



Til Kunnskapsdepartementet

Innspill fra Utdanningsforbundet til stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning

Utdanningsforbundet takker for muligheten til å bidra med innspill til arbeidet med stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning som er varslet at skal komme våren 2017. Innspillene fra Utdanningsforbundet kommer i tillegg til og som utdypning av enkelte punkter i Unios innspill, som vi selvsagt gir vår fulle tilslutning til.

Universiteter og høyskoler har et bredt samfunnsmandat som omfatter forskning, utdanning og formidling på høyt internasjonalt nivå. Universitetene og høyskolene skal både tilby undervisning på høyt nivå med forankring i egen forskning, sikre samfunnet generelt en tilførsel av kunnskap og kompetanse, og levere kvalifisert arbeidskraft til privat og offentlig virksomhet.

I vårt innspill vil vi ta utgangspunkt i den delen av universitetenes og høyskolenes virksomhet som er innrettet mot et definert samfunnsbehov, nemlig profesjonsutdanningene - og i særdeleshet lærerutdanningene - og vi vil primært utdype det andre spørsmålet i høringsbrevet:

Hvordan kan vi sikre god relevans og en fremtidsrettet høyere utdanning som forbereder til et samfunns- og arbeidsliv i kontinuerlig omstilling?

Fordi profesjonsutdanningene forbereder til bestemte yrker og svarer på definerte behov i samfunns- og arbeidsliv, ligger det i sakens natur at de har en rekke kontaktpunkter med arbeidslivet som disiplinlagene ikke har. Det medfører også at det er flere aktører som har et ansvar for å bidra til kvaliteten i utdanningene, og flere som har egne forventninger til kvaliteten i utdanningene.

Kravene til samfunnsrelevans og arbeidslivsrelevans må balanseres opp mot institusjonenes lovfestede frihet og ansvar til å utforme sitt eget faglige og verdimessige grunnlag; i tillegg til å møte krav og behov definert av arbeidslivet, har universitetene og høyskolene et ansvar for å

være et korrektiv til samfunnet ved å produsere nye ideer, ny kunnskap, nye ferdigheter og nye måter å gjøre ting på.

Lærerutdanningene er selvstendige profesjonsutdanninger og utgjør samtidig en integrert del av høyere utdanning. Ved å utdanne til barnehage og skole, knyttes de direkte til de samfunnsoppgaver som *barnehagen og skolen* er tillagt. Det har alltid vært en sterk politisk styring av lærerutdanningene i Norge og myndighetene har klare mål og visjoner for barnehage og skole. Stortingsmeldingen om kvalitet i høyere arbeid er presentert som det foreløpig siste leddet i et stort prosjekt som også omfatter langtidsplanen for forskning og høyere utdanning, endringer i finansieringssystemet og strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren. Utdanningsforbundet mener at en stortingsmelding om kvalitet i høyere utdanning må se særskilt på lærerutdanningene. Vi står foran mange og omfattende reformer i barnehage og skole som vil få stor effekt på profesjonsutøvelsen. Lærerutdanningsinstitusjonene er i full gang med å forberede og implementere nye grunnskolelærerutdanninger men også fornyelsen av skolens læreplanverk og den kommende utredningen om lærerrollen bør involvere universitets- og høyskolesektorens fagmiljøer og prege utformingen av de nye lærerutdanningene.

Både lærerstudenter, lærerutdannere, samfunnet, skoleverket og myndighetene har forventninger og krav til lærerutdanningenes relevans og kvalitet. Det kan være krav til ytre rammebetingelser og forutsetninger, til institusjonenes indre aktiviteter og til ønskede utdanningsresultater og læringsutbytter (Jf ESG 2015 – Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, Brussels). Disse faktorene må sees i sammenheng samtidig som hver og en har betydning for den samlede opplevelsen av kvalitet.

I vårt innspill vil vi derfor trekke fram en rekke kritiske faktorer i lærerutdanningene som alle bidrar til den status, relevansen og det omdømmet utdanningene har, og som samlet er av avgjørende betydning for kvaliteten i utdanningene.

Rekruttering

SSB publiserer regelmessig tall som viser at Norge vil ha et stort underskudd av lærere 20 år fram i tiden. Slike framskrivninger er usikre, men det er en felles bekymring for myndigheter, arbeidsgivere og profesjonsorganisasjoner at det ikke rekrutteres et tilstrekkelig antall motiverte og kvalifiserte søkere til lærerutdanningene.

Det er knyttet store forventninger til rekrutteringen til de nye femårige lærerutdanningene og til hvilken effekt det vil ha at de fleste lærerutdanningene nå blir på masternivå. Det er av største betydning at utdanningene er attraktive, relevante og kvalitativt gode fra første studieår, at (det store flertallet av) de studentene som tas opp, blir og fullfører.

Det avgjørende blir om lærerutdanningsinstitusjonene har fått den tiden og det rommet de trenger for å utvikle nye lærerutdanninger i tråd med kravene og forventningene som er blitt formulert.

Utdanningsforbundet beklager derfor at en så viktig og krevende reform ser ut til å bli et hastverksprosjekt og mener at det er grunn til å frykte at det nettopp er kvaliteten i tilbudet det vil gå ut over.

Frafall av studenter

Frafallet i høyere utdanning er generelt høyt. Årets Tilstandsrapport for høyere utdanning ble lagt fram tidligere denne måneden. Hovedkapittelet i årets rapport handler om frafallet og gjennomstrømning av studenter på alle nivåer. Tallene viser at situasjonen på masternivå er litt bedre enn man tidligere har sett, men på bachelornivå er det stillstand. Bare 40 prosent blir ferdig innenfor normert tid, og mange faller fra i første eller andre semester.

Følgegruppas rapport 2015 viste at nesten hver tredje grunnskolelærerstudent droppet ut av studiet etter to år. Det finnes ikke undersøkelser som gir entydige svar på hva frafallet bunner i men det knyttes gjerne til spørsmålet om tilbudets kvalitet og utdanningenes status. Når vi ser på årets Studiebarometer (tall fra 2015) er funnene tydelige: det studentene er minst fornøyde med er *medvirkning* og *undervisning og veiledning*, og utdanningstypene som har mest negative svar, domineres av lærer- (og ingeniør)utdanninger. Dette samsvarer med funnene for 2013 og 2014. Slike signaler er det viktig at følges opp i forberedelsene og den videre planleggingen og utformingen av de nye studieprogrammene.

I tillegg har studentene påpekt at de fysiske forholdene – overfylte auditorier og forelesningssaler og mangel på lesesalsplasser – bidrar til dalende motivasjon og økt frafall.

Studieåret 2014/2015 ble det tilbudt 32.000 flere studieplasser enn det Kunnskapsdepartementet finansierer. Overbooking av studieplasser bidrar trolig til å skremme bort mange studenter i begynnelsen av et studium samtidig som det trolig spekuleres i at et visst antall vil forsvinne uansett og at det derfor er sikrest å ta inn flere enn det er dimensjonert for. Dette er en ond sirkel som må brytes.

Frafall har mange ulike årsaker. Det kan være til det beste for alle at enkelte studenter selv innser at de har valgt feil studium. Mange klager imidlertid over at de store lærestedene er fremmedgjørende og upersonlige. På mange læresteder er det organiserte fadderuker som skal hjelpe nye studenter med å finne seg til rette sosialt. Kanskje ville noe av frafallet underveis i et studium kunne forebygges med en mentorordning eller fadderordning der masterstudenter fulgte opp nye studenter gjennom hele det første studieåret.

Undervisningen

Flere av faktorene for utdanningskvalitet som er identifisert i høringsbrevet tar utgangspunkt i studentenes svar på hva de savner: økt bruk av aktiviserende og varierte læringsformer samt integrering av studentene i det akademiske fellesskapet.

Utdanningsforbundet vil støtte alle tiltak og insentiver som bidrar til en høyere verdsetting av god og variert undervisning der samspillet mellom student(er) og lærer fungerer. Informasjonssystemer og portaler som for eksempel Studiebarometeret bygger på undersøkelser om studentenes oppfatninger om kvalitet i studieprogrammer ved norske høyskoler og universiteter. Men mange av studentenes vurderinger tyder på at de oppfatter seg som «brukere» og ikke som medansvarlige for resultatene. Studentene må også selv erkjenne at egen aktivitet er avgjørende for læringen og et sterkt bidrag til kvalitet i utdanningen.

Studentene ønsker altså mer aktiviserende og varierte læringsformer og undervisningsmetoder. Undervisningsmetodene som brukes i lærerutdanningene har en dobbelt funksjon. For det første virker variasjon i metoder og form motiverende på studentene som får en mer positiv opplevelse av fagene som det undervises i og det kan bidra til økt læringsutbytte. Vel så viktig

er den andre begrunnelsen: studentene skal selv skal kunne mestre ulike undervisningsformer og variere metodene – herunder gjøre bruk av IKT og annen teknologi - når de selv kommer ut i skolen og skal undervise mangfoldige elevgrupper.

Det må derfor legges større vekt på betydning av god undervisning. Det er et ledelsesansvar at undervisningen blir sett på som viktig. Bidraget til utdanningsinnsats er i dag ikke likestilt med forskningsinnsats – verken finansielt eller gjennom kollegial anerkjennelse.

Vi siterer fra Unios innspill til stortingsmeldingen:

Det bør arbeides for å etablere meritterings- og utviklingsprogrammer for undervisningskompetansen. Det overordnet viktige er at underviserrollen avprivatiseres, profesjonaliseres og gjøres til gjenstand for kontinuerlig utvikling. En viktig forutsetning for utvikling er at erfaringer deles. Målet må derfor være at alle undervisere inngår i et kollegialt fellesskap hvor man kultiverer sin undervisningskompetanse gjennom undervisningsfaglig diskusjoner og erfaringsdeling på for eksempel workshops, konferanser og gjennom skriftlige kanaler, UH-pedagogiske kurs, kollegaveiledning, utvikling av læringsverktøy, -metoder og -former, og studentevalueringer.

Forskningsbasert undervisning

Lærerstudentenes kunnskapsgrunnlag må forene erfaringsbasert og forskningsbasert kunnskap. Den forskningsbaserte undervisningen i lærerutdanningene skal ta i bruk oppdatert faglig kunnskap som er aktuell innenfor faget det undervises i og for yrket det utdannes for. Denne faglige kunnskapen må den som underviser ha tilegnet seg gjennom eget FoU-arbeid og ved kunnskap om andres FoU-arbeid, samt kjennskap til oppdaterte forskningsresultater.

I arbeidet for å styrke læreryrkenes kunnskapsgrunnlag, mener Utdanningsforbundet at alle lærerutdannere må sikres en prosentvis andel av stillingen til FoU. I tillegg må de ha rett og plikt til etter- og videreutdanning. På den måten kan de ivareta sammenhengen mellom utdanningen og feltet utdanningen kvalifiserer for. Lærerutdanningsinstitusjonene må følgelig ha god kjennskap til og orientere seg mot utdanningsvitenskapelige og praksisrettede forskningsprogrammer og forskerskoler for lærerutdannere (jf NAFOL).

Det vil være et viktig bidrag til å styrke læreryrkenes eget kunnskapsfelt og gi gode muligheter for praktiserende lærerutdannere, barnehagelærere og lærere til å få forskningskompetanse innenfor eget yrkesområde.

Utdanningsforbundet ønsker også at flere barnehagelærere og lærere får mulighet til å drive utviklingsarbeid knyttet til egen virksomhet i samarbeid med etablerte forskere. Slike samarbeidsrelasjoner vil stimulere til kvalitetsutvikling både i utdanningsinstitusjonene og i praksisfeltet.

Grunnutdanningen må prioriteres

Det er i grunnutdanningen at fundamentet for læreridentiteten skapes. Det er her fag-, profesjonskunnskap og profesjonsetisk refleksjon skal utvikles og knyttes til framtidig profesjonsutøvelse. Vi vet at erfaringer som gjøres i grunnutdanningen får betydning for gjennomføringen av studiene og ikke minst for måten man utøver og utvikler egen yrkespraksis videre.

Utdanningsforbundet mener at grunnutdanningene må prioriteres minst like høyt som videreutdanningstilbudene ved utdanningsinstitusjonene.

Lærerutdannere

Egenarten til profesjonsutdanningene er at de integrerer fag, pedagogikk, didaktikk og praksis i et helhetlig studium og at opplæringen skjer både på campus og i praksisfeltet.

For Utdanningsforbundet er det en helt avgjørende betingelse for kvalitet i utdanningene at det rekrutteres lærerutdannere som både har relevant erfaring fra praksisfeltet og høy akademisk kompetanse. Det ligger flere snublestein i veien for at dette kan skje i tilstrekkelig grad; lønnsvilkårene og mulighetene for kompetanseutvikling som tilbys lærere som rekrutteres fra skoleverket må bli mye bedre dersom lærerutdanningene skal bli et attraktivt arbeidssted for dem.

Lærerutdannere uten førstekompetanse må få tilbud om og forventes å kvalifisere seg til slik kompetanse i løpet av fem år. Tilsvarende må lærerutdannere uten profesjonskompetanse få tilbud om og forventes å kvalifisere seg for slik kompetanse innen tre år.

Det stilles høyere krav til universiteter og høyskoler som skal tilby de nye lærerutdanningene. De nye akkrediteringsreglene og -kravene er utfordrende for mange læresteder og de har fått urimelig kort tid til å bygge opp sine fagansattes kompetanse.

Utdanningsforbundet frykter at det i iveren etter å reformere struktur og innhold i UH-sektoren, ikke er tatt tilstrekkelig høyde for hvor lang tid det tar å bygge opp solide fagmiljøer av høy kvalitet.

Praksis og praksisopplæring

Kvaliteten på studentenes praksisopplæring er avgjørende, og forutsetter nært samarbeid mellom de ansvarlige lærerutdanningsinstitusjonene og lokale utdanningsmyndigheter. Det må legges til rette for god kontakt mellom lærerutdannings- og praksisinstitusjoner. Kvaliteten på praksisopplæringen er avhengig av at lærerutdannerne på utdanningsinstitusjonene og i praksisfeltet samarbeider, og at de tar gjensidig del i studentenes læringsaktiviteter på de ulike arenaene.

Gode øvingsbarnehager, øvingsskoler og praksisbedrifter er opptatt av sin funksjon som viktige kvalifiseringsarenaer for studentene. De ser praksisopplæringen som en integrert og betydningsfull del av den totale virksomheten. Ledere i barnehager, skoler og praksisbedrifter har et særskilt ansvar for å tilrettelegge for god praksisopplæring ved sin virksomhet. De må også sørge for at studentene i størst mulig grad blir inkludert i kollegiet og får innsikt i yrkenes arbeidsoppgaver i vid forstand, og får godt innblikk i organisasjonen de arbeider i.

Finansieringen av praksisopplæringen må være god, og utformes på en måte som sikrer studentene like muligheter til kvalitet, uavhengig av lærerstudium og studiested. Videre må det utvikles klare kriterier og prosedyrer knyttet til vurdering av studentens praksis.

Dette er momenter av grunnleggende betydning for kvaliteten i studentenes praksisopplæring.

Veiledning av nyutdannede

Til tross for at det er stor etterspørsel etter lærere og altså «lett å få jobb» etter endt utdanning, forsvinner hver tredje nyansatte lærer fra yrket i løpet av få år (ILS, Universitetet i Oslo, 2015). Mange nye lærere sier de slutter på grunn av den vanskelige overgangen mellom utdanning og yrke og mange synes at dagens lærerrolle er krevende og stiller store krav til den nyutdannede.

En viktig måte å sikre god overgang mellom utdanning og arbeidsliv er gjennom et tilbud om veiledning til alle nyutdannede lærere. En intensjonsavtale mellom KD og KS sier at skoleeier har ansvar for at alle nye lærere skal følges opp av en veileder. Tilbudet varierer fra kommune til kommune, men avtalen har bidratt til stor interesse for veilederutdanningen som tilbys ved universiteter og høyskoler.

Utdanningsforbundet mener systematisk veiledning og oppfølging av nyutdannede må være en rett og plikt. God oppfølging må skje med utgangspunkt i den nyutdannedes behov og baseres på et samarbeid som inkluderer lærerutdanningsinstitusjonene. For at kvaliteten på veiledning skal bli god, mener Utdanningsforbundet at lærere som skal veilede de nyutdannede må ha formell veilederkompetanse og gis gode arbeidsvilkår.

Vurdering

Både opptakskrav, vurderingsformer, karakterer, sensur og strykprosent assosieres med et studiums omdømme. Spørsmålet er imidlertid om det er et tegn på god kvalitet når de fleste studentene som går opp til slutteksamen, består. I dag gir finansieringssystemet økonomisk uttelling for at studenten står til eksamen – om det så er med dårligste karakter. Den generelle, kvalitative skildringen av vurderingskriteriene for karakteren E (laveste stå-karakter) lyder *Tilfredsstill minimumskrava, men heller ikkje meir. Kandidaten syner lita vurderingsevne og lite sjølvstende.* (UiOs beskrivelse).

Hvem er egentlig tjent med kandidater som går ut med de dårligste karakterene? Er en bred karakterskala hensiktsmessig når utdanningen skal kvalifisere for en profesjon? Eller bør det vurderes om det heller skal innføres *Bestått/Ikke bestått* der kravene til *Bestått* borger for kandidatens kunnskaper og ferdigheter innen alle emner som inngår i studiet?

Det ble innført skjerpede karakterkrav i matematikk for opptak til lærerutdanningene studieåret 2016/2017. Det var forventet at høyere opptakskrav ville snevre inn søkergrunnet til lærerutdanningene men det ble også vist til en positiv sammenheng mellom studentenes karakterer ved opptak og gjennomføringsgraden i lærerutdanningene. Utdanningsforbundet er enig i at lærerutdanningen skal ha høye faglige ambisjoner på vegne av studentene og at det skal stilles høye krav til dem som skal bli lærere i barnehage og skole. Men som vi har uttrykt tidligere, tror vi at det primært er kvaliteten på det som foregår i lærerutdanningene som er avgjørende for den kompetansen lærerne går ut i arbeidslivet med.

I 2013 kom «Analyse av karakterbruk og kvalitet i høyere utdanning» som var utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Ifølge forskerne varierer karaktersettingspraksisen så mye mellom institusjoner og fagfelt at karakterer i seg selv gir begrenset informasjon om studentenes ferdigheter når disse skal sammenlignes på tvers av institusjoner. Forskerne mente at både en institusjonsintern og institusjonsekstern sensur av besvarelser må foreligge for å få en mest mulig lik og rettferdig karaktersettingspraksis.

Ved innføring av kvalitetsreformen ble kravet om ekstern sensur ved alle eksamener endret. I en debatt om kvalitet i høyere utdanning mener Utdanningsforbundet at det er på høy tid at ekstern sensur ved samtlige eksamener gjeninnføres. Utdanningsforbundet mener at strenge krav til godkjenning av praksis, av FOU-oppgaven det 3. studieåret i de nye grunnskolelærerutdanningene, en strengere håndheving av skikkethetsvurderingen av studentene og gjeninnføring av ekstern sensur er - sammen med fortløpende tilbakemeldinger i løpet av semesteret - sentrale kvalitetselementer.

Samfunnsrelevans

Profesjonsutdanningene svarer på konkrete samfunnsbehov: Lærerutdanningene har ansvar for å utdanne lærere, for å tilby videreutdanning av lærere og skoleledere og for å bidra faglig til den skolebaserte kompetanseutviklingen. Samfunnsnyttene for en utdanning kan dokumenteres ved å vise til etterspørsel i arbeidsmarkedet, og til at de ferdigutdannede kandidatene opplever utdanningen som relevant i eget yrkesliv.

Velferdsstatens profesjoner utfordres i et samfunn med stadig nye problemstillinger og omstillingsprosesser og det er også utdanningsinstitusjonenes ansvar å sikre allmenndannelsen, forståelsen av dannelsingsaspektet i lærerutdanningene og evnen til kritisk refleksjon. I forslaget til ny rammeplan for grunnskolelærerutdanningene fastslås at «utdanningen skal gi et profesjonsetisk grunnlag, ruste for kontinuerlig profesjonell utvikling og kvalifisere kandidatene til å videreutvikle skolen som en institusjon for læring og dannelse i et demokratisk og flerkulturelt samfunn».

Utdanningsforbundet mener at det er av avgjørende betydning at dette defineres som samfunnsrelevans selv om det er vanskelig målbare størrelser.

Strukturreform og sentralisering

Universitetene og høyskolene har mange ulike samfunnsoppdrag. Ett sentralt oppdrag er å utdanne kompetent arbeidskraft til viktige velferdsoppgaver mellom annet innenfor utdanningssystemet.

For å lykkes med dette, må det rekrutteres studenter fra hele landet, og leveres kompetente fagfolk tilbake til hele landet. Dette er særlig viktig når vi vet at det ligger store rekrutteringsutfordringer foran oss til en rekke av disse yrkene. En reform i universitets- og høyskolesektoren må bidra til å skape strukturer som evner å ta hele landet i bruk. For mange av profesjonsstudiene er praksisstudiene en viktig og omfattende del av studiet, og det er viktig med nærhet til de ulike arbeidsplassene der praksisutdanningene skal foregå.

Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren er iverksatt med et mål om å oppnå høyere kvalitet i utdanning og forskning ved å samle ressursene om færre og «mer robuste» institusjoner. Strukturreformen går sin gang og foreløpig ser vi konturene av større enheter i form av universiteter og høyskoler som har slått seg sammen og som drives på flere campuser i ulike byer, på tvers av fylker og regioner. Små, sårbare miljøer skal ikke lenger kunne stå på egne bein.

Utdanningsforbundet mener at utfordringen ligger i å finne balansen mellom behovet for geografisk spredning og ønsket om mer sentraliserte og stabile fagmiljøer. Denne balansen vil også være et tegn på kvalitet.

Internasjonalisering

Det er liten tvil om at det å ta del i fagmiljøer utenfor egen institusjon – både for lærere, forskere og studenter - bidrar til å gi et annet perspektiv og en verdifull innsikt til det miljøet man kommer fra.

En fersk undersøkelse fra SIU viser at lærerutdanningene utmerker seg med klart lavest studentutveksling av alle utdanninger i Norge. Bare seks prosent av de som tar lærerutdanning eller utdanning i pedagogikk, har vært utenlands i løpet av studietiden.

Institusjonene oppfordres til å legge til rette for at deler av utdanningen kan legges til utlandet og Utdanningsforbundet mener at internasjonalisering og studentutveksling er av så stor verdi for institusjonenes kvalitetsutvikling, at det er viktig at det ikke legges finansielle eller strukturelle hindringer i veien for det.

Konklusjon

Gjennom våre innspill knyttet til lærerutdanningene og sammen med Unios brede tilnærming til hvordan vi kan forstå kvalitet i høyere utdanning og hvilke faktorer som fremmer og hemmer kvalitet, har vi berørt og kommentert de fem områdene statsråden ønsket å konsentrere innsatsen om. Samtidig håper vi å ha synliggjort at kvalitetsfremming krever ressurser og en bred inngang, og at både selve stortingsmeldingen og det framtidige kvalitetsarbeidet vil bli mangelfullt dersom regjeringen velger å begrense innsatsen om de fem punktene.

Med vennlig hilsen

Milena Adam
Seksjonsleder

Karin Elizabeth Torp
Seniorrådgiver

