

Innspill knyttet til rettslig regulering og regelverksstruktur til Universitets- og høyskolelovutvalget

Innhold

1. Innledning	1
2. Regulering av kvalitet	2
2.1. Rettslig regulering som virkemiddel	2
2.2. Kvalitetssikrer og kvalitetsutvikler	2
3. Dagens regulering av universiteter og høyskoler.....	2
3.1. Kontroll og handlefrihet	2
3.2. Andre virkemidler.....	3
4. Regelverksstruktur	4
4.1. Innledning.....	4
4.2. Forskriftsstruktur	4
4.3. Forskrifter rettet mot studieprogram.....	5
4.4. Lokale forskrifter	6
5. Et begrensende regelverk?	6

1. Innledning

Formålet med dette notatet er å er gi Universitets- og høyskolelovutvalget, som ble oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 22. juni 2018, et generelt innspill knyttet til universitets- og høyskoleloven¹.

Overordnet ønsker NOKUT at det i forbindelse med Universitets- og høyskoleutvalgets arbeid rettes fokus mot hva i universitets- og høyskolesektoren som egner seg for rettslig regulering. Vår hovedproblemstilling er om universitets- og høyskoleloven og underliggende forskrifter har en optimal balanse mellom det å oppstille minstekrav og det å samtidig gi det handlings- og utviklingsrommet som er formålstjenlig for at universiteter og høyskoler skal kunne realisere målsettingen om å drive virksomhet på høyt internasjonalt nivå. I tillegg ønsker vi å fremheve behovet for en opprydning i lov- og forskriftsstrukturen.

I det følgende pekes det på noen konkrete utfordringer som NOKUT har merket seg. Det tas for øvrig forbehold om at dette ikke er en uttømmende angivelse, men en skisse av enkelte hovedproblemstillinger.

¹ Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven).

2. Regulering av kvalitet

2.1. Rettslig regulering som virkemiddel

En grunnleggende forutsetning for at styring skal ha intendert effekt er at den som styres kan forstå styringssignalene uten for store anstrengelser. Nyttan av lovgivning som styringsmiddel vil være begrenset til hva institusjonene kan forventes å forstå at de er forpliktet til. Ved bruk av rettslige styringsmidler vil følgelig det å gjøre regelverket så forståelig og oversiktlig som mulig være sentralt for å oppnå styringseffekt.

2.2. Kvalitetssikrer og kvalitetsutvikler

Det råder allmenn enighet om at staten bør søke å legge til rette for og motivere institusjonene til å holde høy kvalitet. Det er likevel ikke åpenbart at regulering i lovgivningen representerer den mest effektive virkemiddelbruken. Lovlighetskontroll som verktøy må brukes der det er egnet, og det er viktig å ha et realistisk perspektiv på effekten av lovregulering og lovlighetskontroll.

Gjennomgående vil vi anføre at lovfesting kan være nyttig for å etablere en del minstestandarder, men en forutsetning for at regulering av kvalitet skal ha en reell styringseffekt er som nevnt at det er mulig å forstå hva dette innebærer av forpliktelser. Det som anses nødvendig eller hensiktsmessig å regulere må kommuniseres i regelverket på en tydelig måte for å fungere etter sin hensikt. Kravene som påhviler institusjonene, som tilsynsmyndighetene forvalter, må være mulig å forstå og håndheves på en forutsigbar måte.

I tillegg må man ta høyde for at der kvalitet er en målsetting, er dette som regel et mangefasettert og komplekst fenomen. Det vil som regel være et dynamisk felt som skal utvikles og med områder med lokale forutsetninger. Kontroll og veiledningsoppgaver må organiseres slik at kompleksiteten ikke underkjennes. Det vil derfor i mange sammenhenger ikke nødvendigvis være den beste løsningen å være mer konkret i rettsgrunnlaget. Fokuset kan da lett utelukkende rettes mot oppfølging av lov- og forskriftsverkets minstestandarder i stedet for en dialog om eksempler til etterfølgelse og videreutvikling. Det bør derfor vurderes om andre virkemidler enn regelverksstyring egner seg bedre.

3. Dagens regulering av universiteter og høyskoler

3.1. Kontroll og handlefrihet

I universitets- og høyskoleloven § 1-1 heter det at loven skal legge til rette for at universiteter og høyskoler tilbyr høyere utdanning og utfører forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid på høyt internasjonalt nivå. I tillegg beskrives et sentralt formidlingsoppdrag.

Vår hovedproblemstilling er om universitets- og høyskoleloven og underliggende forskrifter har en optimal balanse mellom det å oppstille minstekrav og det å samtidig gi det handlings- og utviklingsrommet som er formålstjenlig for at universiteter og høyskoler skal kunne

realisere målsettingen om å drive virksomhet på høyt internasjonalt nivå – og være den ledende drivkraft i den kunnskapsutviklingen som det norske samfunnet trenger. Et sentralt spørsmål er hvordan statens kontroll- og støttesystem kan bistå institusjonene best mulig, og hvordan forvaltningen kan bidra til å finne en bedre balanse mellom legislativ styring og prosesser som stimulerer til mer faglige utviklingsprosesser.

I arbeidet med å finne en optimal ballanse mellom klare rammer for den faglige virksomheten og tilstrekkelig handlingsrom for utvikling og lokale tilpasninger, må det foretas bevisste vurderinger. Fokuset for diskusjonen om reguleringsintensitet bør ikke bare konsentrere seg om enkeltreguleringer, men også om helheten. Hvor er det viktig for staten å ha klare rammer og kontroll? Hvor er det viktig for institusjonene å ha handlefrihet?

Vi ønsker en praksis der staten i utgangspunktet kun regulerer det som er nødvendig for å sikre rammene for høyere utdanning av god kvalitet, samt sikrer at institusjonene utfører kvalitetsarbeid av høy kvalitet, og at loven legger til rette for en effektiv bruk av andre virkemidler for å stimulere til ytterligere utvikling. NOKUT ønsker at utvalget vurderer hvorvidt dagens regulering er for omfattende og om den på nåværende tidspunkt gir tilstrekkelig handlingsrom til institusjonene når det gjelder kvalitetsutvikling.

3.2. Andre virkemidler

Den uttalte styringsambisjonen gjennom universitets- og høyskolelovgivningens regulering av kvalitet er moderat av hensyn til institusjonenes faglige autonomi. Likevel oppstilles det i regelverket enkelte svært spesifikke krav som kan sies å gripe forholdsvis dypt inn i den samme autonomien. Ett eksempel er at det stilles en rekke krav ved akkreditering av master- og doktorgradsstudier. Dette inkluderer både kvalitative krav til institusjonens fagmiljø og fagområde, og presise og kvantitative krav til institusjonenes fagmiljørekruttering og gjennomstrømming på doktorgradsnivå, herunder krav til prosentvis andel av institusjonens ansatte som skal ha førstestillingskompetanse.² En slik regulering vil kunne svekke fleksibiliteten. Fokuset blir trukket vekk fra andre forhold som reelt sett er viktig for utdanningskvaliteten og føre til at institusjonene ikke fullt ut får utnyttet handlingsrommet til å jobbe målbevisst med kvalitetsutvikling.

Det fremstår som rimelig å anta at institusjonene ønsker å ha høy kvalitet i sin virksomhet uten at krav om dette er nedfelt i lov og forskrift. De er i en situasjon der de både på person- og institusjonsnivå konkurrerer om faglig prestisje og studenter. Dette tilsier at det er mekanismer som, i hvert fall et godt stykke på vei, vil kunne sørge for en positiv utvikling uten statlig intervensjon. I tillegg tror vi at dagens reguleringstrykk og finmaskethet øker

² Se forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften) § 3-3 og forskrift 7. februar 2017 nr. 137 om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften) § 2-3.

sannsynligheten for at institusjonene posisjonerer seg på den trygge siden for å unngå kritikk, eller bli utsatt for tilsyn.

Sektorbildet, slik vi ser det, tyder på at det er på støtte-, utviklings- og stimuleringsiden det viktigste kvalitetsarbeidet vil foregå. Dette er ingen underkjennelse av behovet for styring av sektoren gjennom lov og lovlighetskontroll på visse områder, men en erkjennelse av at de fleste norske universiteter og høyskoler ønsker å bruke hoveddelen av ressurser på faglig utvikling og på utviklingsarbeid for å kunne levere utdanning som samsvarer med samfunnets og arbeidslivets behov. Vi tror det er nødvendig å ha mer fokus på andre virkemidler for å sikre og utvikle høy kvalitet i høyere utdanning. Etter vår oppfatning bør det derfor gjøres en fornyet vurdering av hvordan staten skal følge opp kvalitets- og utviklingsarbeidet ved institusjonene.

4. Regelverksstruktur

4.1. Innledning

Der lovlighetskontroll skal brukes som styringsmiddel er brukervennligheten av regelverket sentralt, spesielt hvordan lov- og forskriftsstrukturen er bygget opp.

Behovet og potensialet for en retsteknisk forenkling av regelverksstrukturen på universitets- og høyskolesektoren er etter vår oppfatning betydelig. Det bør blant annet foretas en fornyet vurdering og tydeliggjøring av hvilke type regler som skal reguleres på de ulike nivåene av lov- og forskriftshierarkiet, overlappende regulering i ulike forskrifter bør reduseres og en del av gjeldene forskrifter bør antakelig slås sammen, kortes ned eller avskaffes.

4.2. Forskriftsstruktur

NOKUT sine bestemmelser vedrørende kvalitetsarbeid, akkreditering og tilsyn er i dag gitt på tre nivåer i regelverket. Både Kunnskapsdepartementet, NOKUT og institusjonene selv er i universitets- og høyskoleloven gitt egne forskriftshjemler. Forskriftsstrukturen fremstår som svært uoversiktlig med flere til dels omfangsrike forskrifter. Etter NOKUTs oppfatning er det behov for en gjennomgang av dette regelverket med sikte på forenkling og økt brukervennlighet.

NOKUT har særlig merket seg behovet for en helhetlig gjennomgang av Kunnskapsdepartementets studiekvalitetsforskriften og NOKUTs studietilsynsforskriften, som gir utfyllende bestemmelser til departementets forskrift. For NOKUT fremstår det som unødig kompliserende at departementet og NOKUT fastsetter hver sine forskrifter om grunnleggende samme tematikk rettet mot samme pliktsubjekter. Konsekvensen er at den som vil skaffe seg en fullstendig oversikt over regelverket må lese både loven og to forskrifter hver for seg og opp mot hverandre. Dette er tungvint både for de som skal forvalte regelverket og for de som er forpliktet av det.

Grensesnittet mellom de ulike forskriftene fremstår i mange tilfeller også som utilstrekkelig avklart. Dette medfører at det finnes dobbeltregulering som skaper utfordringer med hensyn til innbyrdes konsistens mellom forskriftene. Spesielt uheldig er de tilfellene hvor regler med samme eller overlappende rettslige innhold er gitt med forskjellig ordlyd i de ulike forskriftene. Dette skaper uklarhet med hensyn til om variasjonene i ordlyden innebærer betydningsforskjeller. Slik dobbeltregulering med samme eller beslektede regler i ulik språkdrakt finnes for eksempel i nevnte studiekvalitetsforskrift og studietilsynsforskrift.

Forskriftsbestemmelser om grunnleggende samme tematikk rettet mot samme pliktobjekter bør være samlet i en og samme forskrift. Ved å samle bestemmelser om samme tema slipper institusjonene forholde seg til unødvendig mange regelsett og kan enklere skaffe seg et fullstendig overblikk over kravene som påhviler dem. Dette bidrar til bedre rammebetingelser for koordinering av regler og øker brukervennligheten.

Kunnskapsdepartementet har uttrykt ønske om en utvikling der NOKUT i større grad overtar ansvaret for forskriftsforvaltningen i universitets- og høyskolesektoren. Det vil kunne medføre en tettere dialog mellom Kunnskapsdepartementet og NOKUT med tanke på å utvikle et adekvat regelverk på dette området.

4.3. Forskrifter rettet mot studieprogram

Som et mer konkret eksempel for å illustrere omfanget av forskriftsverket institusjonene må forholde seg til, ønsker vi å trekke frem reguleringen av studieprogram. Utformingen av alle studieprogram i Norge reguleres i dag av minst fem til åtte forskjellige lover, forskrifter og andre type reguleringer. Disse omfatter:

- a. Universitets- og høyskoleloven
- b. Studiekvalitetsforskriften
- c. Forskrift 8. november 2017 nr. 1846 om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring
- d. Studietilsynsforskriften
- e. [Forskrift 1. desember 2005 nr. 1392 om krav til mastergrad – for alle mastergrader]
- f. Lokale forskrifter
- g. [Rammeplaner – innenfor fagområdene helse, lærer, ingeniør og regnskap og revisjon]
- h. [Forskriftsfestede nasjonale retningslinjer – for helseutdanninger]
- i. [Nasjonale eller internasjonale standarder, konvensjoner og avtaler – for maritime og luftfartsfaglige utdanninger m.m.]

I tillegg må en rekke utdanninger innrette sine studier med tanke på å oppfylle kravene i det europeiske yrkeskvalifikasjonsdirektivet.

Grensesnittet mellom de ulike forskriftene fremstår i mange tilfeller som utilstrekkelig avklart. NOKUT har derfor et sterkt ønske om at utvalget gir noen tydelige signaler om behovet for opprydning og forenkling på dette området.

4.4. Lokale forskrifter

Et særlig tema er hvilken forskriftsmyndighet som skal gis til den enkelte institusjon. Regelverk som det ikke er særlige grunner til at må tilpasses lokale forskjeller, bør som utgangspunkt reguleres i et sentralt og generelt regelverk.

Universitets- og høyskoleloven etterlater etter vår oppfatning i overkant mange uregulerte problemstillinger som institusjonene må ta stilling til og fastsette regler for i sine lokale forskrifter. Hjemmelsgrunnlagene for disse lokale forskriftene er tidsvis angitt nokså uspesifisert, både med hensyn til hva det konkret skal fastsettes regler om og hvilke hensyn reglene skal ivareta. Som eksempel kan adgangen for institusjonenes styre til å fastsette eksamensreglement i medhold av universitets- og høyskoleloven § 3-9 syvende ledd nevnes.

Disse løst angitte forskriftshjemlene medfører en risiko for at institusjonenes forskrifter mangler regulering av sentrale forhold. Ordningen fremstår heller ikke som egnet til å sikre at forskriftene på institusjonsnivå blir utformet på en adekvat og betryggende måte. I tillegg åpner ordningen med lokale forskrifter for potensielt store forskjeller med hensyn til hvordan like forhold blir regulert fra institusjon til institusjon.

Fra vårt ståsted synes det å være behov for en gjennomgang av hva det er naturlig og hensiktsmessig at det gis generelle regler om i sentralt regelverk og hva som skal overlates til hver enkelt institusjon.

5. Et begrensende regelverk?

Avslutningsvis ønsker NOKUT å rette oppmerksomheten mot hvorvidt dagens regulering bidrar til å sette norske universiteter og høyskoler i stand til å arbeide aktivt for å møte dagens og morgendagens samfunns- og arbeidsliv. Spørsmålet er om lovens formål i tilstrekkelig grad åpner opp for fremtidens utvikling og om dagens regulering innbyr til at institusjonene våger å ta sjanser for å utvikle seg og utarbeide nye konsepter innenfor høyere utdanning. Mer konkret kan det stilles spørsmål ved om det gis tilstrekkelig rom for innovasjon, både når det gjelder rammene for utdanning og når det gjelder å utvikle den faglige kunnskapsbasen. Som eksempler på nyvinninger hvor regelverket kan bidra til å skape utfordringer, kan grunnutdanning og videreutdanning i samarbeid med arbeidslivet og overganger mellom ulike utdanningstyper nevnes.

I en europeisk kontekst ser vi også eksempler på at nasjonal lovgivning kan virke hemmende på utvikling av faglig samarbeid. Dette gir seg utslag ved for eksempel felles eller delte grader. I europeisk kontekst er det utarbeidet en «European Approach for Quality Assurance of Joint

Programmes», men en forutsetning for å kunne følge denne er at de nasjonale lovgivningene gir rom for å kunne dispensere fra nasjonale krav for å sikre en felles (høy) europeisk standard.

Nylig er også initiativet European Universities lansert. Norske universiteter har vist interesse for dette initiativet, men dersom de sømløst skal kunne delta vil det trolig være behov for å dispensere fra gjeldende regulering. Det samlede regelverket bør derfor inneholde en klausul om å kunne fravike spesifikke kvalitetskrav dersom samarbeidet samlet sett sikrer høy internasjonal kvalitet. En slik dispensasjon kan gis av Kunnskapsdepartementet eller eventuelt etter fullmakt av NOKUT.