

UTREDNING AV LOVVERKET FOR STUDENTERS LÆRINGSMILJØ

Med forslag til endringer



Norsk studentorganisasjon (NSO)

11. mai 2017

Som et ledd i Norsk studentorganisasjons (NSO) mål om å styrke studenters læringsmiljø, har det vært behov for en gjennomgang av dagens lovverk. Spesielt gjelder dette universitets- og høyskolelovens § 4-3 om læringsmiljø.

Utredningsoppdraget er fullført. Denne rapporten inneholder resultatet av utredningen med tilhørende forslag til en revisjon av lovverket for studenters læringsmiljø.

INNHold

Innhold	3
DEL I Innledning	5
1. INNLEDNING.....	5
1.1. Innledning om utredningen	5
1.1.1. NSOs mandat	5
1.1.2. Anses studentenes læringsmiljø som viktig for det øvrige samfunnet?	5
1.1.3. Dagens lovsituasjon	5
1.2. Oppbygning av utredningen	6
1.3. Om NSO.....	7
1.4. Hvorfor styrke lovverket rundt læringsmiljø.....	7
1.5. Faglige valg for utredningen	7
Del II Rettsbildet.....	8
2. Innholdet i loven.....	8
2.1. Lovgrunnlaget.....	8
2.2. Premisser for tolking og forståelse for bestemmelsen	9
2.3. Tolking av loven	9
3. De ansvarlige	9
3.1. De ansvarlige for læringsmiljø på institusjonene	9
3.1.1. Fritak	10
3.2. Læringsmiljøutvalg	10
3.2.1. Rapport fra NSOs læringsmiljøpolitiske komite.....	11
3.3. Andre aktører som er ansvarlige	12
3.4. Oppsummering.....	12
4. Læringsmiljørettigheter	13
4.1. Definisjon av begrepet.....	13
4.2. Hva legges i begrepet «læringsmiljø»?	13
4.3. Fysiske rettigheter	14
4.3.1. Studenter med nedsatt funksjonsevne.....	14
4.4. Manglene ved lovteksten.....	15
4.4.1. Det psykososiale læringsmiljøet	15
4.4.2. Det digitale læringsmiljøet	15
4.5. Oppsummering.....	15
5. Tilsyn - Kontrollorgan	16
5.1. Tilsyn.....	16

5.1.1.	Arbeidstilsynet	16
5.1.2.	NOKUT	17
5.1.3.	Difi	17
5.2.	Oppsummering.....	17
6.	Dagens læringsmiljøvern for studenter	19
6.1.	Studenter og arbeidsmiljøloven	19
6.2.	Forskjeller fra arbeidsmiljøloven og læringsmiljølovverket.....	19
6.3.	Forsikring for studenter.....	20
6.4.	Sammendrag.....	20
Del III – Styrking av lovverket.....		21
7.	Forslag for å styrke lovverket	21
7.1.	Læringsmiljøkapittel	21
7.2.	Forskrifter	26
8.	Konklusjon av utredning.....	27
DEL IV – ny politikk fra nso om læringsmiljø		28
9.	Politisk dokument for bedring av studenters læringsmiljø	28
9.1.	Definisjon av begrepet læringsmiljø.....	28
9.2.	Styret og ledelsen ved utdanningsinstitusjonen	28
9.3.	Fysisk og psykososialt læringsmiljø.....	29
9.4.	Avvik og tilsyn.....	29
9.5.	Læringsmiljøutvalg	30
10.	Bibliografi.....	31

DEL I INNLEDNING

1. INNLEDNING

1.1. Innledning om utredningen

En prosjektgruppe i NSO fikk i oppgave å skrive en utredning med mål å kartlegge studentenes læringsmiljø, så for å foreslå forbedringer til lovgivningen av læringsmiljøet for studenter i høyere utdanning.

1.1.1. NSOs mandat

Arbeidet er en oppfølging av handlingsplanen for 2016/2017, vedtatt av NSOs landsmøte i 2016:

At studentenes læringsmiljø er blant de mest uforutsigbare elementene i studenthverdagen er ikke godt nok. De som er ansvarlige for studenters læringsmiljø nasjonalt og ved institusjonene må prioritere dette arbeidet. Alle studenter skal oppleve at studiesituasjonen er trygg og fremmer god læring og utvikling.

NSO skal:

- Arbeide for å styrke lovverket rundt studenters læringsmiljø.
- I samarbeid med medlemslagene, jobbe for at alle studenter skal ha lovfestet tilgang på et studentombud.

1.1.2. Anses studentenes læringsmiljø som viktig for det øvrige samfunnet?

Det er et uttalt mål for lovgivningen, styringsmaktene og institusjonene å ivareta et godt læringsmiljø for studenter i høyere utdanning. Dette blir reflektert i flere rettskilder, samt i de enkelte handlingsplanene til institusjonene. Videre er det opprettet egne læringsmiljøutvalg ved alle institusjonene. Dette viser at studentens læringsmiljø er prioritert.

1.1.3. Dagens lovsituasjon

Likevel finner vi at dagens § 4-3 om læringsmiljø i universitets- og høyskolelovens (UHL) er ikke tilfredsstillende. Selve loven er upresis, sammenfattet med mye informasjon som mangler utdypelser, og det foreligger ikke forskrifter til loven. Lovverket må endres for at studenter skal få tilstrekkelige rettigheter for sitt læringsmiljø under sitt studie.

Loven gir ikke et fullverdig bilde av vernet som studentene skal ha. Det er fare for at den som leser loven danner seg et skjevt og mangelfullt bilde av hvilke krav som stilles og hvordan loven skal praktiseres.

Dagens uklare lovgivning kan videre lede til at det oppstår en oppfatning om at studentens læringsmiljø er noe som kan prioriteres vekk, for eksempel på grunn av ressursknapphet. Det er ikke tilfellet. Læringsmiljø er viktig, og institusjonene må ha tilfredsstillende ordninger for å innfri studentenes rettigheter. Derfor må vilkårene synliggjøres bedre, slik at lovverket kan få den virkningen det er ment å ha.

NSO vært i kontakt med flere aktører på tvers av utdanningssektoren, for å kartlegge om dagens lovverk ivaretar studentenes læringsmiljø på en tilstrekkelig måte. Utfordringene knyttet til studentens læringsmiljø har blitt et mer og mer aktuelt tema, særlig blant studentene og på institusjonene. Mye tyder på at det er generelt er liten tilfredshet med dagens lovverk.

I denne utredningen tolkes loven, og manglene ved dagens lovverk belyses. Videre fremmes det forslag til hvordan lovverket kan styrkes.

Etter en gjennomgang lovverket, rapporter og utviklingen, har denne utredningen først og fremst sett på hvilke rettigheter som bør følge av et nytt lovverk, og hvordan disse rettighetene bør utformes.

I dag er det kun én lovparagraf som tar for seg studentenes læringsmiljø eksplisitt. Denne lovparagrafen bør erstattes og utvides. Det som kommer til å synliggjøre og klargjøre studentenes rettigheter er å innføre et eget læringsmiljøkapittel i universitets- og høyskoleloven.

Et eget læringsmiljøkapittel har både en klargjørende og en pedagogisk funksjon. En slik klargjøring kommer igjen til å bidra til økt forståelse og interesse for læringsmiljøarbeid.

I tillegg til et læringsmiljøkapittel foreslås det en egen forskrift om læringsmiljø. En fullstendig redegjørelse for innholdet i læringsmiljøkapittelet er å finne i del III i denne utredningen.

1.2. Oppbygning av utredningen

For å få frem budskapet på en presis måte, er utredningen inndelt i deler med løpende underkapitler. Delene går gjennom overordnede områder, mens underkapitlene går nærmere inn i de enkelte problemstillingene.

I rapportens del I er det en innledning som presenterer utredningen. Formålet med denne delen er å informere om bakgrunnen for utredningen, formålet med dokumentet og hva dokumentet svarer på.

Rapportens del II er en gjennomgang av dagens lovverk. Her tolkes og diskuteres lovens betydning. De ulike vilkårene i loven drøftes, hvordan de praktiseres, om intensjonen med loven blir oppnådd, og om loven anvendes likt på de ulike institusjonene. Det første underkapittel tar for seg hvem som er ansvarlig for å ivareta studentenes læringsmiljø på institusjonene. Det neste underkapittelet dreier seg om læringsmiljørettighetene i lovparagrafen. Så gjennomgås tilsyn og kontroll av studentens læringsmiljø. Her ses det på systemene og tilsynsmyndighetene, og om de har tilstrekkelig kompetanse og handlingsrom for å utføre dette arbeidet. Det siste kapitlet i denne delen sammenligner studentenes læringsmiljølovverk med arbeidstakers arbeidsmiljølovverk.

Del III inneholder konkrete lovforslag for å forbedre dagens lovssituasjon, og en samlet konklusjon for hele dokumentet.

I del IV avsluttes utredningen med et politisk dokument som samler forslagen til bedring av studenters læringsmiljø.

1.3. Om NSO

Norsk studentorganisasjon (NSO) er en nasjonal interesseorganisasjon for 31 ulike studentdemokrati ved norske universiteter og høyskoler. Studentdemokratiene representerer om lag 230 000 studenter.

NSO har til oppgave å ivareta og fremme studentenes interesser og rettigheter, fremme engasjement for nasjonale og internasjonale utdanningssaker blant studentene samt å representere sine medlemslag. NSO er partipolitisk uavhengig.

1.4. Hvorfor styrke lovverket rundt læringsmiljø

Godt læringsmiljø skaper gunstige rammebetingelser som kan ha en viktig betydning for studentens trivsel og trygghet, samt mulighet til å gjennomføre studiet på normert tid, med gode resultater (Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, 1994, p. 70).

Undersøkelser bekrefter sammenhengen mellom studieeffektivitet og læringsmiljø. Dette gjelder både fysiske forhold, slik som undervisningsrom, kantineforhold, lesesaler og organisering av undervisning og veiledningstjeneste. Sosiale forhold er også av like viktig betydning, slik som boligforhold, fritidstilbud og sosialt nettverk (Bernt, 2016, pp. 125-127).

Lovverket som omfatter læringsmiljø er gjeldende for alle studenter, herunder også de med særskilte behov. Disse studentene må få tilretteleggingen de trenger for å ta høyere utdanning på lik linje med andre studenter. Studenter skal ha lik rett til utdanning, på tross av ulike forutsetninger. Det påpekes at læringsmiljø omhandler interaksjon og samarbeid, og at studentene også er ansvarlig for utviklingen.

1.5. Faglige valg for utredningen

I dette dokumentet utredes først dagens læringsmiljørettigheter for studenter. Dette innebærer hovedsakelig å tolke universitets- og høyskolelovens § 4-3 om læringsmiljø. Her brukes det juridisk metode for å gjøre rede for innholdet i loven. I tillegg har dokumentet avviket fra juridisk metode, og sett på andre rapporter for å analysere mangler med dagens lovverk. Dette gir et overblikk som har vært nødvendig for å gjøre en fullstendig analyse av situasjonen.

Etter en nøye vurdering foreslås det et nytt læringsmiljøkapittel i universitets- og høyskoleloven (UHL), samt forskrifter.

Studenters utdanningsinstitusjonenes rettigheter og plikter reguleres i hovedsak i UHL. UHL er derfor en naturlig plass å regulere de fleste bestemmelsene som omfatter læringsmiljø. Forslagene i denne utredningen er åpne i sin formulering. Hensikten er å gi lovgiver fleksibilitet, og at institusjonene beholder autonomien de behøver for å ivareta læringsmiljøet på beste mulige måte.

Det er ikke hensiktsmessig å regulere læringsmiljø gjennom arbeidsmiljøloven (AML). Det er fordi AML skal ivareta arbeidstakers rettigheter og plikter overfor en arbeidsgiver, mens en student og utdanningsinstitusjonen ikke har det samme forholdet.

Denne utredningen er grunnlaget for et politisk dokument med ny politikk. Dokumentet er på den siste delen av utredningen.

DEL II RETTSBILDET

2. INNHOLDET I LOVEN

I det følgende tolkes innholdet i dagens § 4-3 om læringsmiljø i universitets- og høyskoleloven.

2.1. Lovgrunnlaget

Lovgrunnlaget for læringsmiljø er hovedsakelig under lovparagraf 4-3 i universitets- og høyskolelovens (UHL). Paragrafen lyder som følger (Stortinget, 2016):

§ 4-3 - Læringsmiljø

(1) Styret har det overordnede ansvar for studentenes læringsmiljø. Styret skal, i samarbeid med studentsamskipnadene, legge forholdene til rette for et godt studiemiljø og arbeide for å bedre studentvelferden på lærestedet.

(2) Styret har ansvar for at læringsmiljøet på institusjonen, herunder det fysiske og psykiske arbeidsmiljø, er fullt forsvarlig ut fra en samlet vurdering av hensynet til studentenes helse, sikkerhet og velferd. I utformingen av det fysiske arbeidsmiljøet skal det, så langt det er mulig og rimelig, sørges for

- a) at lokaler, adkomstveier, trapper mv. er dimensjonert og innredet for den virksomhet som drives.
- b) at lokalene har gode lys- og lydforhold og forsvarlig inneklime og luftkvalitet.
- c) at lokalene blir vedlikeholdt og er rene og ryddige.
- d) at lokalene er innredet slik at uheldige fysiske belastninger for studentene unngås.
- e) at virksomheten er planlagt slik at skader og ulykker forebygges.
- f) at tekniske innretninger og utstyr er forsynt med verneinnretninger og blir vedlikeholdt slik at studentene er vernet mot skader på liv og helse.
- g) at lokaler, adkomstveier, sanitæranlegg og tekniske innretninger er utformet på en slik måte at funksjonshemmede kan studere ved institusjonen.
- h) at læringsmiljøet er innrettet for studenter av begge kjønn.
- i) at læringsmiljøet er utformet etter prinsippet om universell utforming.

Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om krav til læringsmiljøet.

(3) Ved institusjonen skal det være et læringsmiljøutvalg som skal bidra til at bestemmelsene i første og annet ledd blir gjennomført. Utvalget skal delta i planleggingen av tiltak vedrørende læringsmiljø, og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår studentenes sikkerhet og velferd. Styret kan tillegge utvalget også andre oppgaver. Læringsmiljøutvalget skal holdes orientert om klager som institusjonen mottar fra studenter vedrørende læringsmiljøet. Læringsmiljøutvalget kan gi uttalelser om disse forholdene. Læringsmiljøutvalget skal gjøres kjent med pålegg og andre enkeltvedtak som Arbeidstilsynet treffer. Læringsmiljøutvalget rapporterer direkte til styret, og skal hvert år avgi rapport om institusjonens arbeid med læringsmiljø. Studentene og

institusjonen skal ha like mange representanter hver i utvalget. Utvalget velger hvert år leder vekselvis blant institusjonens og studentenes representanter.

(4) Institusjonens arbeid med læringsmiljøet skal dokumenteres og inngå som en del av institusjonens interne system for kvalitetssikring etter § 1-6.

(5) Institusjonen skal, så langt det er mulig og rimelig, legge studiesituasjonen til rette for studenter med særskilte behov. Tilretteleggingen må ikke føre til en reduksjon av de faglige krav som stilles ved det enkelte studium.

(6) Arbeidstilsynet fører tilsyn med at kravene i annet ledd overholdes. Arbeidsmiljøloven kapittel 18 om tilsyn og tvangsmidler mv. gjelder tilsvarende så langt det passer.

Departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om tilsyn og tvangsmidler for å fremme overholdelse av denne paragraf.

Læringsmiljø berøres også av andre lovverk, men UHL § 4-3 er den mest vesentlige bestemmelsen.

2.2. Premisser for tolking og forståelse for bestemmelsen

En lovbestemmelse skal som regel tolkes i lys av relevante rettskilder, slik som lovteksten, lovforarbeider, rettspraksis, praksis fra andre myndigheter, sedvane, juridisk teori og andre reelle hensyn.

I dag finnes det ikke forskrift til bestemmelsen om læringsmiljø. Til tross for at det står «departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om tilsyn og tvangsmidler for å fremme overholdelse av denne paragraf» (Stortinget, 2016).

Desember 2016 tok NSO kontakt med Kunnskapsdepartementet (KD), og etterspurte forskrifter til loven. KDs svar var at de har bedt Universell (nærmere omtalt i 4.2.2) om å lage retningslinjer om tilrettelegging. Departementet håper på at retningslinjene blir formidlet til sektoren i 2017.

2.3. Tolking av loven

Universitets- og høyskoleloven § 4-3 er en videreføring av den gamle universitets- og høyskoleloven av 1995 § 44, og en presisering av bestemmelsen i privathøyskoleloven § 10 f. I forarbeidene til loven blir det blant annet beskrevet hvordan bestemmelsen skal forstås. Det henvises til denne forståelsen under.

3. DE ANSVARLIGE

I denne delen gjennomgås det hvem som er ansvarlig for læringsmiljøet på institusjonene, og hva lovverket krever av samarbeid mellom de ulike aktørene.

3.1. De ansvarlige for læringsmiljø på institusjonene

Under den nåværende UHL er det institusjonens styre som er ansvarlig for læringsmiljøet ved institusjonen. Det er styrets ansvar for at institusjonen drives i overensstemmelse med de lover og forskrifter som gjelder. Det kommer frem av § 9-1 nr. 1, andre setning, for statlige institusjoner, jf. § 8-2 nr. 1 for private universiteter og høyskoler. Der står det at alle beslutninger treffes på styrets ansvar. Det er krav om at

alle styrever og utvalg på utdanningsinstitusjonene skal ha minimum 20 prosent studentrepresentasjon.

Gjennom sin representasjon i styret og i læringsmiljøutvalget, kan studentene kreve at læringsmiljøansvaret blir fulgt opp (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2002, p. 51).

Under studentsamskipnadsloven § 5, første avsnitt, har utdanningsinstitusjonen hovedansvar for studentenes læringsmiljø. Utdanningsinstitusjonens ledelse, sammen med studentsamskipnaden, skal legge forholdene til rette for et godt studentmiljø og arbeide for å bedre det helhetlige læringsmiljøet ved utdanningsinstitusjonen.

Forskrift nr. 828/2008 § 14 til studentsamskipnadsloven utdypet ytterligere dette samarbeidet mellom studentsamskipnad og utdanningsinstitusjonen. Det står at studentsamskipnaden og tilknyttede utdanningsinstitusjoner skal samarbeide om velferdstilbud og læringsmiljø, men slik at begge parter har hovedansvar for sine områder slik de følger denne forskrift, studentsamskipnadsloven og universitets- og høyskoleloven.

Det er studentsamskipnaden og de tilknyttede utdanningsinstitusjonene som fastsetter nærmere regler om ansvarsfordelingen mellom de tilknyttede utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnaden. I studentsamskipnadsloven er det et krav om å avtale faste møter mellom ledelsene for utdanningsinstitusjonene og studentsamskipnaden. Dette skal ivareta samarbeidet på best mulig måte.

3.1.1. Fritak

Etter studentsamskipnadsloven § 4, første avsnitt, er det krav om at institusjoner under UHL skal være tilknyttet en studentsamskipnad, men Kunnskapsdepartementet kan, i medhold av andre avsnitt, gi fritak fra kravet om tilknytning til en studentsamskipnad for institusjoner som var omfattet av UHL før 1. august 2008, når institusjonen har andre tilfredsstillende velferdsordninger og hensynet til studentsamskipnadsstrukturen tilsier det.

3.2. Læringsmiljøutvalg

UHL § 4-3, tredje ledd, sier at utdanningsinstitusjonene må opprette et læringsmiljøutvalg (LMU) som skal delta i planleggingen av læringsmiljø og sikre at lovens bestemmelser om læringsmiljø blir holdt. LMU-ene er rådgivende organer som ikke fatter vedtak på vegne av institusjonene. Likevel skal de involveres i læringsmiljøarbeidet og følge utviklingen i spørsmål som angår studentenes sikkerhet og velferd. LMU-ene skal holdes orientert om klager som institusjonen mottar fra studenter vedrørende læringsmiljøet. LMU-ene kan gi uttalelser om disse forholdene.

LMU-ene skal gjøres kjent med pålegg og andre enkeltvedtak som Arbeidstilsynet treffer. LMU-ene rapporterer direkte til styret, og skal hvert år avgi rapport om institusjonens arbeid med læringsmiljø. LMU skal ha like mange ansatte som studenter representert. Annethvert år skal leder for LMU være en student.

NSO gjennomførte i 2016 en undersøkelse for å kartlegge hvordan de ulike læringsmiljøutvalgene fungerte, og om de oppfylte målet i UHL. Læringsmiljøpolitisk

komite utarbeidet en høring som ble sendt til institusjonene. Resultatet av høringsrunden ble brukt til å utarbeide en rapport som ble fremlagt for sentralstyret i NSO 9. desember 2016. I det følgende gjennomgås hovedfunnene i denne rapporten.

3.2.1. Rapport fra NSOs læringsmiljøpolitiske komite

Høsten 2016 tok læringsmiljøpolitisk komite (LMPK) i NSO kontakt med LMU-ene tilknyttet studentdemokratiene med medlemskap i NSO. Målgruppen for undersøkelsen var studentrepresentanter i LMU. Formålet var å kartlegge arbeidet, oppgavene og rapporteringen som utvalgene gjorde i sitt arbeid med læringsmiljø.

Blant annet ble disse spørsmålene stilt:

- Hvordan er sammensetningen av medlemmer i læringsmiljøutvalget?
- Hvilke oppgaver har dere, og hvordan jobber dere med disse?
- Hvilke saker har vært viktige for dere som studenter det siste året i læringsmiljøutvalget?
- Hvordan fungerer rapporteringen til universitets- eller høgskolestyret?

Konklusjonene fra undersøkelsen¹ var at det er stor variasjon i størrelsen på læringsmiljøutvalgene fra institusjon til institusjon. Det minste utvalget hadde ifølge komiteen fire representanter, mens det største hadde 16. Denne størrelsesforskjellen hadde ikke nødvendigvis en sammenheng med størrelsen på institusjonen. Læringsmiljøutvalgene hadde i gjennomsnitt åtte medlemmer.

Blant de institusjonsansatte i læringsmiljøutvalgene er det i hovedsak medlemmer med lederroller, samt studieansvarlige, dekaner, prorektorer for utdanning eller lignende.

Undersøkelsen viste også at det er svært ulik møtehyppighet fra institusjon til institusjon. Noen utvalg har møter hver måned, mens andre møttes ved behov. Det var ett tilfelle hvor læringsmiljøutvalget ikke hadde hatt møte på over et år. Det forekommer altså at institusjonen har oppnevnt et læringsmiljøutvalg, men uten at dette er aktivt.

Når det kommer til hvilke oppgaver LMU-utvalgene utfører, kan det virke som det er stor variasjon mellom institusjonene. Det ser ut til at saker som angår det psykososiale- og det fysiske læringsmiljøet ofte blir behandlet lenger ned i systemet. Med andre ord er det mange læringsmiljø saker som blir holdt utenfor LMU.

Det levner derfor liten tvil om at det kan være saker som LMU burde behandlet, eller bli kjent med, men som ikke kommer frem til utvalget. Faren er at diskusjoner og avgjørelser tas uten at studentene nødvendigvis har hatt reell medvirkning, eller at læringsmiljøutvalgets myndighet i praksis er overdratt til andre personer eller enheter.

I lovverket gis LMU myndighet til å rapportere direkte til styret ved institusjonen. Ifølge læringsmiljøpolitisk komite sin undersøkelse gjøres dette oftest gjennom en årlig rapport til styret. Det er grunn til å tro at dette ikke fungerer i henhold til lovens intensjon, i og

¹ <http://student.no/content/uploads/2016/11/SST3-01.07-1617-Rapport-om-%C3%A6ringsmilj%C3%B8utvalgene.pdf>

med at undersøkelsen viser at enkelte saker fra LMU går via andre innstillende organer eller myndighetspersoner.

Dette viser at det ikke er en felles kultur på tvers av institusjonene for arbeidet til LMU, og det er store variasjoner i hvordan LMU fungerer. Dermed varierer det også i hvilken grad studentenes læringsmiljø blir ivaretatt på institusjonene.

Det er også andre aktører som har tilknytning eller påvirkning på arbeidet med læringsmiljø. Dette gjennomgås i påfølgende underkapittel.

3.3. Andre aktører som er ansvarlige

Nasjonal pådriver for tilgjengelighet i høyere utdanning (nå Universell) ble opprettet av Kunnskapsdepartementet i 2003. Universell jobber for å fremme et inkluderende læringsmiljø for studenter med funksjonsnedsettelse i høyere utdanning, og er en pådriver for universell utforming og læringsmiljøutvalgene (fra 2009) ved norske utdanningsinstitusjoner (Universell, 2016).

I 2012 utarbeidet Universell, sammen med TNS Gallup, en læringsmiljøundersøkelse som ble tilbudt alle universiteter og høyskoler i Norge. Formålet var å gi institusjonene et felles verktøy for å få tilbakemeldinger på læringsmiljøet. Det ga også grunnlag for å sammenligne på tvers av institusjonene. Undersøkelsen ble gjennomført samme år ved syv ulike institusjoner. (Universell, 2013)

Universell hadde en intensjon om å fortsette å tilby undersøkelsen til institusjonene også etter 2012, men fordi Studiebarometeret skulle omfatte tema som berører læringsmiljøspørsmål, besluttet Kunnskapsdepartementet at Universell ikke skulle ta initiativ til å gjennomføre nasjonale læringsmiljøundersøkelser i tillegg. Det er mange institusjoner som gjennomfører egne lokale undersøkelser og evalueringer av læringsmiljøet, men per i dag er Studiebarometeret den eneste felles, nasjonale undersøkelsen som også omtaler læringsmiljø.

Universell foretok senest i 2015 en kartlegging av arbeidet til læringsmiljøutvalgene på de norske utdanningsinstitusjonene. 12 av 32 institusjoner oppga at LMU ikke hadde klart definerte roller og oppgaver (Universell, 2016). Dette funnet har likheter med NSO sine egne funn i 2016 i rapporten fra læringsmiljøpolitisk komite.

Universell skriver videre at «når det gjelder UHL gir det utfordringer at lovens innretning i så stor grad bærer preg av å være skrevet i en annen tid, og den gir ikke svar på de mange av de sentrale endringer gjennom de senere år, som påvirker studentenes læringsmiljø.» (Universell, 2016)

Universell har utarbeidet en håndbok til læringsmiljøutvalgene som inneholder veiledning og eksempler til arbeidet (Universell, 2014).

3.4. Oppsummering

Dette kapitlet har redegjort for hvem som er ansvarlig for læringsmiljøet på institusjonene.

I det påfølgende kapitlet gjennomgås innholdet i lovparagrafen.

4. LÆRINGSMIJØRETTIGHETER

I dette kapittelet tolkes rettighetene i universitets- og høyskolelovens § 4-3.

Først gjennomgås definisjonen av læringsmiljø, deretter hva loven dekker av rettigheter. Til slutt pekes det på manglene i loven.

4.1. Definisjon av begrepet

I UHL foreligger det ikke en definisjon av begrepet læringsmiljø. Imidlertid har Universell sammenfattet en definisjon med hjelp fra pedagoger på feltet. Deres definisjon er som følger:

«Totaliteten av fysiske forhold, planer, lærestoff, læremidler, organisering av undervisningen, arbeidsformer, vurderingsformer, sosiale relasjoner og holdninger til læring – altså alle faktorer som kan påvirke studentenes læring.

Institusjonene har bare ansvar for de elementer som med rimelighet anses å være innenfor institusjonens kontrollsfære.» (Universell, 2014)

4.2. Hva legges i begrepet «læringsmiljø»?

Læringsmiljø omfatter alle faktorer som påvirker studenten i en studiesituasjon. Institusjonene er kun ansvarlig for de elementene av læringsmiljøet som med rimelighet kan anses å være innenfor utdanningsinstitusjonens kontrollsfære. Innholdet i kravet om «fullt forsvarlig» i læringsmiljø må fastsettes i lys av teknisk og sosial utvikling i samfunnet, og arten av det aktuelle studium og studieopplegg (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2002, p. 51).

Den språklig forståelsen tilsier at alt ved studentenes tilværelse som påvirker studentene kan anses å berøre læringsmiljøet. Med tanke på hvordan studieløpet er bygget, betyr det alt som berører studentenes miljø innenfor det psykiske, fysiske og digitale. Imidlertid begrenses ansvaret ved å sette inn begrepet «fullt forsvarlig» i forarbeidende. Det gis ikke ytterligere forklaringer på hva det betyr. Dermed er det uvisst hva studentene kan kreve av institusjonen, ettersom det er institusjonene selv som må vurdere hva de mener er «fullt forsvarlig».

Denne ordlyden gir rom til at forskjellige institusjoner kan føre forskjellig praksis. Dermed blir graden av hva som anses som et forsvarlig læringsmiljø avhengig av institusjonen.

Departementet har i en sak om tilrettelegging ved eksamen nylig (2016) uttalt at det er den enkelte utdanningsinstitusjon som har det faglige ansvaret for eksamener og prøver, og som selv velger hvilken eksamensform som skal nyttes.²

Det ser ut til at loven er formulert på denne måten for at institusjonen selv kan vurdere hvordan en eksamen kan tilrettelegges uten at dette fører til en reduksjon av de faglige kravene som må stilles.

² Dette er informert om gjennom en e-post NSO mottok 22.12.2016.

Dette er et fleksibelt regelverk som gir rom for at institusjonen kan ivareta enkelte students behov for tilrettelegging i eksamenssituasjonen. De faglige hensynene utdanningsinstitusjonen må ivareta for å sikre like vilkår til å dokumentere kunnskaper. Dette gir institusjonene spillerom til å praktisere loven slik de mener er best egnet for kvalitetssikrede tilbud og tjenester med utgangspunkt i studentenes reelle behov.

Imidlertid stilles det krav til det fysiske læringsmiljøet.

4.3. Fysiske rettigheter

UHL § 4-3 definerer noen krav som skal stilles til det fysiske arbeidsmiljøet. Kravene i bokstavene a-i er fastsatt som funksjonsbestemmelser. Dette innebærer at institusjonene skal finne hensiktsmessige og kostnadseffektive løsninger som tilfredsstillende lovens krav. Det kan gjøres lokale vurderinger av hva som er tilfredsstillende standarder ved det enkelte studiested og for det enkelte studium.

§ 4-3, andre ledd, sier at institusjonene skal sikre at studentene er best mulig sikret mot skader på liv og helse.

De fysiske forholdene og tilpasningene er viktig for alle studenter, og særlig for studenter med nedsatt funksjonsevne.

4.3.1. Studenter med nedsatt funksjonsevne

§ 4-3 (5) sier at:

Institusjonen skal, så langt det er mulig og rimelig, legge studiesituasjonen til rette for studenter med særskilte behov. Tilretteleggingen må ikke føre til en reduksjon av de faglige krav som stilles ved det enkelte studium.

I formuleringen «*så langt det er mulig og rimelig*», ligger det ikke noen klare føringer for graden av tilrettelegging institusjonen er forpliktet til å gjennomføre. Den språklig forståelsen av lovteksten er ikke til hinder for at det skal tilrettelegges for studenter med særskilte behov, men det utdypes ikke på hvilken måte. Lovteksten setter heller ikke noen konkrete krav. Det betyr at lovgiveren har overlatt det til institusjonene selv å vurdere hva som er *mulig og rimelig*.

Det er forsøkt å få et grundigere forståelse på rettspraksisen på dette området. I en e-post som NSO har mottatt fra Kunnskapsdepartementet, utdypes det på følgende måte:

Høyere utdanning er et viktig virkemiddel for å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne mulighet til arbeid og aktiv samfunnsdeltakelse. Departementet understreker institusjonenes ansvar for et godt og inkluderende læringsmiljø av høy kvalitet for alle studenter. Dette er en del av institusjonenes arbeid med studiekvalitet. Alle universiteter og høyskoler må sikre at studenter med nedsatt funksjonsevne får kvalitetssikrede tilbud og tjenester med utgangspunkt i studentenes reelle behov. Lærestedene skal i tillegg ha handlingsplaner for universell utforming og individuell tilrettelegging.

Det er handlingsplanene til den enkelte institusjonen som skal fylle tomrommet som ikke dekkes av loven. I denne sammenheng understrekes at alle studenter har en lovfestet rett til en utdanningsplan etter UHL § 4-2. En slik plan sikrer et

tettere og mer forpliktende forhold mellom institusjonen og den enkelte student. Dette bidrar også til å bevisstgjøre institusjonen om sitt ansvar for å tilrettelegge studiesituasjonen for dem som har særskilte behov.

Svaret viser at det gis mye fleksibilitet til institusjonene når det gjelder forståelsen av hva som er en mulig og rimelig grad at tilrettelegging. Imidlertid understrekes det at utdanningsinstitusjonene må sikre at studenter med nedsatt funksjonsevne skal få kvalitetssikrede tilbud og tjenester med utgangspunkt i studentenes *reelle behov*.

4.4. Manglene ved lovteksten

De rettsoppfatningene som er kommet til uttrykk i institusjonenes forpliktelser, NOU-ene, forarbeidene, samt loven, underbygger at læringsmiljø er et viktig felt som institusjonene må prioritere. Imidlertid vanskeliggjøres dette når kravene er så vage som i dag.

Ettersom formålet med læringsmiljøparagrafen i UHL er å sikre at studenter har krav knyttet til læringsmiljøet, bør loven tolkes utvidende. Det er uheldig for de som jobber med læringsmiljø at det ikke finnes nasjonale regler med utdypelser knyttet til læringsmiljøet.

Universell sin kartlegging i 2013 viste at loven hovedsakelig vektlegger fysisk læringsmiljø, ønsker læringsmiljøutvalgene å innrette sitt arbeid mot både fysiske, psykososiale, organisatoriske og digitale forhold (Universell, 2014).

4.4.1. Det psykososiale læringsmiljøet

Loven sier ikke noe eksplisitt om det psykososiale miljøet, herunder mobbing og trakassering. NSO har snakket med studenter og studentombud som påpeker at dette er en mangel. Det har også vært medieoppslag som tilsier at studenter blir utsatt for både trakassering og mobbing. Et godt læringsmiljø krever et også et godt psykososialt miljø.

4.4.2. Det digitale læringsmiljøet

Vår hverdag, og særlig academia og høyere utdanning, blir mer preget av digitale medier og verktøy. I dag inngår ikke digitalt læringsmiljø i lovparagrafen.

4.5. Oppsummering

Dette kapitlet har vist at læringsmiljørettighetene i dag er upresise, ettersom loven ikke utdyper vilkårene i bestemmelsene.

For å få ivareta studentenes rettigheter, må loven ha en definisjon av begrepet læringsmiljø, slik at de berørte aktørene får en felles forståelse av hva det innebærer. Lovverket må stille konkrete krav til det fysiske, psykososiale, digitale, organisatoriske og pedagogiske læringsmiljøet.

Disse avklaringene er nødvendig for at institusjonene skal vite hvordan de skal oppfylle formålet med loven, og for at studentene skal vite hvilke plikter og rettigheter de har.

5. TILSYN - KONTROLLORGAN

I dette kapitlet tolkes tilsynsfunksjonen i UHL § 4-3, hvordan tilsynet av læringsmiljøet skal følges opp, og hvilke områder som er aktuelle for forbedringer.

5.1. Tilsyn

Utdanningssektoren er gjenstand for flere former for kontroller og tilsyn. I dette kapitlet tar diskuterer tilsynene som er mest aktuelle for studentenes læringsmiljø.

UHL § 4-3 inkluderer både det psykiske og fysiske læringsmiljøet, men det er uklart hvor skillelinjen går mellom studentenes læringsmiljø og deres generelle arbeidsmiljø. Dokumentet definerer dette bredt, men i hovedsak ses det på kontrollorganene og tilsynsmyndighetene som har det overordnede ansvaret.

Det er aktuelt også å føre tilsyn med digitale plattformer og læringsverktøy, ettersom studiehverdagen preges stadig mer av IKT.

5.1.1. Arbeidstilsynet

Det er Arbeidstilsynet som har ansvaret for å føre tilsyn med de forholdene som er nevnt i UHL § 4-3 annet ledd, jf. sjette ledd. Arbeidsmiljølovens kapittel om tilsyn og tvangsmidler gjelder tilsvarende så langt det passer. Dette betyr at Arbeidstilsynets rett til innsyn, og til å fatte beslutninger, i praksis omfatter de samme juridiske virkemidler og tvangsmidler som ved tilsyn med arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven.

Studentenes læringsmiljø skilles fra en arbeidstakers arbeidsmiljø på flere punkter. Der arbeidsmiljøloven spesifiserer krav til det psykososiale arbeidsmiljøet, og stiller tydelig krav til det fysiske arbeidsmiljøet, er UHL svært begrenset på dette punktet med tanke på læringsmiljø.

I UHL § 4-3 (2) omfatter utformingen av læringsmiljøet hovedsakelig rene fysiske aspekter ved universell utforming, forhindring av skade og ulykker, samt at lokalene er dimensjonert for virksomheten som drives ved en utdanningsinstitusjon. Det settes få tydelige krav til det psykososiale læringsmiljøet.

Fordi det ikke foreligger forskrifter for studentenes læringsmiljø – og det ikke finnes verken lovt tekst eller nasjonale retningslinjer som regulerer de psykososiale aspektene ved studentenes arbeidsmiljø – begrenser dette Arbeidstilsynets faktiske kontroll av studentenes arbeidsmiljø til de fysiske aspektene. Dette til tross for at Arbeidstilsynet, i henhold til loven, også skal føre tilsyn også med det psykososiale læringsmiljøet.

NSO var i kontakt med Arbeidstilsynet i 2016 for å finne ut hvordan Arbeidstilsynet følger opp § 4-3 (6). Tilbakemeldingen tyder klart på at det er gjennomført få eller ingen tilsyn som eller kontroller spesifikt går på læringsmiljø. De tilsynene som gjennomføres tar for seg de samme aspektene som gjelder for de ansatte ved utdanningsinstitusjonen.

Ved de tilsyns rundene som har vært gjennomført, har studentene heller ikke vært representert. Loven krever at læringsmiljøutvalgene, hvor studentene er representert,

skal gjøres kjent med tilsyn fra Arbeidstilsynet. Læringsmiljøutvalgene blir dermed den eneste kanalen studentene har for å uttale seg om forholdene som Arbeidstilsynet fører tilsyn med. Studentene får ikke nødvendigvis mulighet til å bli hørt før eller under tilsynsrundene.

Av andre tilsynsorganer for høyere utdanning, er tilsynet som gjennomføres av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) det mest omfattende.

5.1.2. NOKUT

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) er et faglig og uavhengig organ som er underlagt Kunnskapsdepartementet.

Tilsynet til NOKUT har som hovedformål å sikre og bidra til å utvikle kvalitet i høyere utdanning og fagskoleutdanning. Dette gjøres blant annet gjennom evaluering av institusjoners arbeid med kvalitet og kvalitetssikringssystemer gjennom ulike former for tilsyn. Det drives også kontinuerlig veiledning og evaluering av ulike deler av institusjonens arbeid med kvalitet.

Denne delen av NOKUT sin virksomhet kan sammenlignes med Arbeidstilsynets kontroll av studentenes læringsmiljø, selv om det er ulike tilsyn med ulike formål og metoder. NOKUT og Arbeidstilsynet har ikke de samme sanksjonsmulighetene. Den ytterste konsekvens av mislighold med kvalitetsarbeidet, er at institusjonsakkrediteringen kan trekkes tilbake av NOKUT:

NOKUT sine tilsyn med kvalitet gjøres gjennom en tilsynsmodell som seneste ble revidert i februar 2017. Det har blitt ført inn i denne at institusjonens arbeid med læringsmiljø skal bli inkludert som en del av kvalitetsarbeidet. Det føres imidlertid ikke tilsyn med selve læringsmiljøet, bare utdanningsinstitusjonenes systemer for å jobbe med læringsmiljø. Det legges til grunn at høy kvalitet i utdanningen krever at institusjonens arbeid med læringsmiljø er tilfredsstillende.

Det er positivt at læringsmiljø ses i tydelig sammenheng med institusjonenes arbeid med kvalitet i utdanningen, og at NOKUT følger opp institusjonenes læringsmiljøarbeid.

5.1.3. Difi

I Prop. 81 L (2016–2017) foreslår Barne- og likestillingsdepartementet kravene om universell utforming av IKT, i ny likestillings- og diskrimineringslov, skal utvides til å omfatte opplæring og utdanning – inkludert digitale læremidler. Departementet foreslår videre at Direktoratet for forvaltning av IKT (Difi) fortsatt skal ha håndheve bestemmelsene om universell utforming av IKT. Det innebærer å føre tilsyn og eventuell iverksetting av tiltak (Barne- og likestillingsdepartementet, 2017).

5.2. Oppsummering

For å sikre at institusjonene følger opp sitt ansvar for læringsmiljøet, må det føres tilsyn. § 4-3 (6) legger tilsynsansvaret på Arbeidstilsynet, men vår erfaring tilsier at det i praksis ikke føres annet tilsyn med læringsmiljøet enn de aspektene som uansett er omfattet av tilsynet med de ansattes arbeidsmiljø. Det må føres tilsyn, og studentene må være representert i tilsynsarbeidet. Difi er en et aktuelt tilsynsorgan når det gjelder universell

utforming av IKT i høyere utdanning. Det er positivt at også NOKUT fører tilsyn med institusjonenes læringsmiljøarbeid.

6. DAGENS LÆRINGSMILJØVERN FOR STUDENTER

I læringsmiljødebatten er det vanlig å trekke frem ulikhetene mellom rettighetene arbeidstakere har gjennom arbeidsmiljøloven, og hvilke lovfestede rettigheter studentene har i universitets- og høyskolelovens § 4-3 om læringsmiljø.

Arbeidsmiljøloven (AML) omtaler langt mer om arbeidstakerne sitt vern enn det UHL gjør om studentene sitt vern. Derfor sammenlignes dette kapittelet læringsmiljøparagrafen i universitets- og høyskoleloven og arbeidsmiljøloven.

6.1. Studenter og arbeidsmiljøloven

AML § 1-6 sier at studenter også er berørt av lovens bestemmelser for helse, miljø og sikkerhet (HMS) (Stortinget, 2015):

§ 1-6. Personer som ikke er arbeidstakere

(1) Følgende personer anses som arbeidstakere i forhold til lovens regler om helse, miljø og sikkerhet når de utfører arbeid i virksomhet som går inn under loven:

- a) elever ved institusjoner som har undervisning eller forskning som formål,
[...]
- f) personer som i opplæringsøyemed eller i forbindelse med arbeidsrettede tiltak utplasseres i virksomheter uten å være arbeidstakere

Det er derfor ikke fastsatt egne bestemmelser om slike forhold i UHR.

Utover § 1-6 er det ikke andre bestemmelser i AML som direkte berører studenter.

6.2. Forskjeller fra arbeidsmiljøloven og læringsmiljølovverket

Mens arbeidsmiljøloven skal ivareta arbeidstakers rettigheter og plikter overfor en arbeidsgiver, har ikke en student og utdanningsinstitusjonen det samme forholdet. I motsetning til et arbeidsgiver-/arbeidstakerforhold, foreligger det ingen lønn eller arbeidsavtale. Studentene har ikke plikt til å utføre et arbeid for institusjonene, og institusjonene har ikke instruksjonsmyndighet overfor studentene.

Studentene kan ikke kreve de samme individuelle tilpasninger som en arbeidstaker har krav på etter arbeidsmiljøloven. En student har for eksempel ikke i medhold av denne bestemmelsen krav på egen lesesalsplass. Dette har bakgrunn i den grunnleggende forskjellen i relasjonen mellom student og utdanningsinstitusjon på den ene siden, og arbeidstaker og arbeidsgiver på den andre siden (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2002, p. 51).

Arbeidsmiljøloven er bygget opp rundt arbeidstaker og arbeidsgiver sine rettigheter. De fleste bestemmelsen i arbeidsmiljøloven er ikke uten videre overførbare til studenter og utdanningsinstitusjonene. Lovverket som spesifikt skal regulere studentenes læringsmiljø, og ikke en arbeidstakers arbeidsmiljø, må derfor omtales i et lovverk som er separat fra arbeidsmiljøloven.

6.3. Forsikring for studenter

Studenter ved offentlige institusjoner er ikke forsikret gjennom sitt studiested. De offentlige institusjonene har heller ikke anledning til å tegne private forsikringer på vegne av sine studenter, i og med at Staten er selvassurandør. Det innebærer at studenter ikke er sikret økonomisk dersom de skulle bli utsatt for en ulykke på studiestedet, utenfor undervisningsrommet.

Dersom ulykken eller skaden skjer i under undervisning eller veiledning, har studenter yrkesskadedekning gjennom folketrygden. Dette forutsetter at studenten er medlem av folketrygden. Norske studenter som studerer i utlandet, og er medlem av folketrygden, har de samme rettighetene i Norge som hvis de studerte på en norsk utdanningsinstitusjon. Det samme gjelder dersom studenten deltar på en studietur eller ekskursjon i regi av institusjonen.

Men dersom det inntreffer ulykker utenfor vanlig undervisning, for eksempel mellom forelesningene, er det ikke noen forsikring som dekker skaden. Dersom undervisningen foregår utenfor studiestedet gjelder de samme reglene, under forutsetning at studenten deltok i undervisning på tidspunktet skaden oppsto.

Studenter som er i praksis på en arbeidsplass er omfattet av arbeidsmiljøloven og yrkesskedeforsikringsloven. Disse er å regne som arbeidstakere så lenge de oppholder seg på praksisstedet (Universitets- og høyskolerådet, 2012, p. 11).

Lovverket må utarbeides slik at studenter får de samme rettighetene som statlige ansatte når det gjelder yrkesskade og yrkesskedeforsikring.

6.4. Sammendrag

Arbeidsmiljøloven er utarbeidet for å ivareta arbeidstakernes rettigheter. Fordi studenter ikke er arbeidstakere, og utdanningsinstitusjonene ikke er deres arbeidsgivere, egner arbeidsmiljøloven seg ikke til å ivareta studentenes læringsmiljø.

Det er likevel rom for en tettere kobling mellom institusjonenes arbeid for å fremme et godt arbeidsmiljø, og arbeidet med å fremme et godt læringsmiljø. Det fysiske arbeidsmiljøet, læringsmidler, tilsyn, kvalitetssikringssystemer og varslingssystemer er ofte sammenfallende både for studenter og ansatte.

Studenter er ikke forsikret på samme måte som arbeidstakere, og har dermed et svakere rettsvern dersom ulykker skulle inntreffe.

DEL III – STYRKING AV LOVVERKET

På bakgrunn av utredningen fra de foregående delene, fremmes det i denne delen konkrete endringsforslag til lovverket.

7. FORSLAG FOR Å STYRKE LOVVERKET

Dette dokumentet forslår et klarere lovverk, med presise definisjoner, krav og utdypelser, slik at lovverket blir mer anvendelig for alle som berøres av det.

Videre er det et ønske at lovverket bidrar til ansvarliggjøring, for å sikre at læringsmiljøet blir godt ivaretatt av alle utdanningsinstitusjoner. Det krever blant annet at rettighetene utdypes, samt at oppgavene og ansvaret til styret, institusjonene og studentene tydeliggjøres.

I det følgende går det gjennom konkrete forslag som kan skape forutsigbarhet, og sikre gode fysiske, psykososiale, organisatoriske, digitale og pedagogiske rammer i studiesituasjonen.

Kravene som stilles til læringsmiljøet skal være de samme, uavhengig av hvilken institusjon studentene er tilknyttet.

7.1. Læringsmiljøkapittel

I dagens lovparagraf er det for mange vilkår i loven som er sammenfattet, uten at de er delt opp og diskutert hver for seg. Dette har ført til tolkningstvil.

Det forslås derfor at dagens § 4-3 i UHL utvides til et eget læringsmiljøkapittel, der hvert vilkår i loven konkretiseres.

Loven må være klar i sin formulering, slik at det blir mest mulig lik praksis på tvers av utdanningsinstitusjonene. Loven må stille klare krav til hvordan læringsmiljørettighetene skal ivaretas.

Det ønskes følgende punkter til det nye kapitlet:

1. Formålet med læringsmiljøet

Under dette punktet bør loven formidle lovgivers hensikt og formålet med kapitlet.

2. Definisjon av begrepet

Det finnes ikke en utdypende definisjon av begrepet læringsmiljø. Det anbefales at en klar definisjon innføres i loven. Aspekter ved det fysiske, kvaliteten i utdanning, universell utforming, tilrettelegging, varierte studieformer, det psykososiale og det digitale læringsmiljøet må inkluderes.

3. Generelle krav til institusjonen

Det er per i dag utdanningsinstitusjonene, representert ved styret, som har det overordnet ansvaret for læringsmiljøet. Det bør forbli slik.

Det oppfordres til faste nasjonale retningslinjer som sikrer mer lik praksis mellom institusjonene.

4. Styrets ansvar

Loven må gi institusjonene aktivitetsplikt for å fremme et godt læringsmiljø. Det må kreves at institusjonene jobber aktivt, målrettet og planmessig for å oppnå dette.

Det skal være et krav at styrene på alle institusjoner vedtar årlige handlingsplaner for læringsmiljøet. Handlingsplanen skal være åpen og elektronisk tilgjengelig for publikum.

I handlingsplanene må det tydelig klargjøres hva som er målet med handlingsplanen, hva tiltakene er, og når de skal gjennomføres. Styret må holdes fortløpende orientert om status for tiltakene i handlingsplanen.

Læringsmiljø skal være et fast punkt på styrene sitt møte, der det fast diskuteres, rapporteres og vedtas hvordan læringsmiljøsakene skal følges opp.

5. Læringsmiljøutvalgenes sin rolle

Læringsmiljøutvalget (LMU) skal ha et sentralt ansvar i å utarbeide og følge opp utdanningsinstitusjonens handlingsplaner for læringsmiljø. Det må videre lovfestes en definisjon av læringsmiljøutvalgenes rolle og handlingsrom.

Dagens lov krever at læringsmiljøutvalgene skal holdes orientert om klager som institusjonen mottar på læringsmiljøet. Det er imidlertid varierte oppfatninger om hva slags typer klager som er å betrakte som en klage på læringsmiljøet.

Enkelte institusjoner har ikke rutiner for å orientere læringsmiljøutvalget om klager. Derfor må institusjonene ha rutiner som sikrer at læringsmiljøutvalget blir orientert om alle klager og henvendelser som institusjonen mottar på læringsmiljøet.

6. Bevisstgjøring av ansvar i andre ledd

For å ivareta et godt læringsmiljø må hele kjeden – fra undervisere til studenter og helt opp til institusjonsledelsen – være bevisstgjort og innforstått med sitt ansvar og plikt.

7. Studenters medvirkning

Loven må presisere at studenter skal ha rett til medvirkning i aspekter som gjelder læringsmiljøet; fra planlegging til beslutning og gjennomføring.

Institusjonenes handlingsplaner for læringsmiljø skal ha bred forankring blant studentene på alle nivåer. Dette skal sørge for at arbeidet med læringsmiljø prioriteres på institutt/avdeling, fakultet og ledelsesnivå.

8. Samarbeid mellom arbeidsmiljøutvalg og læringsmiljøutvalg

Selv om læringsmiljø og arbeidsmiljø ikke kan eller bør reguleres i det samme lovverket, er det rom for et samarbeid mellom lokale læringsmiljø- og arbeidsmiljøutvalget på en utdanningsinstitusjon. Ikke minst når det gjelder fysisk arbeidsmiljø, læringsmidler, tilsyn, kvalitetssikringssystemer og varslingsystemer, er det mye som berører både studenter og ansatte på institusjonene.

En måte å få til et slikt samarbeid, er at institusjonene jobber med arbeidsmiljø og læringsmiljø gjennom det samme planverket. Både læringsmiljøutvalget og arbeidsmiljøutvalget må jobbe sammen om utformingen og oppfølgingen av disse planene. Planene må vedtas av styret, og utvalgene må rapportere om status.

9. Systematisk arbeid

Det er behov for systematisk å bevisstgjøre styrene og læringsmiljøutvalgene om deres ansvar, handlingsrom og plikt til å sikre at alle studenter har et godt læringsmiljø. Det må gjennomføres faste møter for kompetanseheving og erfaringsutveksling.

10. Det fysiske læringsmiljøet

Lovverket må konkretisere hva som kreves av institusjonen når det gjelder det fysiske læringsmiljøet.

Lovverket må sikre at alle studenter, inkludert de med nedsatt funksjonsevne, får kvalitetssikrede tilbud og tjenester med utgangspunkt i studentenes reelle behov.

Studenter skal ha krav på individuell tilpasning uavhengig av funksjonsevne, på lik linje med det arbeidstakere har krav på. Lovverket skal sikre at alle studenter har det samme tilbudet, og muligheten, til å ta høyere utdanning, uavhengig av studiested og bosted.

Lovteksten bør harmonisere med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (DTL) når det gjelder tilrettelegging.

Lovverket må konkretisere hva som ligger i betegnelsen «så langt det er mulig og rimelig» for hva som kreves av institusjonen.

11. Det psykiske og psykososiale læringsmiljøet

Lovverket må tydelig beskrive hva studentene har krav på også når det kommer til det psykiske og psykososiale læringsmiljøet.

Arbeidet med det psykososiale læringsmiljøet skal legges til rette slik at studentenes integritet og verdighet blir ivaretatt.

Studenter skal ikke utsettes for diskriminering, trakassering, forskjellsbehandling, mobbing eller noen former for vold eller trusler.

12. Det digitale læringsmiljøet

Her skal det redegjøres for hvordan det skal tas hensyn til læringsmiljø i digitale medier og verktøy.

13. Forsikring

Studenter må få de samme rettighetene som statlige ansatte med tanke på yrkesskade og yrkesskadeforsikring.

14. Studentombud

Alle studenter i Norge skal ha lovfestet tilgang på et studentombud. Dette har ikke samme rolle som et verneombud, og disse to rollene må ikke blandes.

Studentombudet skal være en uavhengig aktør med juridisk kompetanse, og skal selv kunne melde inn saker til institusjonsstyrene og andre relevante myndigheter.

Studentombudet kan bistå studenter i en rekke former for saker som oppstår i forbindelse med studiesituasjonen. Som oftest er dette klagesaker, hjelp til å orientere studentene om deres rettigheter i et bredt spektrum av saker, gi rådgivning om hvilken instans en sak bør fremmes, eller i saker som angår ubehagelige hendelser eller avvik på institusjonen.

15. Universell utforming

Lovverket må stille konkrete krav til utdanningsinstitusjonene om å følge prinsippene om universell utforming både når det gjelder fysiske, psykososiale, digitale, organisatoriske og pedagogiske rammer i studiesituasjonen.

Studentene skal ha gode studentarbeidsplasser på institusjonen. Alle studenter skal ha tilgang på nødvendige spesialrom. Teknisk utstyr som brukes til undervisning må holde høy standard og være oppdatert.

I institusjonene sine planleggings- og anbudsprosesser skal universell utforming være et tungtveiende kriterium. Verneombudet skal bidra med dette arbeidet.

16. Individuelle tilpasninger

Studenter har forskjellig forutsetninger. Derfor må lovverket kreve tilpasninger for studenter etter individuelle behov, herunder de med særskilte behov. Det må også gis noen retningslinjer på hvem som inkluderes i begrepet «særskilte behov».

Institusjonene skal foreta individuelle tilpasninger for studenter på lik linje som en arbeidstaker har krav på etter Arbeidsmiljøloven.

Alle studenter skal ha det samme tilbudet, som skal være kvalitetssikret, uavhengig av studiested og bosted.

Det skal stille nasjonale krav til grad av tilretting, og kravene skal være like på tvers av utdanningsinstitusjonene.

17. Kontrollorgan

Lovverket må kreve at det finnes et selvstendig kontrollorgan som tilrettelegger for varsling for studenter. Systemet må ha klare regler og rutiner.

Det skal foreligge nasjonale retningslinjer på hvordan institusjonene sikrer både rett til vern og håndteringsmekanismer dersom slike tilfeller av mobbing, trakassering og annen utilbørlig opptreden skulle skje.

18. Rapporteringssystem og håndtering av avvik

Lovverket må stille krav til utdanningsinstitusjonene om at det finnes et varslingssystem for avvik. Varslingsmulighetene skal være lett tilgjengelig på utdanningsinstitusjonenes nettsider, og enkelt for studentene å bruke. Meldingene skal samles av et uavhengig kontrollorgan som skal iverksette tiltak for å imøtekomme avvikene. Det må være klare regler og rutiner for oppfølging.

19. Vern mot gjengjeldelse ved varsling

Studenter skal sikres mot gjengjeldelse dersom de varsler om kritikkverdige forhold ved institusjonen, med like rettigheter som arbeidstakere har gjennom arbeidsmiljøloven.

Dette skal garantere at studenter ikke opplever gjengjeldelse for eksempel fra ansatte ved institusjonene, andre studenter eller utenforstående som følge av en varsling om kritikkverdige forhold eller opplevelser.

I dag har ikke studenter denne rettigheten, og det er avgjørende at studenter kan varsle uten å oppleve gjengjeldelser som følge av varslingen.

20. Tilsyn

Tilsyn med læringsmiljøet på utdanningsinstitusjonene må gjennomføres. Det må stilles tydelige krav til tilsynet, og utarbeides nasjonale retningslinjer.

Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet bør fortsette å ha hovedansvaret for tilsyn med studentenes læringsmiljø.

For at Arbeidstilsynet skal kunne føre tilstrekkelig kontroll med læringsmiljø, må det tydeligere spesifiseres hva som er gjenstand for tilsyn som utelukkende gjelder studentenes arbeidsmiljø, deres rettigheter og representasjon og deres psykososiale velferd på studiestedet.

Det må settes minstekrav til de psykososiale aspektene ved læringsmiljøet. Det må også utarbeides en tilsynshåndbok for læringsmiljø som spesifiserer hva som er gjenstand for kontroll, og hvordan denne kontrollen skal utøves.

Arbeidstilsynet må få tilstrekkelig innføring om potensielle problemstillinger og avvik tilknyttet en utdanningssituasjon.

Studentene må være representert når Arbeidstilsynet fører tilsyn ved høyere utdanningsinstitusjoner.

Det bør også vurderes om man skal lov- eller forskriftsfeste at alle tilsyn fra Arbeidstilsynet må behandles av styret ved institusjonen, i og med at styret har det øverste ansvaret for studentenes læringsmiljø.

NOKUT

NOKUT skal fortsatt evaluere institusjonens arbeid med læringsmiljø som en del av tilsynsarbeidet med kvalitet i utdanningen.

Institusjonene må også ha en kultur som ser kvalitet og læringsmiljø i sammenheng, eksempelvis innen internasjonalisering, digitalt og universell utforming. Det er behov for at dette tydeliggjøres fra nasjonalt hold, eksempelvis gjennom forskrifter eller modeller for tilsyn.

DIFI

Ettersom det digitale læringsmiljøet er av større relevans, må dette også føres tilsyn med. DIFI er et aktuelt organ for å føre tilsyn med IKT i utdanningen.

21. Verneombud for studenter

Studenter skal ha det samme vernet for helse, miljø og sikkerhet som arbeidstakere. For å sikre dette skal studentene ha et verneombud. Verneombudet skal ha en ombudsfunksjon for helse, miljø og sikkerhet, og bør velges eller ansettes i et lønnet verv som ikke overlapper rollen til tillitsvalgte, studentdemokratier eller studentombudet.

Verneombudet skal være representert når Arbeidstilsynet fører tilsyn med læringsmiljøet ved utdanningsinstitusjonen.

7.2. Forskrifter

I tillegg til et eget læringsmiljøkapittel, foreslås det at departementet utdypet bestemmelsene om læringsmiljø gjennom forskrift.

Lovverket skal utvikle seg med resten av samfunnet. Det er klart at det blir tolkningstil når forskjellige aktører skal definere loven etter hva de mener er «fullt ansvarlig» eller «rimelig» på deres institusjon. Loven får ikke den samme betydningen for alle, men den avhenger av hvem som tolker den.

I 2014 konkluderte Universell med at institusjonene og utvalgene opplever utfordringer med å se alle oppgaver og roller klart (Universell, 2014).

Det er behov for en forskrift som gjør disse oppgavene, rollene og innholdet i loven klarere. Forskriftene er også viktig for veiledning og utdyping av lovverket. Selv om det ikke vises i rettspraksis og forvaltningspraksis, er forskriftene en viktig del av lovverket som berører læringsmiljø.

8. KONKLUSJON AV UTREDNING

Denne utredningen har analysert dagens lovverk som berører studentenes læringsmiljø. Utredningen har kommet frem til at dagens lovverk er for upresist, og det foreligger ikke ytterligere forskrifter som utdyper universitets- og høyskolelovens § 4-3. Dette fører til at studentenes og utdanningsinstitusjonenes ansvar og rettigheter blir uklare.

Til tross for kravene i UHL § 4-3, læringsmiljøutvalgene (med lik representasjon av studenter og ansatte) og en tilsynsmyndighet som Arbeidstilsynet, er dagens lovverk uklart og mangelfullt. Arbeidstilsynet har tilsynelatende heller ikke ført tilsyn etter hjemmel i UHL.

Dette krever en styrking av dagens lovverk. Dette foreslås gjennomført ved å utvide dagens § 4-3 om læringsmiljø til et eget læringsmiljøkapitel i UHL, med tilhørende forskrift. Utredningen foreslår konkrete tiltak med hensikt å styrke lovverket.

DEL IV – NY POLITIKK FRA NSO OM LÆRINGSMILJØ

I denne delen fremlegges det vedtatte politiske dokumentet som omhandler læringsmiljø.

9. POLITISK DOKUMENT FOR BEDRING AV STUDENTERS LÆRINGSMILJØ

Vedtatt på NSOs sentralstyremøte 6, 20. mai 2017.

Et godt læringsmiljø innebærer at det legges til rette for at studenter skal kunne lære og utvikle seg på en best mulig måte tilpasset sine behov.

For å sikre et godt, forsvarlig og trygt læringsmiljø, må lovverket stille tydelige krav og kreve konkrete tiltak. Det skal være et eget kapittel om læringsmiljø i universitets- og høgskoleloven. Studenter skal ha lik rett til utdanning, uavhengig av deres forutsetninger.

9.1. Definisjon av begrepet læringsmiljø

Lovverket må presisere hva som ligger i begrepet læringsmiljø. Læringsmiljøet skal skape gode fysiske, psykososiale, digitale, organisatoriske og pedagogiske rammer i studiesituasjonen.

Det må være tydelig hva studenter kan kreve av utdanningsinstitusjonen når det gjelder de ulike aspektene ved læringsmiljøet. Utdanningsinstitusjonene må ha en handlingsplan for tilrettelegging og tilgjengelighet.

Lovverket må stille krav om at utdanningsinstitusjonen jobber aktivt, målrettet og planmessig for å fremme et godt læringsmiljø. Hele kjeden – fra studenter, undervisere, og helt opp til institusjonsledelsen – må være bevisstgjort og innforstått med sitt ansvar og sine plikter.

9.2. Styret og ledelsen ved utdanningsinstitusjonen

Ledelsen, representert ved styret, skal ha det øverste ansvaret for studentenes læringsmiljø. For å sikre fremdrift og bevisstgjøring, skal styrene vedta handlingsplaner for læringsmiljøet på utdanningsinstitusjonen. Handlingsplanene må tydelig klargjøre tiltak, mål og tidsramme. Handlingsplanene skal ha bred forankring på utdanningsinstitusjonen.

Styret skal holdes orientert om status for de ulike målene og tiltakene gjennom året. Styrets medlemmer må være informert om ansvaret de har for læringsmiljøet. Styret må har rutiner som sikrer at det holdes orientert om læringsmiljøet på utdanningsinstitusjonen, og få nødvendig kompetanse. Læringsmiljøutvalgets rapporter og referater skal sendes til styret, og læringsmiljøutvalget skal ha mulighet til å gi muntlig orienteringer på styremøtene.

Studenter skal ha rett til medvirkning i alle aspekter av læringsmiljøet, fra planlegging til beslutning og gjennomføring. Arbeidet med læringsmiljø skal prioriteres både på institutt/avdeling, fakultet og ledelsesnivå på utdanningsinstitusjonen.

9.3. Fysisk og psykososialt læringsmiljø

Lovverket må sikre at alle studenter, inkludert de med nedsatt funksjonsevne, får kvalitetssikrede tilbud og tjenester med utgangspunkt i studentenes reelle behov.

Studenter skal ha krav på individuell tilpasning uavhengig av funksjonsevne, på lik linje med det arbeidstakere har krav på etter arbeidsmiljøloven. Lovverket skal sikre at alle studenter har det samme tilbudet, og muligheten til å ta høyere utdanning, uavhengig av studiested og bosted.

Lovteksten bør harmonisere med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (DTL) når det gjelder tilrettelegging. Arbeidet med det psykososiale læringsmiljøet skal legges til rette slik at studentenes integritet og verdighet blir ivaretatt.

Ingen studenter skal utsettes for diskriminering, trakassering, forskjellsbehandling, mobbing eller noen former for vold eller trusler. I tillegg må utdanningsinstitusjonene ha rutiner, tilsyn og handlingsplaner som følges opp av ansvarlige aktører.

Lovverket må stille konkrete krav til utdanningsinstitusjonene om å følge kravene og prinsippene om universell utforming både når det gjelder fysiske, psykososiale, digitale, organisatoriske og pedagogiske rammer i studiesituasjonen.

Lovverket må konkretisere hva som legges i betegnelsen «så langt det er mulig og rimelig» for å klargjøre hva studentene kan kreve av utdanningsinstitusjonene. Det må presiseres hvem som inngår i gruppen «studenter med særskilte behov».

Lovverket må utarbeides slik at studenter får de samme rettighetene som statlige ansatte når det gjelder yrkesskade og yrkesskedeforsikring.

9.4. Avvik og tilsyn

Alle høyere utdanningsinstitusjoner skal ha et rapporteringssystem som inkluderer både det fysiske og psykososiale læringsmiljøet. Lovverket må stille krav til utdanningsinstitusjonene om at det finnes et varslingsystem for avvik.

Varslingsmulighetene skal være lett tilgjengelig på utdanningsinstitusjonenes nettsider, og enkelt for studentene å bruke. Meldingene skal samles av et uavhengig kontrollorgan som skal iverksette tiltak for å imøtekomme avvikene. Det må være klare regler og rutiner for oppfølging.

Utdanningsinstitusjoner skal ha interne retningslinjer som sikrer både rett til vern, og håndteringsmekanismer dersom tilfeller av mobbing, trakassering og annen utilbørlig opptreden skulle inntreffe. Dette er nødvendig for å sikre at studenter som opplever uønskede hendelser får øyeblikkelig bistand, og at klagen behandles på riktig sted. Begge parter rettigheter skal ivaretas.

Studenter skal vernes mot gjengjeldelse dersom de varsler om kritikkverdige forhold ved utdanningsinstitusjonen, med like rettigheter som arbeidstakere har gjennom arbeidsmiljøloven. Dette skal garantere at studenter ikke risikerer å utsettes for gjengjeldelse som følge av de varsler om kritikkverdige forhold eller opplevelser.

Alle studenter i Norge skal ha lovfestet tilgang på et studentombud for å sikre deres vern og ivareta rettsikkerheten. Studentombudet skal være en uavhengig aktør med juridisk kompetanse og god kjennskap til utdanningsinstitusjonen det er tilknyttet. Studentombudet skal selv kunne melde inn saker til institusjonsstyrene og andre relevante myndigheter.

For at Arbeidstilsynet skal kunne føre tilstrekkelig kontroll med læringsmiljøet må det tydelig spesifiseres hvilke deler av det psykiske og psykososiale læringsmiljøet som er gjenstand for tilsyn. Det skal utarbeides en tilsynshåndsbok som spesifiserer hvordan tilsynet skal skje. Arbeidstilsynet må få tilstrekkelig innføring i potensielle problemstillinger og avvik studenter kan oppleve i en utdanningssituasjon.

Studenter skal ha det samme vernet for helse, miljø og sikkerhet som arbeidstakere. For å sikre dette skal studentene ha et verneombud. Verneombudet skal ha en ombudsfunksjon for helse, miljø og sikkerhet, og skal velges eller ansettes i et lønnet verv som ikke overlapper rollen til tillitsvalgte, studentdemokratier eller studentombudet. Verneombudet skal være representert når Arbeidstilsynet fører tilsyn ved utdanningsinstitusjonen.

NOKUT skal også føre tilsyn med utdanningsinstitusjonenes arbeid med kvalitet. Dette tilsynsarbeidet skal inkludere utdanningsinstitusjonens arbeid med læringsmiljø.

Studentene må få god informasjon om deres rettigheter og plikter når det gjelder læringsmiljøet.

9.5. Læringsmiljøutvalg

Læringsmiljøutvalgenes (LMU) myndighet og mandat skal ha et spesifisert minstekrav. LMU skal kunne innstille direkte til styret i saker som angår deres ansvarsområde, og jevnlig rapportere til styret om status for læringsmiljøet og pågående saker og prosesser. LMU skal også delta i arbeidet med, og anbefale til styret, handlingsplaner for utdanningsinstitusjonens læringsmiljø.

LMU skal videre delta aktivt i spørsmål som angår studentenes læringsmiljø, sikkerhet og velferd. LMU skal også holdes orientert om klager eller avvik som utdanningsinstitusjonen mottar fra studentene, og følge opp Arbeidstilsynets tilsynsrapporter. For å sikre at LMU kan forvalte dette ansvaret må institusjonene sørge for at LMU kobles på arbeidet nedover i utdanningsinstitusjonen.

LMU må gjøres kjent med sitt ansvar på utdanningsinstitusjonen, og ha kompetansen til å utøve dette ansvaret. Derfor må representantene få faglig veiledning i hvordan LMU jobber for å fremme et godt læringsmiljø ved utdanningsinstitusjonen.

10. BIBLIOGRAFI

Barne- og likestillingsdepartementet, 2017. *Prop. 81 L (2016–2017)*, Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.

Bernt, J. F., 2016. Universitets- og høyskoleloven av 2005 - med kommentar. 2. utgave. I: Bergen: Fagbokforlaget, pp. 125-126.

Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, 1994. *Ot.prp. nr. 85 (1993-94)*, Oslo: Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet.

Stortinget, 2015. *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Stortinget, 2016. *Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)*. Oslo: Stortinget.

Universell, 2013. *Læringsmiljøundersøkelser*. [Internett]
Available at: <http://www.universell.no/lmu/laeringsmiljoeundersoekelser/>
[Funnet April 2017].

Universell, 2014. *Håndbok for studentenes arbeid i læringsmiljøutvalg*, Trondheim: Universell.

Universell, 2014. *Kartlegging LMU-arbeid 2013*. Trondheim: Universell.

Universell, 2016. *Kartlegging av arbeid i læringsmiljøutvalg (LMU) i høyere utdanning 2014-2015*, Trondheim: Universell.

Universell, 2016. *Universell*. [Internett]
Available at: <http://universell.no/om-universell/>
[Funnet April 2017].

Universitets- og høyskolerådet, 2012. *Veiledning: Forsknings- og erstatningsrettslige spørsmål vedrørende studenter i universitets- og høyskolesektoren*, Oslo: Universitets- og høyskolerådet.

Utdannings- og forskningsdepartementet, 2002. *Ot.prp. nr. 40 (2001-2002)*, Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.