

Kunnskapsdepartementet  
postmottak@kd.dep.no

Vår saksbehandler	Kopi til	Vår dato	Vår referanse	Deres referanse
Åshild Olaussen		27.04.2018		18/115 -1

## Høringsinnspill til Forenkling og forbedring av rammeverk for universiteter og høyskoler

Vi viser til høring om forenkling og forbedring av rammeverk for universiteter og høyskoler, del 1, med høringsfrist 1. mai. Departementet vil ha innspill på hvordan regelverket virker og oppleves i dag, som grunnlag for utarbeidelsen av mandat for utvalg som skal gjennomgå regelverket. I samme brev (del 2) beskrives en mulighetsstudie av tilknytningsform, uten at det egentlig bes om innspill eller settes noen høringsfrist. Unio har allikevel valgt å komme med noen synspunkter på dette.

### 1. Forenkling og forbedring av regelverket

I utgangspunktet vil Unio bemerke at verken våre forbund eller deres medlemmer i UH-sektoren opplever et stort behov for å gjennomgå og revidere dagens regelverk. Unio mener en kortfattet og prinsipiell universitets- og høyskolelov med liten detaljeringsgrad gir institusjonene stor grad av autonomi og ansvar for egen utvikling. Samtidig erfarer vi at lovverket med *en* lov og underliggende sentrale forskrifter på flere nivå i tillegg til lokale forskrifter som universiteter og høyskoler selv fastsetter, på noen områder kan bidra til en kompleks og uoversiktlig struktur. 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. Unio mener derfor at en eventuell revisjon av UH-loven må ha en god struktur, og at det i tillegg må jobbes med å forenkle og tydeliggjøre den totale forskriftsstrukturen. Vi ser også at det kan være utfordringer der arbeidsmiljøloven, statsansatteloven og UH-loven med sine respektive forskrifter krysser hverandre.

I det følgende vil Unio peke på en del områder vi mener det vil være formålstjenlig at gjennomgås, når et utvalg nå skal foreta en grundig gjennomgang av organiseringen av universiteter og høyskoler.

## **Nasjonalt ansvar og faglig diversitet**

Unio mener vi må ha en lovgiving som underbygger at kvalitet på utdanning og forskning er et samlet nasjonalt anliggende. Videre mener vi det er et nasjonalt ansvar å sørge for rammevilkår som kan sikre diversiteten i fag- og studietilbud. Etter studiereformen og innføringen av en felles universitets- og høyskolelov på begynnelsen av 2000-tallet har utviklingen gått mot større og likere institusjoner, som i hovedsak dekker mange av de samme fag- og utdanningsområdene. Dagens rammeverk har bidratt til dette. Det er betimelig å spørre om en så homogen sektor med noenlunde like universiteter som konkurrerer på de samme arenaene, er formålstjenlig og ønsket. Unio mener det er gode, vitenskapelige grunner til å ønske mer faglig diversitet og arbeidsdeling. Vi foreslår derfor at utvalget får i oppdrag å se om det er noe i regelverket som bidrar til unødvendig ensretting og formalisme, og som bør endres.

## **Høyere utdanning og livslang læring**

Dagens regelverk er tilpasset en virkelighet med studieprogrammer og hvor utdanning i all hovedsak er gitt som ledd i BA- eller MA-grader beregnet for et lenger, sammenhengende studieløp. Framover vil imidlertid behovet bare øke for at UH-sektoren skal gi mer fleksible etter- og videreutdanningstilbud (EVU) for å bidra til målet om livslang læring. Dagens lov- og regelverk dekker neppe denne situasjonen fullgodt. Unio mener utvalget bør vurdere om universitetenes og høyskolenes ansvar for livslang læring og oppdrag med å svare på samfunnets behov for faglig oppdaterte og kompetente arbeidstakere, er godt nok ivaretatt i lovverket. Utvalget bør se nærmere på hvordan regelverket kan tilpasses en situasjon hvor EVU vil utgjøre en større og viktigere del av UH-sektorens aktivitet.

## **Styrket profesjonskompetanse**

Unio mener mandatet til utvalget må være tydelig på at lovforslaget skal sikre gode arbeidsvilkår for studenter og for alle grupper av ansatte, inkludert ansatte i praksisopplæringen. For profesjonsutdanningene er det videre av stor betydning at de ansatte har kjennskap til profesjonen de utdanner til og at utdanningene har god forankring i praksisfeltet. I en tid med et sterkt fokus på tettere samarbeid mellom praksisfelt og profesjonsutdanningene og på tettere kobling mellom teori og praksis, er det viktig at ansatte har en bred kompetanse som de kan bygge sin karriere på. Utvalget bør se på hvordan lovverket sikrer rett og plikt til jevnlig hospitering i praksis og delte stillinger mellom praksis og UH-institusjon.

Profesjonsutdanningene må være tuftet på både akademiske og profesjonsnære tradisjoner. Skal vi i fremtiden utdanne profesjonsutøvere med høy kompetanse må også ansatte i universiteter og høyskoler ha toppkompetanse og erfaring fra praksisfeltet. I dag er det lukket dør mellom dosentløpet og professorløpet, noe som gjør at stillingskategoriene ikke belyser den faktiske kompetansen til den enkelte ansatte. Det er viktig at et fremtidig lovverk legger til rette for både profesjonsrettet og praksisorienterte karriereløp og disiplinifaglige karriereløp.

## **Midlertidighet**

UH-sektoren har en uforholdsmessig høy andel midlertidige ansettelser sammenliknet med arbeidslivet for øvrig. Det er stor politisk enighet om at det er ønskelig å få redusert bruken av midlertidige ansettelser i sektoren. Ny lov om statsansatte har så langt ikke bidratt til å redusere grunnlaget for midlertidig ansettelser i UH-sektoren, og Unio mener derfor at utvalget må få et

mandat som inkluderer å se på hvordan UH-loven med tilhørende forskrifter kan endres for å redusere bruken av midlertidig ansettelse. Et viktig grep kan være å se på hvordan statsansattlovens § 9-1-a) «når arbeidet er av midlertidig karakter» skal forstås knyttet til forskningsvirksomhet og eksternt finansiering. Det virker urimelig at forskningsmidler eksempelvis fra kunnskapsdepartementet bevilget gjennom Forskningsrådet er å anse som «arbeid av midlertidig karakter» ved en UH-institusjon og dermed en hjemmel til midlertidig tilsetting.

### **Medvirkning**

Unio vil vise til at endringer i UH-loven og lokal praksis, i stor grad har endret styringsformer ved universitetene og høyskolene. Praksisen med valgte ledere er blitt erstattet med ansatte ledere på nesten alle nivåer ved de fleste institusjonene, og reelle kollegiale organer er avskaffet. Dette får uheldige konsekvenser for de ansatte som opplever å bli koblet fra langsiktig faglig-strategisk utvikling. Det at de tradisjonelle demokratiske organene er redusert, svekker også de ansattes medbestemmelse og opplevelse av innflytelse, ansvar og fellesskap. Tillitsvalgtapparatet og den avtalebestemte medbestemmelsen kan ikke erstatte den faglige og strategiske medvirkningen ansatte kan ha gjennom kollegiale organer. Dette er knyttet til et tradisjonelt universitetsideal om akademisk frihet og institusjonell selvstendighet: prinsippet at det er forskerkollegiet selv som forvalter kunnskapsproduksjonen og -formidlingen. Unio mener utvalgets mandat skal inkludere hvordan UH-loven kan styrke de ansattes deltagelse i faglig og strategisk utforming av egen institusjon.

### **Sammensetting av utvalget**

I brevet fra Kunnskapsdepartementet skisseres det at utvalget skal foreslå endringer i regelverket for universiteter og høyskoler, slik at det tydeligere beskriver ansvar, rettigheter og plikter både for institusjonene, studentene og ansatte. Unio forventer at utvalget blir partssammensatt og at ansattperspektivet dermed vil bli ivaretatt i utvalgets arbeid.

## **2. Mulighetsstudie for å vurdere tilknytningsformer**

Unios forbund og deres medlemmer i UH-sektoren ser ikke behovet for å utrede en foretaksmodell, og mener det er uheldig at sektoren skal bruke ressurser på denne problemstillingen. Det har over tid vært en serie med større reformer og omstillinger i sektoren som tar oppmerksomheten vekk fra primæroppgavene. Det er nå på tide å legge til rette for en god implementering av strukturreformen, og sikre de ansatte ro til å drive undervisning og forskning. Kunnskapsdepartementet konkluderer i brevet med at «utskillelse fra staten vil gi større autonomi». Unio etterlyser dokumentasjon til grunn for en slik påstand. Det er lite i erfaringene med helseforetakene som tilsier en større faglig autonomi ved en slik modell. Innenfor dagens tilknytningsform er staten en garantist for institusjonenes autonomi og akademiske frihet.

I dag har universiteter og høyskoler stor grad av faglig uavhengighet, og også stor frihet når det gjelder intern organisering, styringsstruktur og ledelse. Organiseringen som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter kombinert med statlig basisfinansiering sikrer universitetene og høyskolene handlingsrom og autonomi både fra markedet, staten som eier og andre aktører i omgivelsene slik at faglige hensyn kan komme først.

Dagens organisering innebærer samtidig muligheten for et overordnet politisk ansvar for nasjonal styring av sektoren. Dette politiske ansvaret er positivt fordi det gir Kunnskapsdepartementet ansvar ved behov for å styrke faglig samarbeid og arbeidsdeling. Unio mener at dette er en viktig oppgave for staten å sikre like muligheter og tilbud i hele landet. For å heve kvaliteten på norsk utdanning og forskning, i et lite land som Norge, er samarbeid og arbeidsdeling sentralt. Dette vil endre seg hvis hvert enkelt universitets- og høyskoleforetak først og fremst må svare for egen portefølje og eget årsresultat.

Utfordringer knyttet til for eksempel økt budsjettmessig handlingsrom må kunne løses ved videreutvikling av dagens modell fremfor å innføre noe helt nytt. Dersom mulighetsstudien er begrunnet i institusjonenes behov for større budsjettmessig autonomi, foreslår Unio at mandatet for studien begrenses til å se hvordan dette kan løses innenfor dagens modell.

Alternative tilknytningsformer vil kunne sette dagens avtaler om ansattes lønn, arbeidsvilkår og pensjonsordninger i spill. Ved en studie av nye tilknytningsformer må disse aspektene også utredes, og de ansatte må være representert i gruppen som skal utrede. Det vil være naturlig og nødvendig at representanter for ansatte og studenter deltar. Våre perspektiver og erfaringer er viktige, både når det gjelder å peke på utfordringer i sektoren og for å finne gode løsninger.

Vennlig hilsen  
Unio



Ingjerd Hovdenakk  
sekretariatssjef



Åshild Olaussen  
fagsjef