lovforslaget, forutsettes dekket inn over de årlige budsjettene. Derimot er de kapasitetsmessige utfordringene i form av tilstrekkelige lærerressurser samt de strukturelle endringene i UH-sektoren, ikke noe som kan løses med økte bevilgninger. I hvert fall ikke på kort sikt. Det vil derfor bli svært krevende å etterleve dette lovkravet.

Tekna mener man på dette grunnlag ikke bør vedta et slikt nasjonalt lovkrav nå, men må eventuelt vurderes som et mål å strekke seg etter på lengre sikt. Tekna mener derimot det ikke må ligge begrensninger i lovverket for de institusjonene som selv ønsker og som har kapasitet til å praktisere en ordning med to sensorer, hvorav en ekstern.

8. Frister

Tekna viser til at man i bestemmelsen om klagefrist foreslår å erstatte 3 uker til 15 virkedager. Det utstedes bøter hvis fristene overskrides. Tekna er svært fornøyd med at man gjør denne endringen, og ber om at virkedager brukes konsekvent ved alle frister i hele loven.

Tekna mener det også i loven må legges inn muligheter for unntak fra fristene. En kategorisk sensurfrist vil ikke kunne tilpasses ferieavvikling og til tider svært omfattende og antallsvis mange eksamens-sett med svært høy arbeidsbelastning som konsekvens. Tekna mener det må innføres en mulighet for godt begrunnet unntak fra lovfestet frist.

9. Krav om å fjerne blind sensur/klage

Tekna er enig i at ordningen med blind sensur bør fjernes. Ordningen har vist seg å bidra til dårligere klageadgang, siden ordningen heller representerer en helt ny førstegangs vurdering og ikke er en reell klage. Det er krevende å vurdere en besvarelse hvis man selv ikke underviser i faget og kjenner læreplan og pensum godt fordi man er tilknyttet en annen institusjon. Det er derfor grunnlag for å hevde at en blind sensur ikke bidrar til en mer rettferdig vurdering.

Tekna mener det bør lovfestes at det i klagen fra studenten stilles krav om begrunnelse. Tekna ber derfor departementet vurdere en slik pliktig begrunnelse og at man kan avvise klagen basert på denne begrunnelsen.

10. Styreform

Tekna mener at ekstern styreleder og ansatt rektor bør være hovedmodell ved statlige universiteter og høyskoler. Vi mener at en slik modell legger til rette for rekruttering av den best kvalifiserte ledelsen. Samtidig mener vi at institusjonene bør ha myndighet til å velge modell. Tekna støtter derfor mindretallets forslag om at dagens bestemmelser at statlige universiteter og høyskoler selv kan bestemme om de skal ha ekstern styreleder og ansatt rektor eller ansatt rektor som styrets leder videreføres.

Videre støtter Tekna utvalgets forslag om at styrene ved statlige universiteter fortsatt skal ha elleve medlemmer, hvorav fire skal være eksterne, fire skal velges av og blant de ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem skal velges av og blant de teknisk og administrativt ansatte og to medlemmer skal velges av og blant studentene.

Vi støtter også flertallet i at det ikke skal være ulik vektning av stemmene til grupper av ansatte ved valg, og vi støtter flertallet i at institusjonene selv bør oppnevne to av de eksterne styremedlemmene og at departementet oppnevner de to andre eksterne styremedlemmene, inkludert styreleder.

11. NOKUT

Utvalget foreslår at loven skal skille klarere på hva som er NOKUTs formål og hva som er NOKUTs oppgaver. NOKUTs formål skal være å bidra til at samfunnet har tillit til kvaliteten i høyere utdanning, og de skal i tillegg stimulere til kvalitetsutvikling. NOKUT skal fortsatt være et faglig uavhengig organ.

Det foreslås ikke å videreføre NOKUTs myndighet til å gi utfyllende forskrift om de samme tema som KD skal gi forskrift om. Utvalget viser til at det bør være en forskrift om kvalitetssikringssystemer og kvalitetsutvikling og at denne vedtas av KD.

Tekna støtter at det igangsettes et arbeid med å evaluere NOKUTs rolle og oppgaver, og vurdere den mest hensiktsmessige organiseringen av et kvalitetssikringsorgan for norsk høyere utdanning.

12. Fusk – utestengelse i to år

Når det gjelder forslaget om utvidelse av perioden for utestengelse fra ett til to år, kan ikke Tekna støtte dette. En rekke emner tilbys kun én gang årlig eller én gang annet hvert år. Dette innebærer at utestenging i ett år allerede i dag kan få virkninger utover utestengingsperioden. Slik vi ser det kan det ikke være i samfunnets interesse at en student som har gjort seg skyldig i et regelbrudd skal settes i en situasjon som reelt avskjærer vedkommende fra å fullføre utdannelsen. Både statens ressursbruk på den påbegynte utdanningen og utsiktene for studentens fremtidige virke tilsier at samfunnet er tjent med at studenten fullfører studiet.

13. Mastergradsforskriften

Utvalget foreslår at forskrift om mastergrad (mastergradsforskriften) endres, slik at det gjøres tydelig at opprettelse av femårige integrerte mastergrader må begrunnes særlig i det enkelte tilfellet. I

tillegg foreslås at man utreder behovet for å endre omfanget av krav til faglig fordypning i mastergradsforskriften.

Tekna mener institusjonene selv må kunne vurdere og avgjøre hvilke studieløp de skal tilby. Det er de som er nærmest og mest kompetente til å vedta struktur, innhold og læringsutbytte i egne studier. Utdanningene er, og bør være i stadig utvikling og bør ikke underlegges rigid regulering slik masterforskriften fungerer i dag.

De integrerte mastergradene er av stor betydning for å sikre et høyt nivå på kandidatene. Integrerte 5-årige studier gir en mer helhetlig kompetanse og et høyt nivå. Tekna frykter et svekket nivå på mastergraden hvis man går bort fra integrerte løp og heller prioriterer masterstudier som påbygg til bachelor. Tekna har erfart at mastergraden ligger nærmere nivået for en bachelor ved et slikt todelt løp.

Sivilingeniørene har en unik akademisk kompetanse i tillegg til den profesjonsutdanningen ingeniørutdanninger gir. Tekna er mot endringer som svekker betydningen av dette løpet med koblingen mellom profesjonskompetanse og akademisk kompetanse.

14. Lønns- og arbeidsforhold - midlertidige stillinger

Det er en kjensgjerning at andelen midlertidige ansettelse er høyere i statlig sektor enn i øvrige sektorer. Og andelen midlertidige ansettelse er høyest innenfor UH-sektoren. Slik Tekna kjenner praktiseringen av reglene i statsansatteloven, er det som oftest innenfor UH-sektoren utfordringene ligger, og det er gjennomgående fra denne sektoren vi får henvendelser fra medlemmer om midlertidige arbeidsavtaler.

Den høye andelen midlertidige ansettelse ble derfor tatt opp både av Tekna og Akademikerne i forbindelse med arbeidet med tjenstemannsloven. Men tjenstemannslovutvalget avgrenset som kjent sitt mandat til en vurdering av tjenstemannsloven. Det ble gjort noen grep i forbindelse med den nye statsansatteloven som Tekna tror på sikt kan ha effekt også for universitets- og høyskolesektoren.

UH-lovutvalget gjør noe av det samme, men med motsatt konklusjon; her pekes det på at hjemlene for midlertidighet for en stor del ligger i statsansatteloven. Utvalget har riktignok foreslått å samle reglene om ansettelse i UH-loven i ett kapittel. Dette mener Tekna er positivt. Men ut over dette foreslår ikke utvalget noen regelendringer som kan bidra til å få ned omfanget av midlertidighet i sektoren.

Tekna mener man må se regelverket i statsansatteloven og UH-loven i sammenheng. Det bør vurderes om at regelverk knyttet til ansettelse samles enten i statsansatteloven eller i UH-loven.

Tekna mener også at bruken av postdoktorstillinger må vurderes og viser til pågående arbeid i arbeidsgruppen nedsatt av Iselin Nybø¹. Tekna er enig i at det er behov for postdoktorstillinger, men er usikker på om bruken er godt nok regulert. Bruken må for øvrig ses i sammenheng med bruken av innstegstillinger. For så vidt gjelder postdoktorstillinger, viser Tekna til det pågående arbeidet med evaluering som nevnt ovenfor. Tekna mener det er viktig å se på hvilke erfaringer ansatte og

¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nybo-vil-finne-ut-mer-om-karriereutviklingen-til-postdoktorer/id2684130/>

lærestedene har med bruken av ordningen. Det bør også igangsettes et tilsvarende arbeide på innstegsstillinger.

15. Postdoktor/innstegsstillinger – antall perioder

Utvalget foreslår i utredningen at det bare skal være anledning til å ansette i én periode som postdoktor. Dette vil tilsynelatende styrke de ansattes stillingsvern. Tekna er likevel imot forslaget. Enkelte læresteder bruker for eksempel nå postdoktorstillinger for en periode på to år. Disse kan nå forlenges, innenfor en fireårsperiode. Tekna er kjent med at det er innført en slik ordning allerede ved noen institusjoner. Med det nye forslaget, vil denne muligheten være stengt. Det er Tekna uenig i. Det er også slik at konkurransen om stillinger ved universitetene er hard. Tekna mener at søkere med flere postdoktorlignende ansettelser bak seg som forsker i utlandet, vil kunne utkonkurrere de som har en postdoktorperiode fra et av våre universiteter.

Tekna viser igjen til det pågående arbeidet med en kartlegging og analyse av postdoktorstillinger, både erfaringer fra postdoktorene selv og fra institusjonene². Tekna mener regjeringen på bakgrunn av resultatene av dette arbeidet kan sende et nytt lovforslag ut på høring.

16. Studentrelaterte saker, læringsmiljø

Tekna er fornøyd med at det er et eget kapittel om læringsmiljø og studentrepresentasjon.

Tekna mener at læringsmiljøutvalget bør beholdes for å ivareta et godt læringsmiljø for studentene. Det må fastsettes en tydeligere rollebeskrivelse og organisering av læringsmiljøutvalget slik at utvalget på best mulig måte kan gjennomføre jobben som forventes.

Det er på tide med en modernisering av begrepet læringsmiljø, men vi savner helt konkret hva det innebærer å modernisere begrepet og hvordan dette skal gi seg utslag hos institusjonene.

Videre er Tekna fornøyd med at det blir lovfestet et forbud mot gjengjeldelse når studenter melder om avvik. Dette gjør det lettere for studentene å varsle om kritikkverdige forhold og ivaretar varsleren gjennom og etter prosessen.

Tekna støtter forslaget om at studentsamskipnadens observatørstatus i LMU skal lovfestes.

Overlappende lovbestemmelser bør unngås og Tekna er derfor enig i at arbeid med å forhindre seksuell trakassering og trakassering ikke videreføres, da det ivaretas av likestillings- og diskrimineringsloven.

Tekna er enig i at tilretteleggingsbestemmelsen videreføres og at den fullt ut gjelder Svalbard.

Tekna er enig i at bestemmelsen om studentombudet videreføres. og støtter utvalgets forslag om lovfesting av ombudets mandat; dette sikrer studentombudets uavhengighet.

² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nybo-vil-finne-ut-mer-om-karriereutviklingen-til-postdoktorer/id2684130/>

Tekna støtter utvalget i at mentorordningen ikke bør lovfestes. Dette fordi mentorordninger ofte overlapper med andre lignende funksjoner i institusjonene, som f.eks fadderordninger, faglig rådgiving, linjeforeninger osv.

Med vennlig hilsen

Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening


Line Henriette Holten
Generalsekretær