

Universitets- og høyskolelovutvalget

Deres referanse

Vår referanse  
18/205-3

Vår dato  
27.06.2019

## **Innspill fra Universitets- og høyskolerådet til universitets- og høyskolelovutvalget**

Universitets- og høyskolerådet (UHR) setter pris på at universitets- og høyskolelovutvalget (UH-lovutvalget) legger opp til en åpen prosess i arbeidet med utforming av ny lov og gjennomgang av lovens forskrifter.

### **Overordnede innspill**

UHR viser til tidligere innspill når det gjelder hvilke prinsipper vi mener bør legges til grunn for ny lov. I UHRs tilbakemelding til Kunnskapsdepartementet (KD) om mandatet til UH-lovutvalget 1. mai 2018 og deltakelse på lovutvalgets innspillmøter, viser vi til konkrete saker som UHR har bedt utvalget om å vurdere.

Dette er de viktigste punktene som UHR har lagt vekt på tidligere:

- Høyere utdanning skal primært fortsatt være et statlig ansvar. Det samme gjelder finansieringen av de offentlige universitetene og høyskolene. Gratisprinsippet må ligge fast.
- Kvalitetskravene i dagens lov må videreføres.
- Autonomibegrepet bør stå sentralt, og målet må være å gi UH-institusjonene økt autonomi innenfor rammer som ivaretar statsrådets konstitusjonelle ansvar og behovet for nasjonal samordning.
- UH-lovens frihet for universitetene og høyskolene til å bestemme selv sin interne styringsform og organisering må videreføres.
- Dagens lovtekst er for detaljert på enkelte områder.
- Det er summen av de ulike styringsvirkemidlene som avgjør hvor stor autonomi UH-institusjonene reelt har.

Sentralt i UHRs innspill til lovutvalgets mandat sto følgende:

*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.*

Postadresse  
Stortorvet 2  
NO-0155 Oslo

Telefon +47 409 14 969  
postmottak@uhr.no  
www.uhr.no  
Org.nr. 917 697 825

Saksbehandler  
Kjærstin Åstveit  
kjerstin.astveit@uhr.no  
Telefon +47 948 72 463

Det er viktig at loven og forskriftene støtter opp under og oppfordrer til faglig og institusjonell utvikling, noe som innebærer at lovreguleringer må være på overordnet og prinsipielt plan, med tilstrekkelig fleksibilitet for nyskaping og gode lokale løsninger. Dette støttes også av mandatet som Kunnskapsdepartementet utarbeidet til UH-lovutvalget, der det heter at:

*Departementets styring er basert på at institusjonene skal ha stor grad av autonomi og faglig frihet. Alle universiteter og høyskoler har og skal ha lovfestet faglig frihet og ansvar. Departementets samlede styring av sektoren må ta hensyn til dette, om det er styring gjennom eierskap, regelverk, organisering, finansiering eller på annen måte.*

*Målet for utvalgets arbeid er et regelverk som tydelig beskriver ansvar, rettigheter og plikter, både for universitetene og høyskolene, og for studenter og ansatte, der dette ikke er fastsatt i annet regelverk. Regelverket bør ikke være mer omfattende enn nødvendig, og det må være tilpasset institusjonenes ansvar og oppgaver.*

Universitets- og høgskolerådet er en interesseorganisasjon for akkrediterte UH-institusjoner, som gjennom sine seks fellesstrategiske og åtte fagstrategiske enheter dekker hele bredden av institusjonenes oppdrag. Disse enhetene vil ha ulike erfaringer med nåværende lovverk, og ulike behov for hva som er viktig å ivareta i ny lov. For å sikre at hele bredden i UHR-systemet blir involvert i arbeidet, har UHRs sekretariat bedt alle enheter om å rapportere om sine erfaringer med dagens lov- og regelverk. Det ble særlig bedt om vurderinger knyttet til behovet for autonomi, noe som også ligger sentralt i UH-lovutvalgets mandat. Økt autonomi for UH-institusjonene er også et uttrykt ønske fra statsråden.

UHR antar at lovutvalget problematiserer og drøfter selve autonomibegrepet, som at akademisk frihet ikke nødvendigvis er sammenfallende med institusjonell autonomi. Akademisk frihet må alltid være et felles ansvar og må vernes om, samtidig som det må balanseres mot behovet for institusjonell autonomi. Når det gjelder institusjonell autonomi, er UHR opptatt av at det gis frihet for institusjonene til selv å bestemme intern styreform, herunder valgt eller tilsatt rektor. Videre ber UHR om at beskrivelsen av de to styringsmodellene harmoniseres i lovteksten.

Nedenfor følger flere temaer/problemstillinger som UHR mener UH-lovutvalget bør se nærmere på. Det vises også til innspillsmøte om kunstnerisk utviklingsarbeid og kunstutdanning 12. juni 2019. Innspillene i møtet er tilgjengelig på UHRs hjemmeside: <https://www.uhr.no/strategiske-enheter/fagstrategiske-enheter/uhr-kunst-design-og-arkitektur/moter-og-konferanser/>

### **Digitalisering – drift**

Det nye lovverket må ta høyde for at administrative rutiner blir digitalisert, slik at lovverket ikke er til hinder for større grad av automatisk saksbehandling.

### **Nye lærings- og undervisningsformer**

Dagens lov og forskrifter er i for stor grad basert på tradisjonell undervisning og vurdering. Når det gjelder undervisningsformer, omtales kun forelesninger i loven og med krav om at disse skal være offentlige om ikke forelesningens art krever noe annet, og styret kan avvike fra kravet om offentlighet. I dag er andre og mer studentaktive undervisningsformer svært utbredt og lovens fokus på forelesninger og krav om offentlighet har liten relevans. Om noe, bør den nye loven heller oppfordre til undervisnings- og læringsformer som i større grad krever aktiv deltakelse fra studentenes side.

Lovteksten som er knyttet til vurdering, er dels til hinder for utprøving av nye vurderingsformer, hovedsakelig på grunn av studentenes klagerett på delkarakterer. UH-loven har relativt rigide reguleringer av eksamensrelaterte spørsmål – inklusive sensurkrav og frister, klagerettigheter, klage-behandling, krav til sensorveiledning, etc. Alle synes å ta utgangspunkt i «tradisjonell» skoleeksamen, men i sin form gjelder dette alle former for

tellende vurdering. I sum gjør disse reglene det vanskelig å ta i bruk alternative og mer varierte vurderingsformer, som i større grad kan bidra til en helhetlig og god testing av studentenes kunnskaper og ferdigheter. Selv om reglene er innført med det formål å beskytte studentenes interesser, kan effekten være at de hindrer alternative vurderingsformer som studentene ville være mer tjent med. Det må finnes løsninger som er gjennomførbare også for andre vurderingsformer enn tradisjonell skoleeksamen. UHR ønsker et regelverk som ikke er til hinder for kvalitetsutvikling og bruk av andre vurderingsformer.

### ***Samarbeid mellom UH-institusjoner og delingskultur***

Deler av dagens uh-lov har et høyt detaljeringsnivå. Dette gjelder kanskje særlig for kapitlene 3, 4 og 5 i dagens lov. Når ny lov skal utformes, er det viktig at ikke detaljeringsgrad eller ordlyd virker til hinder for mer samarbeid og en god delingskultur på tvers av fag, institusjoner og sektorer. Nytt regelverk bør beskrives på et nivå som gjør at studenters innpassing av emner og studiepoeng på tvers av institusjoner ikke vanskeliggjøres.

Utdannings samarbeid mellom offentlige og private utdanningsinstitusjoner kan iblant være utfordrende, særlig fordi finansieringsmodellene er ulike.

### ***Antall forskrifter***

Det bør vurderes å rydde i antall forskrifter. Særlig for helse- og sosialfaglige utdanninger og lærerutdanninger er det svært mange ulike forskrifter å forholde seg til. Videre bør det vurderes om det er behov for alle forskriftene, om noen kan slås sammen og om det kan lages en tydeligere struktur i regelverket.

### ***Styring gjennom forskrifter og nasjonale retningslinjer***

#### *Utvikling av nasjonale retningslinjer og bruken av rammeplaner*

På overordnet nivå, jf. dagens uh-lov, gis UH-institusjonene faglig frihet. På nivået under strammes denne friheten inn for en rekke utdanninger gjennom rammeplanstyring. Hvilke utdanninger som har rammeplaner, kan ses på som historisk betinget. Forskriftsfesting av rammeplaner kan gi en trygghet gjennom presisering av ressurser som skal brukes til utdanningen. Av denne grunn er ledere på lavere nivå i institusjonene ofte mer positiv til forskriftsfesting enn institusjonenes toppledere.

Rammeplaner kan være hensiktsmessig, gitt at fagmiljøene selv er med på å utvikle disse, og at de ikke blir så detaljorientert at de griper for sterkt inn i den enkelte UH-institusjons faglige autonomi. UHR stiller spørsmål ved hvor detaljert slik sentral forskriftsfestet rammeplanstyring kan være før den begrenser uh-lovens presisering av institusjonenes faglige autonomi og handlingsrommet for utvikling av ulike faglige profiler.

#### *Forskriftsfestede nasjonale retningslinjer for alle helse- og sosialfaglige*

#### *profesjonsutdanninger: En ny styringsmodell for kun én gruppe av høyere utdanninger*

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har UHR-Lærerutdanning fra 2014 hatt ansvaret for revidering og utvikling av nasjonale retningslinjer for alle typer lærerutdanning i samarbeid med yrkesfeltene lærerutdanningene kvalifiserer for. UHR-MNT har på eget initiativ tatt ansvar for koordinering av et tilsvarende samarbeid om nasjonale retningslinjer for ingeniørutdanninger. På begge disse utdanningsområdene fungerer retningslinjenivået veiledende og fleksibelt, og utvikles gjennom et gjensidig forpliktende samarbeid mellom fagmiljøene i UH-sektoren og aktuelle deler av arbeidsliv og yrkesfelt.

For de helse- og sosialfaglige profesjonsutdanningene er det nå innført et helt annet styringsregime. Fra 2017 har Kunnskapsdepartementet gått sammen med tre andre sektordepartement om etablering og tverrdepartemental styring av RETHOS-prosjektet, der et prosjektsekretariat i departementet har ledet arbeidet med oppnevning og veiledning av 20 programgrupper.

Med utgangspunkt i gjeldende lovverk og en ny *Forskrift om felles innhold i helse- og sosialfagutdanningene* fra 2017, fikk programgruppene i oppdrag å utarbeide nasjonale retningslinjer for hver av de 20 inkluderte helse- og sosialfaglige profesjonsutdanningene. Programgruppene ble sammensatt av like mange fra UH-sektoren som fra helse- og velferdstjenestene for å sikre tjenestene innflytelse på innhold og organisering av disse utdanningene, for slik å øke utdanningenes relevans.

Dette blir omtalt som *et nytt styringssystem* for 20 helse- og sosialfaglige grunnutdanninger og videreutdanninger, og var ment som en bedre måte å sikre kvalitetsutviklingen i disse utdanningene på enn den rammeplanstyringen bare noen av disse utdanningene har vært underlagt siden 1980-tallet. Men i stedet for å utvikle rammeplanstyring av åtte 3-årige helse- og sosialfagutdanninger slik Kunnskapsdepartementet opprinnelig ønsket, har resultatet altså blitt rammeplanstyring av alle helse- og sosialfaglige profesjonsutdanninger - både gjennom *Forskrift om felles rammeplan* og gjennom vedtak av 20 profesjonsspesifikke rammeplaner. Disse betegnes som nasjonale retningslinjer, men de har forskriftstatus hjemlet i uh-lovens §3-2 (2).

Retningslinjene er svært detaljerte og legger føringer over flere nivå av læringsutbyttebeskrivelser i henhold til Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR). Dette detaljeringsnivået vil kunne innskrenke mulighetene for faglig utvikling, lokal profilering og tilpasning til nye læringsformer for disse utdanningene. Videre ble de nasjonale retningslinjene utviklet så raskt at de har en del svakheter. Disse svakhetene har UHRs fagstrategiske enhet for helse- og sosialfagutdanninger, UHR-Helse og sosial, påpekt i sine høringsuttalelser til Kunnskapsdepartementet og RETHOS-prosjektet i både fase 1 og fase 2 av retningslinjearbeidet.

Slik det ser ut nå fører det store antallet forskriftsfestede læringsutbyttebeskrivelser per utdanningstype til så omfattende føringer, særlig på innhold, men også på organisering av hver av profesjonsutdanningene, at det hele stemmer dårlig overens med intensjonen bak innføringen av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Fra tiår med fokus på innsatsfaktorer, skulle programutviklingen i høyere utdanning skje med utgangspunkt i få og overordnede beskrivelser av hva som til sammen definerer sluttkompetansen etter fullført utdanning. Innføringen av NKR skulle sikre større faglig autonomi til UH-institusjonene, basert på tillit til at sektoren selv tar ansvar for at samarbeidet mellom UH-sektoren og tjenestene utvikles til beste for begge sektors behov for kvalitet gjennom relevant kunnskap og kompetanse.

#### *Styring gjennom oppdrag*

Noen aktører, som Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet, lyser ut midler gjennom videreutdanningsoppdrag.

Videreutdanning er studiepoenggivende, avsluttes med eksamen, og det er den akkrediterte institusjonen som tilbyr utdanningen som er faglig ansvarlig for tilbudet. Oppdragsgiver er i sin fulle rett til å definere hvilke mål de ønsker for oppdraget de lyser ut, men ofte beskrives det faglige innholdet i oppdraget i detalj. Konsekvensen blir at utdanningen innholdsmessig blir definert av en ekstern oppdragsgiver og UH-institusjonens faglige autonomi blir satt til side. Dette er utfordrende fordi høyere utdanning er UH-institusjonenes ansvar, både når det gjelder faglig innhold og krav til kvalitet. Det kan også gi utfordringer for innpassing av videreutdanningsoppdraget i et bachelor- eller mastergradsløp. Ledelsesnivået ved universitetene og høyskolene blir helt frakoblet i disse situasjonene, og utdanning blir oppdragsbasert og styrt eksternt på en måte som ikke er hensiktsmessig og heller ikke i tråd med intensjonene i lov om universiteter og høyskoler. Oppdrag av denne typen bør diskuteres i partssammensatte forum, og det må sikres at ledelsesnivået i UH-institusjonene er involvert i prosessen. Det bør videre gjennomføres en høring i fagmiljøene knyttet til det faglige innholdet.

### *Forskrift om krav til mastergrad (mastergradsforskriften)*

Mastergradsforskriften stiller relativt strenge krav til faglig fordypning på bachelornivå innen mastergradens fagområde (minst 80 studiepoeng). Det kan i mange tilfeller være gode grunner til et slikt krav, blant annet tilstrekkelig faglig bakgrunn for å kunne gjennomføre graden. Samtidig hindrer det utvikling av nye mastergrader som i større grad tar hensyn til at arbeidslivet kan ha behov for kandidater med mer variert og flerfaglig bakgrunn. Relevante eksempler kan være kandidater med datafaglig eller teknisk bakgrunn fra bachelornivå kombinert med mastergrad i økonomisk-administrative fag eller omvendt, kombinasjoner av juss-økonomi etc. Med dagens regelverk kan det tilbys integrerte 5-årige løp som åpner for slike kombinasjoner, men ikke 3+2 løsninger med den fleksibiliteten det vil kunne gi for både studenter og institusjoner. UHR mener at lovutvalget bør se på rigiditeten i gjeldende mastergradsforskrift og vurdere om opptakskrav i større grad bør være institusjonenes ansvar og tilpasses mastergradens egenart, snarere enn å være fastsatt i en nasjonal forskrift.

En annen grunn til å se på mastergradsforskriften, er at den kan virke begrensende for å rekruttere studenter med internasjonal bakgrunn. Svært gode kandidater kan iblant mangle det faglige fordypningskravet i dagens forskrift.

### *Forskrift om skikkethetsvurdering*

UHR oppfordrer UH-lovutvalget å se nærmere på §4-10 Utestenging etter skikkethetsvurdering, og Forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning. Det finnes muligheter for utestengning av studenter i dagens uh-lov, og det bør vurderes om ikke dette er tilstrekkelig og en bedre løsning, både for studentene og for utdanningsinstitusjonene. UHR har imidlertid ikke hatt en bred diskusjon om dette blant medlemsorganisasjonene og aktuelle fagmiljøer.

Dersom §4-10 Utestenging etter skikkethetsvurdering, med tilhørende forskrift videreføres, ønsker UHR spesielt å påpeke at den også bør gjelde for studenter i alle kliniske videreutdannings- og mastergradsløp. Bestått grunnutdanning, som nå er garanti for skikkethet for yrket, er ingen garanti for at vedkommende er skikket for nye og mer kompliserte oppgaver i møte med sårbare målgrupper flere år senere. En fersk rettssak viser med all tydelighet at dette igjen bør bli vurdert.

### ***Samarbeid om praksisutdanninger***

I UH-lovutvalgets mandat bes det særlig om vurdering av forholdet til tilgrensende lov- og regelverk som sektoren må forholde seg til. For UH-institusjonenes praksisutdanninger er flere departementers ansvar viktig. I dagens lovverk er det kun spesialisthelsetjenesteloven som gir helsetjenesten et «sørge for-ansvar». Med dette ansvaret har det også på 70-80-tallet vært tildelt «undervisningsmidler», som nå inngår i rammen til helseforetakene. Dette har over årene ført til et forpliktende og systematisk samarbeid mellom UH-institusjonene og spesialisttjenestene om undervisning og praksisstudier i helseforetakene.

Situasjonen er en annen for helsetjenester i kommunen, der «plikt til å medvirke til» verken utløser midler eller gir samme forpliktelse til å tilby samarbeid om utdanning av helsepersonell og gode løsninger for studenter i praksis. Verken Barne- og familiedepartementet eller Arbeids- og sosialdepartementet med ansvar for henholdsvis statlig og kommunalt barnevern og sosialtjenester, har lovverk som tilrettelegger for forpliktende samarbeid. Og privat sektor, som profesjonsutdanningene også trenger tilgang til, har ingen forpliktelser til å stille kompetanse og ressurser til disposisjon. Dette gjør det vanskelig for hver utdanningsinstitusjon å løse oppgaven med å sikre alle studenter relevante og gode praksisstudier, og dermed oppfylle lovens krav og innfri studentenes forventninger.

Utfordringene her lar seg ikke løse ved bare å kreve mer av aktørene i UH-sektoren. Behovet for et mer samstemt lovverk på tvers av sektordepartementene er innlysende, og et slikt arbeid må også omfatte en revurdering av tilsynsforordningene til NOKUT og Helsetilsynet. Det er kun gjennom et tydelig felles og overordnet ansvar for utdanning av helse- og sosialfaglig personell at det gir mening å føre tilsyn med og evaluere kvaliteten i praksisopplæringen.

### **Samarbeid med arbeidslivet**

Gjensidig samarbeid, for eksempel ved bruk av profesjonskompetanse fra arbeidslivet inn i UH-sektoren og bruk av akademisk kompetanse i arbeidslivet, er viktig for UH-institusjonene. Mulighetene for mobilitet mellom sektorene er i dag svært begrenset på grunn av stillingskategorier og kompetansekrav i UH-sektoren, ulikt lønnsnivå og status. I den grad lovarbeidet kan bidra til å legge til rette for økt mobilitet mellom sektorer bør dette prioriteres høyt.

### **Etter- og videreutdanning (EVU)**

Det er stort behov for etter- og videreutdanning, og regjeringens reform «Lære hele livet» illustrerer den nødvendige vektleggingen på sentralt nivå. UHR har allerede oversendt en utredning som gjennomgår det kompliserte og uklare regelverket som er knyttet til organisering og finansiering, først og fremst av videreutdanning. I den grad lovutvalget kan bidra til at UH-institusjonene i større grad kan være aktører for økt livslang læring, bør dette prioriteres høyt.

### **Internasjonale reguleringer**

Gjennom EØS-avtalen gjelder Yrkeskvalifikasjonsdirektivet også for Norge. Vi er innforstått med at dette går ut over mandatet til lovutvalget, men ville satt pris på om utvalget kunne kommentert de store utfordringene den ekstreme detaljeringsgraden i direktivet gir for å utvikle dynamiske utdanninger i takt med samfunnets behov, endringer i yrkesfeltet, digitale muligheter og nye læringsformer. Det er særlig direktivets beskrivelser av praksisstudier i sykepleierutdanningen som skaper store utfordringer.

### **Bestemmelser som kan utgå**

UHR mener at §7-9 *Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet*, kan fjernes fra uh-lovens tekst, jf. UHRs tidligere uttalelser i denne saken og presiseringsnivået i lovteksten.

### **Avsluttende kommentarer**

Basert på politiske signaler som er gitt, forventer UHR at universitetenes og høyskolenes autonomi vil bli styrket og tydeliggjort i den nye lovteksten. I stedet for å omtale begrensningene i hva institusjonene kan instrueres i, jf. uh-lovens §1-5, bør ny lovtekst formuleres slik at den omtaler det handlingsrommet universitetene og høyskolene faktisk har. Økt autonomi vil være et godt virkemiddel for å sikre at UH-institusjonene kan oppfylle sitt samfunnsmandat, spisse sine profiler og implementere en hensiktsmessig intern organisering, herunder avgjørelse om valgt eller tilsatt rektor. Det vil også være et godt virkemiddel for samarbeid med lokalt, regionalt og internasjonalt arbeids- og næringsliv og med andre utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljø.

Lovteksten er i mange tilfeller for detaljert og konkret. Det har resultert i at reguleringer, som har gode intensjoner, på noen områder virker mot sin hensikt. Særlig gjelder dette for UH-institusjonenes muligheter til å videreutvikle utdanningene. Videre bør den nye loven i størst mulig grad åpne for at institusjonene og fagmiljøene kan utvikle nye faglige og pedagogiske opplegg uten å komme i konflikt med lover og regler. Et eksempel på frivillig arbeid på nasjonalt nivå med godt resultat, er utviklingen av forskrift om rammeplan for ingeniørutdanning. UHR er bekymret for at den samme tilliten ikke blir vist de helse- og sosialfaglige profesjonsutdanningene.

Det er ofte flere departementer som engasjerer seg i utviklingen av UH-institusjonene, både når det gjelder drift av institusjonene og i utviklingen av utdanningene. For utdanningene ser UHR behov for et mer samstemt lovverk på tvers av sektordepartementene. Hovedansvaret for utvikling av høyere utdanning må tillegges de som har forsknings- og fagkompetanse, men utviklingen må skje i nært samarbeid med brukerne og arbeidslivet det utdannes til for å sikre relevansen.

Det bør ryddes i antallet forskrifter og vurderes om det er behov for alle som finnes i dag. Konkret ber vi i dette notatet om vurderinger knyttet til skikkethetsforskriften og detaljeringsgraden i forskriften om krav til mastergrad.

Regelverket knyttet til etter- og videreutdanning er for uklart og hindrer UH-institusjonene i å være de aktive bidragsytere de bør være på dette området.

Også internasjonale reguleringer, som Yrkesdirektivet, skaper utfordringer for norsk utdanning. Særlig gjelder dette for sykepleierutdanningene.

UHR håper disse innspillene vil være nyttige for UH-lovutvalget. Vi ønsker lykke til med videre arbeid, og ser frem til høringen i 2020.

Vennlig hilsen

Mari Sundli Tveit  
styreleder

Alf Rasmussen  
generalsekretær

Dette dokumentet er godkjent elektronisk ved UHR

Kopi til  
Kunnskapsdepartementet  
UHRs styre