

Høring – NOU 2020:3 Ny lov om universiteter og høyskoler

Norsk Tjenestemannslags (NTL) har følgende kommentarer til forslaget fra utvalget, som har utredet ny lov om universiteter og høyskoler. Vårt høringssvar er utarbeidet i samråd med våre lokale organisasjonsledd i berørte virksomheter.

Innledende kommentarer

Innledningsvis vil NTL påpeke at en utdannet, reflektert og kompetent arbeidsstyrke er en av bærebjelkene i den nordiske modellen i offentlig sektor hvor sterke fagforeninger deltar i en kombinasjon av interessekamp mot og tett samarbeid med ledelsen.

En medvirkende årsak til at Norge som nasjon klarte seg forholdsvis bra gjennom de økonomiske, og andre, krisene som har vært på denne siden av årtusenskiftet er den høyt utdannende befolkningen samt forskningens bidrag til produktivitet, innovasjon og kompetanse. Bevillingene til forskning og utdanning må styrkes vesentlig for å bidra til at vi motvirker nåværende og framtidige økonomiske nedturer. Internasjonale sammenligninger viser at Norge bruker relativt sett en liten andel av BNP på forskning. Investeringer i bygg og infrastruktur er et godt tiltak, både i gode og dårlige tider. Derfor krever NTL vekst i basisbevilgningene til universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter

I dagens økonomiske situasjon med økende arbeidsledighet gjør store skattekutt til de som har mest vondt verre for nasjonen. Disse pengene kunne blitt brukt til framtidens arbeidsplasser og en grønn omstilling. Universitets- og høyskolesektoren samt forskningsinstituttene har vært kontinuerlig under omstilling i mange år, samtidig som produktiviteten målt etter regjeringens kriterier har økt.

Norge har et stort fortrinn i internasjonal sammenheng, med kollektive rettigheter knyttet til stillingskodene som sikrer både forskningsbasert undervisning og tid til forskning for den enkelte. Trygge og forutsigbare arbeidsplasser er en egenskap i det norske arbeidslivet som representerer en verdi academia må verne om og styrke. Dette er et konkurransefortrinn i rekrutteringen av attraktiv arbeidskraft, både nasjonalt og internasjonalt. Trygghet i arbeidsforholdet og forutsigbare rammer for forskningen er helt sentralt i å sikre fri og uavhengig forskning.



Kapitel 1 Formål og virkeområde

Sentraliseringen innen høyere utdanning som vi ser ved Nord Universitet kan bli en problemstilling i region etter region over hele landet. Det er viktig at utdanningssystemet tar hensyn til og ivaretar voksne studenters, næringslivets og offentlig sektors behov for utdanning, forskning og utvikling utenfor de store byene. Dette for å sikre at hele samfunnet blir inkludert i samfunnets forsknings- og utviklingsaktivitet. De store geografiske forskjellene i utdanningsnivå må motvirkes med aktive politiske tiltak. Vi vet at mange bosetter seg i den regionen de har tatt utdanning, samtidig er det flere regioner som mangler kompetanse. NTL legger til grunn at den norske kunnskapsallmenningen trenger både universiteter og høyskoler. Høyskolene har et fortrinn gjennom å kunne tilby korte yrkesrettede profesjonsutdanninger, og har oftere en tettere kontakt med det regionale arbeidslivet enn universitetene. NTL er derfor bekymret over at høyskolenes samfunnsoppdrag ikke kommer tydeligere frem i meldingen. NTL krevet at høyere utdanning av god kvalitet skal være tilgjengelig for alle, i hele landet.

Kapitel 6 Utviklingstrekk framover

NTL slutter seg til utvalgets oppfatning om at gratisprinsippet i norsk høyere utdanning skal ligge fast. Utdanning er et gode for den enkelte og et gode for samfunnet

Utvalget peker i kapittel 6.3.5 på at etter- og videreutdanning i større grad vil kunne bli betalingsstudier i fremtiden. Dette er ikke et utviklingstrekk NTL ønsker velkomment. Etter- og videreutdanning er et gode og samtidig et krav fra arbeidslivet. Det betyr at arbeidstakere, for å kunne kvalifisere seg for jobber, i større grad enn tidligere er nødt til å ta etter- og videreutdanning. Det er ikke alle som har arbeidsgivere som kan dekke utgiftene og for mange vil økonomien begrense dem fra å ta etter- og videreutdanning. Det vil da ikke bli lik tilgang til utdanning, noe som er en uheldig utvikling.

Kapitel 8 Myndighetenes styring av universiteter og høyskoler

NTL støtter utvalgets forslag om at myndighetenes styring av universitets- og høyskolesektoren samlet sett bør bli mindre enn den er i dag. Historisk har universitetene nytt høy tillit og hatt frihet til selv å styre og regulere store deler av egen virksomhet som for eksempel læreinnholdet i undervisning og innholdet i forskning. NTL er derfor positive til en ny bestemmelse om at pålegg og instruksjoner til universiteter og høyskoler må gis skriftlig. Det er viktig å ha åpenhet og gjennomsiktighet i styringsprosesser.

Det er et uttalt mål å få ned antallet midlertidig ansatte i universitets – og høyskolesektoren. Det pekes videre på at det for forskningen og institusjonene kan by på faremomenter å basere seg på eksterne inntekter, som å svekke noe av fundamentet som den profesjonelle integriteten henter styrke fra. NTL mener universitetene og høyskolene heller bør få økt basisbevilgning for å sikre deres forskingsuavhengighet, faglige integritet, samt sikre hele, faste stillinger.

NTL mener at finansiering av utdanningsinstitusjonene må bidra til å opprettholde desentraliserte studietilbud, og at basisbevilgningene i første omgang økes til 80% av tildelingene over statsbudsjettet. Finansieringen må tilpasses til strukturen, ikke strukturen til finansieringsordningen.

Universitets- og høyskolesektoren opplever fremveksten av stadig flere direktorater (f.eks. NOKUT, UNIT og Diku) som griper inn med nye krav til virksomheten. Disse kravene er mange og til dels også motstridende slik at institusjonenes akademiske frihet trues. NTL opplever at det overordnede politiske ansvaret for sektoren blir utydelig. I tillegg ser vi at det også blir vanskeligere å ta ut medbestemmelse i ulike saker. Det er flere grunner til det. For det første fører opprettelsen av nye direktorater til at penger som før gikk til sektoren blir brukt til å danne nye forvaltningsorgan. For det andre blir beslutningsprosessene med dette annerledes. Overføring av oppgaver til direktorat og tilsvarende forvaltningsorgan betyr at disse oppgavene blir behandlet annerledes enn de ville ha blitt hvis de hadde vært lagt til departementsavdelinger som opererer med kort avstand til politisk ledelse.

UNIT har for eksempel et førende prinsipp om at dersom markedet kan utføre en tjeneste som f.eks. felles klientdrift, så skal denne tjenesten kjøpes inn av alle i sektoren, mens hoveddriften skal gjøres ved en av institusjonene. NTL mener at krav av denne typen gjør det vanskelig for fagforeningene å ta ut medbestemmelse fordi vi ikke får muligheten til å mene noe om hvilke system som skal kjøpes inn, om vi skal kjøpe det inn, hvordan det skal organiseres, hva systemet skal brukes til eller ikke brukes til.

NTL er enige i at vi må ha systemer for på den ene siden å kvalitetssikre og kontrollere utdanningsinstitusjonene slik at vi kan sikre et godt utdanningstilbud for hele landet, og samtidig kan påse at skattebetalernes penger blir fornuftig brukt og kommer alle regioner til gode. I dag har kvalitetsbegrepet innen utdanningsfeltet blitt mer og mer et politisk og administrativt begrep, og mindre og mindre et faglig begrep. Det er ikke lengre de med vitenskapelig bakgrunn, og med praktisk og teoretisk erfaring knyttet til forskning og undervisning som skal vise vei når det gjelder kvalitet. Andre profesjoner (eksempelvis jurister og økonomer), og nye organer (eksempelvis Utdanningsdirektoratet og NOKUT) har sin egen agenda. Da minster institusjonene mye av sin autonomi.

Bygg og eiendom

NTL er motstandere av en overføring av sektorens eiendommer til Statsbygg, og er glad for at Regjeringen har lagt dette forslaget i skuffen. Det er viktig at bygninger og lokaler må være i konstant utvikling for å møte de krav som forskning, undervisning og formidling krever. Dette ivaretas best når kjernevirksomhet og støttetjenester arbeider tett sammen i samme organisasjon.

Kapitel 15 Akademisk frihet

NTL er positive til forslaget om styrking av akademisk frihet der ansatte som benytter den akademiske friheten i sitt arbeid skal vernes av arbeidsgiver.

Kapitel 17 Opptak

Utvalget foreslår at muligheten for å gi tilleggspoeng basert på kjønn fjernes i opptaksforskriften. NTL er ikke enige med utvalget i dette. Vi mener argumentasjonen om å i stedet iverksette tiltak på nivået under høyere utdanning ikke er tilstrekkelig. Vi ønsker slike tiltak velkomne, men mener det er ikke noen motsetning her. Det må jobbes med tiltak for kjønnsbalanse i utdanning og yrkesliv gjennom hele utdanningsløpet og i arbeidslivet. Kjønnsblandede studentmasser er et gode. Vi trenger kvinnelige teknologer til å sette sitt preg på innovasjons- og teknologiutviklingen, og vi trenger mannlige psykologer og sykepleiere. I dette ligger også at de som utdanner seg bør gjenspeile samfunnet.

Kjønnspoeng er et godt virkemiddel for å få mer utjevning av kvinner i mannsdominerte utdanninger og yrker, og omvendt. Dette er bra for utdanningene, for likestillingen, for arbeidslivet og for samfunnet.

Kapitel 19 Studenters læringsmiljø

NTL går imot forslaget om å fjerne plikten til å arbeide forebyggende mot trakassering og seksuell trakassering. Utvalget foreslår å fjerne plikten til å arbeide forebyggende mot trakassering og seksuell trakassering ved å ta ut bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven § 4-3 første ledd. Denne paragrafen ble tatt inn i universitets- og høyskoleloven som en lovendring fra 1. august 2019 og ble vedtatt for å tydeliggjøre institusjonenes ansvar og understreke betydningen av forebyggende arbeid mot seksuell trakassering i høyere utdanning. NOU lovutvalget begrunner sitt forslag med at fordi den samme plikten framkommer i likestillings- og diskrimineringsloven §13 sjette ledd vil en egen bestemmelse i universitets- og høyskoleloven være en dobbeltregulering som vil svekke helheten i lovverket og hindre brukervennligheten.

NTL er uenig i begrunnelsen for å ta ut § 4.3 første ledd. Eksplisitt henvisning til trakassering i sektorloven via denne paragrafen ble tatt inn som et resultat av sektorens anerkjennelse av trakassering og seksuell trakassering som et særlig stort problem og nødvendigheten av å prioritere feltet over tid. Dette ble tydelig i kartleggingen som ble gjort av universitetene og høyskolene selv (2019) og Studentenes helse- og trivselsundersøkelse (SHoT, 2018). De ulike kartleggingene og alle avisoppslag om saker som kom frem under #MeToo viser med tydelighet at det er behov for §4.3 første ledd i Lov om universiteter og høyskoler.

Kapitel 21 Undervisning, vurdering, sensur, klage på eksamen og utstedelse av vitnemål

I prinsippet støtter NTL forslaget om ekstern sensur, men vi mener utvalget ikke fullt ut har tatt innover seg de endringene som har skjedd i sektoren siden forrige gang det var normen, og dermed ikke tar høyde for de sannsynlige konsekvensene. NTL ser derfor følgende utfordringer:

1. Alle arbeidstidsundersøkelser viser at vitenskapelige i sektoren i snitt jobber langt utover normalarbeidsdagen. Ekstra tid brukt på sensur vil dermed måtte bety mindre tid brukt på andre aktiviteter. Dersom målet er økt læringseffekt er vi usikre på om mer tid brukt på ren summativ evaluering er bra dersom det sannsynligvis vil innebære mindre tid til emneutvikling og til utvikling av f.eks. formative evalueringsformer i løpet av semesteret. Tiden etter eksamen og før semesterstart er ofte den tiden som ansatte kan bruke til å videreutvikle emner og undervisningsopplegg. Konsekvensen av dette forslaget, om enn ikke intendert, kan dermed bli økt grad av "snu bunken".

2. Mange institusjoner har samordnet emner og studieprogram og har mange store emner med svært mange studenter (ofte mange hundre). Det vil gjøre belastningen på enkeltsensorer svært stor, og gjøre det ekstra krevende for enkelte fagmiljø å finne noen som ønsker å stille opp.

3. Strukturreformen har gjort at en relativt sett mindre andel av de ansatte i sektoren er eksterne. Mange som tidligere ble brukt som eksterne sensorer av mange fagmiljø er nå

rett og slett blitt innfusjonert i samme institusjon. Dette er forsterket ved at man i en del tilfeller, som f.eks. NTNU, har lagt det faglige til grunn og at man slik også har samlet de mest relevante fagmiljøene fra ulike deler av landet i samme institusjon. Dette gjør jakten på eksterne sensorer krevende for mange fagmiljø.

4. Vi har fått nye digitale eksamensformer. Enkle digitale flervalgsoppgaver er tatt i bruk mange steder, særlig på emner med mange studenter. I noen tilfeller kan det være gode faglige begrunnelser for denne eksamensformen. Andre steder er det nok rett og slett et spørsmål om kapasitet på store emner. Det å øke belastningen ved sensur vil skape et økt press mot å benytte denne eksamensformen også der det ikke er faglig ønskelig om å innføre den.

5. Sektoren har i de senere årene blitt pålagt årlige "ABE"-kutt i budsjettene uten tilsvarende bortfall i oppgaver. Tvert imot har strukturreformen gitt en struktur med større og mer komplekse institusjoner som har et permanent større administrativt behov. Det gjør at institusjoner heller ikke har mulighet til å møte nye arbeidsoppgaver med oppbemanninger. Det vil også påvirke andelen som frivillig tar på seg ekstern sensur negativt.

Vi opplever ikke at konsekvensene av disse forholdene blir tatt høyde for når kostnadene ved ekstern sensur vurderes i kapittel 38. Dersom lærestedene faktisk skal klare å rekruttere nok sensorer, er det ikke usannsynlig at det vil få økonomiske konsekvenser. Utvalget tar heller ikke innover seg de økte praktiske problemene med slik rekruttering.

NTL vil ikke avvise forslaget om dobbel sensur, men mener et slikt forslag må komme sammen med økte ressurser til sektoren som kan fullfinansiere denne økte oppgavemengden, samt med forslag som kan sikre at det ikke brukes uforholdsmessig mye administrative og faglige ressurser på å finne eksterne sensorer. Dersom dette ikke oppfylles mener vi forslaget må legges bort.

Kapitel 27 Styret og den daglige ledelsen

NTL slutter seg til mindretallet i utvalget foreslår følgende: Dagens bestemmelser om at statlige universiteter og høyskoler selv kan bestemme om de skal ha ekstern styreleder og ansatt rektor eller valgt rektor som styrets leder, videreføres. Dette er viktig for å sikre autonomien til universitetene/høyskolene, samt ivareta demokratiet. Flertallet i utvalget går inn for at universiteter og høyskoler skal ha ekstern styreleder, og at institusjonene selv bestemmer om rektor skal ansettes eller velges. Slik NTL ser det, vil forslaget om at alle skal ha en ekstern styreleder føre til en svekkelse av universitetsdemokratiet. Utvalgets forslag er etter vårt skjønn kun praktisk begrunnet og svært lite prinsipiell, og mangler analyse av hva faglig og valgt ledelse ved universitetene vil si.

For det første vil NTL trekke fram at forslaget om ekstern styreleder kun hviler på et ubegrunnet premiss om at det finnes dyktigere ledere utenfor institusjonen enn innenfor. For det andre hevdes det at antallet kandidater øker ved ekstern rekruttering. I de tilfeller der lærestedene har gått til ansettelse, har det erfaringsmessig ikke vært flere kandidater; tallet har vært om lag som ved valg. For det tredje vil en lukket ansettelsesprosess gjøre at universitetssamfunnet ikke kan vurdere kandidatene slik de kan ved valg av en rektor, som

må ha institusjonens legitimitet og ha et tydelig mandat fra institusjonens ansatte og studenter for å kunne bli valgt, og eventuelt gjenvalgt.

Akademisk frihet innebærer en individuell frihet for ansatte, og det innebærer en viss institusjonell autonomi. Dersom akademisk frihet skal fungere, må det være en kobling mellom de to frihetene - den enkelte ansatte må ha makt over styringen av institusjonen, slik at en institusjonell autonomi forvaltes av kollektivet av ansatte og studenter.

Denne koblingen mellom individuell og institusjonell autonomi er blitt gradvis svekket gjennom at ansatte og studenter har fått stadig mindre innflytelse over styringen av sine institusjoner. Innføring av flere ikke-valgte styrerepresentanter og økende åpning for ansatte ledere på alle nivå, er to sentrale elementer i denne utviklingen. Forslaget om at rektor ikke skal være styreleder, er et nytt skritt i samme retning.

En valgt rektor fra institusjonen selv har kjennskap til universitetets egenart. For å ivareta dette, må valgt rektor også være styreleder. Fordi målet for universitetene er et annet kan de ikke ledes etter mønstre som hentes fra en bedrift eller en etat, eller av ledere med en slik bakgrunn. Ledere må ha lojalitet, men den skal primært gå til fagligheten, til universitetssamfunnet som bærer av denne verdien og til universitetenes brede samfunnskontrakt. Ansatte ledere vil ha sin lojalitet oppover, og dermed miste legitimitet hos de ansatte. Ledelse ovenfra og ned svekker den entusiasmen og innsatsviljen hos medarbeiderne som i dag er en uvurderlig ressurs. Legitimitet handler om lojalitet og troverdighet som går begge veier. NTL mener at ordningen med valgt rektor fungerer best i så måte.

Dersom akademisk frihet skal være til mer enn festtaler, må de som skal forvalte denne friheten faktisk ha innflytelse også over de institusjonene som setter rammene for denne friheten. Om vi skal klare å verne om universitetenes egenart hvor den individuelle forskningsfriheten rår, mener NTL at flertallets forslag må avvises.

Vi støtter utvalgets mindretall i at styret i tilfeller med ansatt rektor må ha fullmakt til selv å velge styreleder, og at styret ikke kan ha fullmakt til å avsette en valgt rektor, men at styret eventuelt kan utlyse et nyvalg.

NTL støtter forslaget om videreføring av dagens ordning med vekting av stemmer ved valg internt på institusjonene. Alles bidrag er like viktig for at organisasjonen og sektoren skal fungere. For koblingen av valgte ledere opp mot forvaltningen av den akademiske friheten, vil derimot dette poenget undergraves uten vekting. Det betyr derimot ikke at dagens vekting er den riktige. Spørsmålet om vekting av stemmer krever en mye grundigere diskusjon enn det utvalget har foretatt.

Når det gjelder bestemmelsene om styrets oppgaver foreslår utvalget dette videreført, herunder bestemmelsen om at Styret selv skal fastsette virksomhetens interne organisering. NTL mener det ville vært hensiktsmessig med en klargjøring i lovteksten av hva som faktisk ligger i dette. Vi tenker særlig på grenseskillet mellom loven og Hovedavtalen i staten sine regler om forhandlingsplikt ved organisasjonsendringer.

Det er lite hensiktsmessig at styret selv ved en institusjon, og særlig for de større lærestedene, skal treffe alle beslutninger om organisering av seksjoner og enheter i fellesadministrasjonen. Derfor foreslår NTL at det presiseres at styrets fullmakt gjelder den faglige organiseringen av universitetet eller høgsolen og ikke den administrative organiseringen.

Kapitel 28 Ansettelser

Hovedregelen i norsk arbeidsliv er at arbeidstakere skal ansettes fast jamfør Arbeidsmiljøloven og Lov om statens ansatte. Likevel brukes midlertidig ansettelse langt mer i akademia (med andel på ca. 20%), enn i arbeidslivet ellers (andel på ca. 8%) samlet sett. NTL aksepterer at utdanningsstillinger som stipendiater og postdoktor er midlertidige, men ser ingen grunn til at andelen midlertidige innenfor andre stillingstyper skal være høyere enn samfunnet for øvrig.

NTL er enig med utvalget som går langt i å erkjenne at det ikke er lovverket i seg selv som er problemet, men praktiseringen av det. NTL har derimot problemer med å forstå at forslaget om at postdoktorer ikke lengre skal kunne ansettes i mer enn en periode vil kunne redusere antall midlertidige i denne kategorien, så lenge denne høye andelen er knyttet til andre stillingsgrupper enn utdanningsstillingene. Vi er enige i at det er problematisk at ansatte gjentatte ganger ansettes i postdoktorstillinger, men den foreslåtte løsningen gjør ikke at det blir enklere for den enkelte å kvalifisere seg til vitenskapelige toppstillinger. Dersom det settes et tak på antall postdoktorstillinger den enkelte kan ha, frykter vi at det i enkelte fagområder kan bli omtrent umulig å bygge en vitenskapelig karriere i Norge. Det blir da vanskelig å konkurrere med utenlandske søkere, som ofte har både to og tre postdoktorperioder bak seg. Byrden bæres dermed av den enkelte ansatte, uten at arbeidsgiver og virksomhetene må iverksette tiltak for å redusere midlertidigheten.

NTL deler som sagt utvalgets forståelse av at det blant annet er praktiseringen av regelverket som ofte leder til at universitetene bruker midlertidig ansettelser i utstrakt grad. Utvalget foreslår at universitetene selv må finne løsninger på hvordan de kan bruke regelverket for å ansette fast. NTL holdninger er imidlertid at kravet om at finansieringen av universitetene i stor grad skal dekkes via eksterne forskningsmidler er et av hovedproblemet, og som gjør at akademia ikke vil bære den økonomiske byrden og ansette fast istedenfor midlertidig.

Den økende vekten som legges på bevilgninger fra EU og Forskningsrådet og på eksterne inntekter fra næringslivet og det offentlige, skaper en rekke problemer. Universitets- og høgscoleansatte presses i en slik struktur til å bruke sin frie forskningstid på å skrive søknader og anbud, og senere utføre oppdragsforskning i stedet for forsker-initierte prosjekter finansiert av basismidler.

Midlertidigheten øker ved at flere blir midlertidig ansatt i sektoren for å utføre arbeid som er tidsbegrenset fordi finansieringen opphører. Siden midlertidig eksterne midler åpenbart fører til at institusjonene i overveiende grad ansetter midlertid, vil vårt forslag være at en større del av finansieringen gis som basisbevilgninger.

Med hilsen
NORSK TJENESTEMANNSLAG

/s/
Ellen Dalen
Andre nestleder


Thomas Sandvik
forbundssekretær