



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Innspill til stortingsmelding om god styring av statlige universiteter og høyskoler

Utdanningsforbundet takker for muligheten til å gi innspill til stortingsmeldingen om god styring av statlige universiteter og høyskoler. Utdanningsforbundet mener at tiden er inne for å vurdere både deler og helheten i dagens styringssystem, og denne stortingsmeldingen er derfor svært viktig.

Utdanningsforbundet er Norges største fag- og profesjonsforening for lærere med nærmere 180 000 medlemmer i barnehage, skole, fagskole, universitet og høyskole. De fleste av våre medlemmer i universiteter og høyskoler jobber med lærerutdanningene. Utdanningsforbundet vektlegger naturlig nok styring av lærerutdanningene i dette innspillet til stortingsmeldingen.

Generelle kommentarer

Vi lever i en tid hvor de fleste mener at omstilling og endring vil prege fremtiden, mer enn stabilitet og forutsigbarhet. Det betyr at man også ønsker å rigge statlig sektor, og da inkludert universiteter og høyskoler til å møte denne uforutsigbare fremtiden. Det forventes at institusjonene skal tilby relevante utdanninger på alle nivå og bidra til at den norske arbeidsstokken jevnlig oppdaterer sin kompetanse gjennom etter- og videreutdanning. Utdanningsforbundet er opptatt av at forutsigbarheten må være så god som mulig for fremtidige studenter, ansatte og for universitetene og høyskolene selv. Høyere utdanning krever høyt kompetente ansatte som er oppdatert på både ny forskning, forsker selv og har relevant utdanningskompetanse. For universitetene og høyskolene er dette en ressurs som ikke er lett å skaffe seg, eller lett kvitte seg med. Utdanningsforbundet mener at den beste måten å møte kravet om relevant utdanning i fremtiden på vil være tydelige politiske signaler fra regjering og departement, samarbeid mellom institusjonene og med arbeids- og næringsliv, godt samarbeid mellom ledere, tillitsvalgte og ansatte ved institusjonene.

Samarbeid mellom institusjonene og arbeids- og næringsliv for å nå nasjonale mål om høy kvalitet i studietilbudene, forskning og utviklingsarbeid bør være en av indikatorene universitetene og høyskolene måles på. Konkurransutsatte midler hvor institusjonene kappes mot hverandre om penger til videreutvikling av studietilbud eller etablere etter- og videreutdanninger bør unngås. Studietilbud, forskning og utviklingsarbeid bør i stor grad finansieres gjennom basisbevilgninger. Store forskningsprosjekter bør tildeles ekstern finansiering.

Grunnleggende prinsipper for Utdanningsforbundets innspill

Utdanningsforbundet legger til grunn

- at et godt utdanningssystem krever statlig styring, nasjonale standarder og god tilgang på ressurser
- at god høyere utdanning bygger på demokratiske prinsipper og et institusjonsdemokrati med sterk medvirkning av ansatte. Det må legges godt til rette for medbestemmelse og partsarbeid
- at universitetene og høyskolene er juridisk ansvarlig for studietilbudene de tilbyr som en helhet, herunder også for praksis
- at kvaliteten på studietilbud og forskning også i fremtiden skal være høy/på et høyt internasjonalt nivå
- en likeverdig rett til god utdanning. Dette betyr at vi vektlegger gratisprinsippet. Det skal heller ikke være utgifter knyttet til gjennomføring av obligatoriske deler av studietilbud, for eksempel praksis, bruk av utstyr, programvare og lisenser, og andre læremidler
- at akademisk frihet der styring som bidrar til frie og faglig funderte synspunkter skal vernes og stimuleres
- at et eventuelt overskudd av virksomheten til universiteter og høyskoler skal komme studentene til gode og skal derfor tilbakeføres til den akkrediterte virksomheten og benyttes innenfor lovens formål. Det skal ikke være mulig å ta ut profitt.

Statens rolle

Utdanningsforbundet er opptatt av at de statlige universitetene og høyskolene også i fremtiden skal ha en tydelig og synlig eier i staten. Det være god dialog mellom staten, institusjonene og partene i arbeidslivet. Staten nå ta et særlig ansvar for utdanninger til velferdsstaten samt å sikre at det utdannes tilstrekkelig mange lærere for å dekke de ulike behovene som finnes i hele landet.

Universiteter og høyskoler sorterer stort sett under Kunnskapsdepartementet (KD), og det er den aktuelle statsråden for høyere utdanning og forskning som har det politiske ansvaret for sektoren. Også andre departementer har direkte påvirkning på styring av statlige universiteter og høyskoler. Vi vil spesielt nevne Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har ansvar for å forvalte den statlige arbeidsgiverpolitikken. Denne vil blant annet ha betydning for den helhetlige, statlige arbeidsgiverpolitikken, lønn og arbeidsvilkår. Dette er også en del av rammebetingelsene for statlige universiteter og høyskoler.

Det er viktig at universitetene og høyskolene beholder en stor grad av faglig autonomi, ikke minst med hensyn til studietilbudene, forskning og faglige prioriteringer. Det er likevel viktig at regjeringen, statsråder og KD som eier gir tydelige politiske signaler slik at institusjonene får anledning til å innrette seg etter de føringene som statsråd og KD gir. Vår erfaring er at omstilling etter politiske vedtak blir mest vellykket hvis institusjonene får anledning til ikke bare å spille inn synspunkter på forhånd, men får tid og rom til å gjennomføre omstillingen innenfor sine rammer, og på sin måte.

- Utdanningsforbundet mener at de statlige universitetene og høyskolene også i fremtiden skal ha en tydelig og synlig eier i staten
- Det må være god dialog om virksomheten mellom staten, institusjonene og partene i arbeidslivet
- Staten nå ta et særlig ansvar for utdanninger til velferdsstaten

Dimensjonering, kapasitet og kompetanse

Hvordan bør dimensjoneringen av høyere utdanning styres for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for regionene og framtidens arbeidsliv? Hvilken rolle bør departementet ha i dimensjoneringen av kapasitet og hvilket ansvar bør gis til universiteter og høyskoler? Hvordan styre etter- og videreutdanning?

Dimensjonering og kandidatmåltall

For universitetene og høyskolene er en viktig del av de faglige fullmaktene ikke bare å opprette og nedlegge studietilbud, men også å dimensjonere dem. Søkertallene til lærerutdanningene er for lave og hver høst er det mange ledige studieplasser rundt om i landet. KD har to effektive styringsmidler for å ivareta nasjonal koordinering og framtidig behov for arbeidskraft: aktivitetskrav og tildeling av øremerkede studieplasser. Aktivitetskrav settes per i dag i form av minstekrav til antall kandidater som skal uteksamineres (kandidatmåltall) fra hver institusjon innenfor lærerutdanningene og bestemte helsefag. Institusjonene må ta hensyn til dette i sin dimensjonering og resultatene følger opp gjennom de årlige rapportene til departement. Fra Tilstandsrapporten for høyere utdanning vet vi at mange institusjoner ikke klarer å fylle kandidatmåltallene satt for lærerutdanningene de tilbyr. Likevel er kandidatmåltallene viktige signaler til universitetene og høyskolene om forventninger til kandidatproduksjon og etterspørselen av uteksaminerte lærere nasjonalt og lokalt. Utdanningsforbundet mener at styring gjennom kandidatmåltall må videreføres.

- Utdanningsforbundet mener at den statlige styringen gjennom kandidatmåltall må videreføres. Kandidatmåltallene synliggjør statens forventninger til institusjonene om antallet uteksaminerte lærere og bidrar til målet om kvalifiserte lærere i hele landet.

Koordinering av fag i lærerutdanningene

Lærerutdanningene har stort mangfold og består av skolefag, disiplindefag, didaktikk, pedagogikk og profesjonsfag. Fra Utdanningsdirektoratet og SSB sine statistikker vet vi at mange lærere ikke fyller kompetansekravene eller ikke har avlagt tilstrekkelig mange studiepoeng i fagene de underviser i. Skal vi oppnå målet om kvalifiserte lærere i alle skolefag i hele landet må Kunnskapsdepartementet sette rammer slik at andre skolefag enn norsk, matematikk og engelsk tilbys, også som masterfordypning. Når det gjelder de mindre skolefagene er det viktig med felles rammer og struktur slik at det er mulig for lærerstudentene å avlegge fag ved andre institusjoner enn der de har opptak, samtidig som de følger normert studieprogresjon. I dag har for mange nyutdannede for lik fagkombinasjon i utdanningen, og kan gjøre ansettelse vanskelig. Når antallet skolefag som tilbys i lærerutdanningene er få øker etterspørselen etter lærere med ulike fagkombinasjoner.

Informasjon om hvilke fag og kunnskapsområder det er behov for i skole og barnehage må være lett tilgjengelig for studentene. I dag er noen fag populære i utdanningen, men det kan være vanskelig å få undervisningsstilling i fagene. Andre fag tilbys av få universiteter og høyskoler samtidig som etterspørselen etter lærere med kompetansen er økende. Utdanningsforbundet er opptatt av at departementet må stimulere til tettere samarbeid mellom lokale skole og barnehagemyndigheter og eiere, og lærerutdanningene om kartlegginger av hvilke fag det er behov for i skolen.

Lærerutdanningene har ansvaret for å tilby fagene i samarbeidet med lærere, lokale myndigheter og eiere. Det ligger til lærerutdanningsinstitusjonene selv å koordinere og samarbeide om fagtilbudene og etablere fagene. Universitetene og høyskolene må stimuleres til samarbeide om å tilby de små fagene, ikke til å konkurrere.

- Kunnskapsdepartementet må styrke tilretteleggingen for etablering av andre skolefag enn norsk, matematikk og engelsk i grunnskolelærerutdanningene
- Hvilke fag som tilbys i lærerutdanningene må bygge på langsiktige behov for kompetanse i skole og barnehage
- Lærerutdanningsinstitusjonene må samarbeide om fagtilbudene og etablering av skolefag

Styrket samarbeid

Kvaliteten i lærerutdanningene avhenger blant annet av innsats både fra lærerutdanningsinstitusjonene, skoler og barnehager der studentene har praksis. Den internasjonale ekspertgruppen som gir råd til

grunnskolelærerutdanningene skriver i sin avsluttende rapport¹ at lærerutdanningene er et felles ansvar for universitetene og høyskolene, lokale myndigheter/eiere og lærere. Skal grunnutdanningene være tilstrekkelig relevant og etter- og videreutdanningene det påfyllet som lærere i skole og barnehage trenger, må lærerutdanningene samarbeide tett med lærerprofesjonen og lokale myndigheter og eiere om

- forskning på skole, barnehage og lærerutdanning,
- utvikling av skole og barnehage og profesjonen og
- innhold i grunnutdanninger og etter- og videreutdanninger.

Utdanningsforbundet mener at for å nå målet om høy kvalitet, må samarbeidet mellom de aktuelle partene styrkes gjennom ulike insentivordninger. For eksempel kan reelt samarbeid med arbeidslivet vektlegges i styringen av universiteter og høyskoler. I tillegg må det settes av tid til samarbeid for alle involverte parter.

Balansen og integreringen mellom det profesjonsnære, praksisorienterte, og det teoretiske, samt innholdet i utdanningene er vedvarende tema. Et styrket samarbeid mener vi vil øke kompetansen og høyne kapasiteten i profesjonen, hos lokale myndigheter og eiere og i lærerutdanningene. Det er av stor betydning for resultatet at de som uttaler seg på vegne av lærerprofesjonen har kunnskap på det nivået i uttaler seg på. Er målet å utvikle den enkelte skolen eller barnehagen er det naturlig at lærere med god lokal kunnskap deltar. Omhandler arbeidet overordnede, felles nasjonale forhold må deltakerne besitte kompetanse om variasjonen i Norge, kjenne godt til de ulike lærerutdanningene og pågående arbeid. Utdanningsforbundet anser det som departementets rolle å sikre gode strukturer slik at alle parter kan utøve sin rolle på en god og tilfredsstillende måte.

- For å styrke samarbeidet mellom skoler, barnehager og lærerutdanningsinstitusjoner må Kunnskapsdepartementet bidra til at det etableres gode strukturer slik at alle parter kan utøve sin rolle på en god og tilfredsstillende måte.

Opptakskrav til lærerutdanningene

Opptakskravene til de ulike lærerutdanningene varierer. Til grunnskolelærerutdanningene og lektorutdanningen er kravet minimum 35 skolepoeng, karakteren 3 i norsk og karakteren 4 i matematikk. Opptakskravet er satt av regjeringen blant annet for å heve kvaliteten på fremtidens lærere, samt å øke statusen til læreryrket. Utdanningsforbundet mener opptakskravet i matematikk er for strengt. Vi tror at om opptakskravet er 3 eller 4 i matematikk, vil utgjøre ubetydelig forskjell i studentenes endelige sluttkompetanse. Opptakskravet i matematikk vil derfor ikke trumfe viktigheten av tilstrekkelig antall søkere til de nevnte lærerutdanningene. Konsekvensen av dette opptakskravet er at populasjonen som er kvalifisert for opptak minsker parallelt med at det er vanskeligere for institusjonene å fylle kandidatmåltallene. Med dagens opptakskrav konkurrerer disse lærerutdanningene og andre studier med høye opptakskrav om de samme studentene. Et spørsmål er om det finnes mange nok søkere med tilstrekkelig gode karakterer og med interesse for å bli lærer?

Utdanningsforbundet mener dagens opptakskrav bidrar til at rekrutteringen til læreryrket ikke er høy nok. For mange elever undervises av ansatte i lærerstillinger som ikke fyller kompetansekravene. Antallet ansatte i skole og barnehage uten lærerutdanning er altfor høy. Utdanningsforbundet mener departementet må vurdere opptakskravene til lærerutdanningene på nytt i lys av frafallet fra yrket og søker- og opptakstill til lærerutdanningene.

- Kunnskapsdepartementet må vurdere opptakskravene til lærerutdanningene på nytt i lys av frafallet fra yrket og søker- og opptakstill til lærerutdanningene.

¹ Transforming Norwegian Teacher Education: The Final Report of the International Advisory Panel for Primary and Lower Secondary Teacher Education, NOKUT report 3/2020, <https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2020/transforming-norwegian-teacher-education-2020.pdf>

Etter- og videreutdanning

Etter- og videreutdanning av lærere organiseres av Utdanningsdirektoratet gjennom flere ulike etablerte ordninger. Her kan nevnes den desentraliserte ordningen for lokal kompetanseutvikling (Dekomp), regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage (Rekomp) og Kompetanse for kvalitet.

I ordningen Kompetanse for kvalitet er det staten som bevilger det meste av pengene og sørger for at det blir etablert tilbud. Lærere medvirker aktivt til at dette lar seg realisere med et bidrag på 25 % kostnadene i forbindelse med videreutdanningen. Skoleeier får tilskudd fra staten til vikarordning for lærere. Universiteter og høyskoler etablerer tilbudene.

Utdanningsforbundet mener at Kompetanse for kvalitet er en god modell, men lærere må ha en reell medvirkning i de faglige prioriteringene. Lærere er ikke kun mottakere av etter- og videreutdanning. I og med at lærerne medvirker til å realisere ordningen bør de også ha en sterk stemme i faglige prioriteringer i strategien. Etter vårt syn vil en samarbeidsgruppe, slik det er etablert for Kompetanse for kvalitet også være hensiktsmessig for Demkomp og Rekomp. Kunnskapsdepartementet må sikre at alle parter som deltar i prosessene får reell medvirkning i prioriteringer og hvordan fagene skal rullere.

- Det bør etableres nasjonale samarbeidsgrupper for etter- og videreutdanningsordningene etablert av staten.
- Kunnskapsdepartementet må sikre at alle parter som deltar i prosessene får reell medvirkning i prioriteringer og hvordan fagene skal rullere.

Finansiering

Hvordan innrette konkurransearenaer og finansieringssystemet for universiteter og høyskoler for å sikre forskning og utdanning av god kvalitet i hele landet?

Kunnskapsdepartementet finansierer institusjoner, ikke fagområder eller miljøer. Det betyr at institusjonene får en rammebevilgning som de selv har ansvaret for å prioritere best mulig for å nå sine mål. Uh-institusjonene kan prioritere ulikt slik at samme studieprogram ved ulike institusjoner kan finansieres forskjellig, og har ulike utviklingsmuligheter.

Finansieringsmodellen er antagelig i praksis det mest kraftfulle styringsverktøyet departementet har. Innføringen av resultatbaserte komponenter har vakt strid. Basisbevilgningen er holdt stabil og institusjonenes inntekster kan øke gjennom den resultatbaserte komponenten. Basisbevilgningen representerer en viss forutsigbarhet, men ikke tilstrekkelig for å redusere andelen midlertidig ansatte.

Universitetene og høyskolene har i lang tid varslet at lærerutdanningene er underfinansiert. Ved å løfte grunnskolelærerutdanningene til mastergradsstudier økte utgifter blant annet knyttet til flere ansatte med førstestillingskompetanse (lønn og tid til FoU), og mer praksis i studiene. Dagens finansieringsmodell med et sterkt fokus på resultat og målstyring har ført til at profesjonsutdanningene kan slite med å oppnå de indikatorene som ligger til grunn for modellen.

Gjennom ulike strategiske bevilgninger har departementet gode muligheter til nasjonal styring ved for eksempel å øremerke studieplasser og rekrutteringsstipendiatstillinger. For å opprettholde studietilbud som for eksempel lærerutdanning, kan det etableres strategiske midler eller ordninger som styrker finansieringen i deler av landet der rekrutteringsgrunnlaget til utdanningene er lavere. Andelen basisfinansiering må øke for å sikre forutsigbarhet, faglig autonomi og akademisk frihet spesielt for utdanninger for velferdsstaten.

Resultatbaserte midler

Universiteter og høyskoler som tilbyr profesjonsutdanninger var tidligere i stor grad distriktshøyskoler med svakere tradisjon for forskning- og utviklingsarbeid, å søke forskningsmidler og uten fullmakt til å tilby ph.d.-utdanning. Stadig flere institusjoner har de senere årene oppnådd høyere resultater på de kvantitative indikatorene. Likevel er det fremdeles forskjeller mellom institusjonene. Forskning- og utviklingsarbeid i lærerutdanningene knyttes gjerne til praksisfeltet. Videre er det en del av mandatet til lærerutdanningene at de skal samarbeide tett med skoler og barnehager om videreutvikling av deres

praksis og av lærerprofesjonen. Profesjonsutdanningene med sine kjennetegn når i mange tilfelle ikke opp til de kriteriene som er satt. For å synliggjøre variasjonen er det behov for at kriteriene utvides og tilpasses bedre profesjonsutdanningene og deres arbeidsfelt. Utdanningsforbundet mener at det bør etableres indikatorer for samarbeid med og utvikling av relevant sektor i ett fremtidig finansieringssystem.

- Det bør etableres indikatorer for samarbeid med og utvikling av relevant sektor i ett fremtidig finansieringssystem.

Finansieringskategorier for studieprogrammer

Flere studieprogram er økonomisk krevende og dagens finansiering er ikke dekkende for de reelle kostandene til studietilbudene. For eksempel er både barnehagelærerutdanningen og grunnskolelærerutdanningene underfinansiert. Utgiftene til praksisopplæringen er svært høy. Det samme er økte kostnader for institusjonene til ansettelse av flere førstestillingskompetente og til forskning og utviklingsarbeid. Innplassering av lærerutdanningene i Kunnskapsdepartementets finansieringskategori for studieprogrammer gjør at utdanningene er betydelig dårligere finansiert enn andre sammenlignbare utdanninger uten praksiskostnader. Finansieringen av studieprogrammene må dekke de reelle kostnadene. Utdanningsforbundet mener at det er behov for at Kunnskapsdepartementet vurderer finansieringskategorisystemet på nytt i lys av de reelle kostnadene til studieprogram.

- Finansieringskategorisystemet for studieprogram må vurderes lys av programmenes reelle kostnader.

Konkurranse og samarbeid om midler

Når det gjelder forskningsinfrastruktur er det kanskje mer behov for styring for å sørge for en bedre fordeling av arbeidsoppgavene i sektoren og unngå unødvendig sentralisering av UH-sektoren. En fordeling av arbeidsoppgaver kan bidra til å sikre utdanning, forskning og utviklingsarbeid av god kvalitet i hele landet. Mange av de store forskningsprosjektene som lyses ut i regi av Forskningsrådet er så store at det blir umulig for mindre institusjoner å vinne frem og dermed bidrar dette i realiteten til en.

Utdanningsforbundet mener at konkurranseelementene som ligger i finansieringsmodellen er blitt for sterkt. I et fremtidig finansieringssystem mener vi departementet i større grad bør oppfordre til mer samarbeid enn konkurranse. Verken studenter eller forskningsresultater bør ses på et knapt gode som institusjonene må konkurrere om å få.

Universiteter og høyskoler har ofte ulike styrker og områder de ønsker å utvikle. Å oppfordre til samarbeid, heller enn konkurranse, vil føre til at institusjonene komplimenterer hverandre med et mål om at kvaliteten på sektoren som helhet skal heves. Resultatet vil kunne være at alle blir bedre, heller enn at de store universitetene drar ifra de mindre institusjonene i konkurransen om knappe ressurser. Det kan hende at konkurranse er en god utnyttelse av ressurser, men det oppleves nok ikke som rettferdig av en del institusjoner og Utdanningsforbundets medlemmer. Vi vil stille spørsmål om ordningen på lang sikt vil føre til at sektoren som helhet oppfyller sitt samfunnsmandat.

Ved flere universiteter og høyskoler gjennomsyrrer konkurranseelementet hele institusjonen, slik at det også oppleves som en individuell konkurranse mellom kollegaer om knappe goder. Ansatte i universiteter og høyskoler har, som mange i offentlig sektor, en sterk indre motivasjon for utføre samfunnsoppdraget. Blir konkurranseelementene for sterke kan mange til slutt miste motivasjonen for å undervise og forske fordi de blir målt på indikatorer som tar oppmerksomheten bort fra primærvirksomheten. For eksempel bruker mange for mye tid på å skrive søknader på midler som ikke blir innvilget. Et annet eksempel er evalueringer som viser hvor populær den ansatte er som underviser. At de er gode undervisere og forskere betyr mindre hvis de ikke kan hake av på de kvantitative målene som stilles. Det kan oppleves som at man konkurrerer mot sine kollegaer i alt fra forskningstid til fast ansettelse. Vi mener at dette kun fører til dårlig arbeidsmiljø. Utdanningsforbundet tror heller ikke at å konkurransesette alle midler er veien å gå for å få til den beste forskningen eller den beste undervisningen.

- Utdanningsforbundet mener at det er behov for styring av sektoren for å sørge for en bedre fordeling av arbeidsoppgavene og unngå unødvendig sentralisering av UH-sektoren
- Utdanningsforbundet mener at det gjennom insentivsystemet må oppfordres til samarbeid, heller enn konkurranse mellom institusjonene. Samarbeid vil føre til at institusjonene komplimenterer hverandre med et mål om at kvaliteten på sektoren som helhet skal heves.

Fri forskning

Universitetene og høyskolene står for mesteparten av forskningen i dag. Hoveddelen av forskningsmidlene knyttes til tematiske programmer og styrte satsninger. Tett knyttet til grunnforskningens vilkår er spørsmålet om frie forskningsmidler og størrelsen på disse. For å kunne utfylle sin samfunnsmessige rolle må den frie forskningen få lov til å beholde sin egenart, utvikles ved institusjonene og om mulig knyttes til lokalt eller regionalt arbeidsliv. Utdanningsforbundet mener at fri forskning må styrkes og at en større andel av midlene må være langsiktige. Fri forskning må være helt fri, det vil si at den ikke begrenses av profesjonenes verdier og akademiske verdier. Muligheten for fri forskning må støttes opp under gjennom høy basis og insentiver.

- Kunnskapsdepartementet må øke midlene til fri forskning gjennom økt basisbevilgning og programmer i Forskningsrådet.

Styring av profesjonsutdanninger

Hvordan bør ulike typer utdanninger styres for å sikre et nasjonalt system og kandidater med rett kompetanse?

Men mer enn noen annen profesjonsutdanning, er lærerutdanningene et resultat av mange fag og disipliner. Skal utdanningssystemet fungere godt, trenger vi bredden av fag, og vi trenger institusjoner som finansieres for å holde ved like kunnskap og fag som ikke umiddelbart kan omsettes i nytte og ansettbarhet.

Filosofi er kanskje det mest opplagte eksempelet på et fag som har spilt en avgjørende rolle i å bidra til kritiske og bevisste studenter, uansett fakultet. For profesjonsutdanninger, som lærere og sykepleiere, spiller etikk og filosofi en avgjørende rolle. Det ville være en ulykke for profesjonsutdanningene om et fag som filosofi ble sveket. Det samme kan man si om fag som musikk, historie eller språkvitenskap.

Skal vi ha kvalifiserte lærere i alle skolefag må alle skolefag tilbys i lærerutdanningene, også som masterfordypning. Universitetene og høyskolene må stimuleres til samarbeide om å tilby de små fagene. Barnehagene og skolene har et bredt samfunnsmandat fastsatt i lovverket. Det er av stor betydning for kompetansen til elevene at skoler kan sette sammen et kollegie som samlet har kompetanse i alle skolens fag.

Rammeplaner

Forskrift om rammeplanen for lærerutdanningene spiller en viktig rolle i å sikre høyt kvalifiserte lærere med enhetlig kompetanse i hele landet. Videre bidrar rammeplanene til mer koordinert struktur i lærerutdanningene og dermed en viss smidighet slik at studenter kan avlegge lærerutdanningsfag ved flere institusjoner eller innpasse utdanning fra annen institusjon. Rammeplanene bidrar også til å opprettholde obligatorisk praksisopplæring i skole eller barnehage av et visst omfang i lærerutdanningene. Gjennom praksisopplæringen får studentene kompetanse og erfaring fra praksisfeltet og blir dermed forberedt på hva som kan møte dem i yrket. Utdanningsforbundet er opptatt av at rammeplaner som et av statens styringsverktøy må videreføres for å sikre helhet i studiene og at det utdannes godt kvalifiserte lærere i hele landet.

- Rammeplaner som et av statens styringsverktøy må videreføres for å sikre helhet i studiene og at det utdannes godt kvalifiserte lærere i hele landet.

Nasjonal deleksamen

Kunnskapsdepartementet etablerte nasjonal deleksamen som et styringsverktøy i 2014. Nasjonal deleksamen er gjennomført i blant annet grunnskolelærerutdanningene i perioden 2015-2017.

Utdanningsforbundet mener at nasjonal deleksamen fører til en sterkere standardisering og ensretting av innholdet og vurderingsformene i grunnskolelærerutdanningene, og kan bidra til å svekke den forskningsbaserte undervisningen. Videre mener vi at et pålegg også kan svekke den faglige utviklingen av utdanningene. Etter vårt syn bryter gjennomføringen av nasjonal deleksamen i et emne eller fag med prinsippet om akademisk frihet og kan føre til faglig ensretting. Utdanningsforbundet mener at nasjonal deleksamen bør avskaffes.

- Utdanningsforbundet mener at nasjonal deleksamen bryter med prinsippet om akademisk frihet og kan føre til faglig ensretting, og bør derfor avskaffes.

Nasjonale strukturer for videreutvikling av lærerutdanningene

Utdanningsforbundet mener at det må fastsettes noen nasjonale strukturer for å sikre likeverd i samarbeidet om praksisopplæring, nærhet og relevans til læreryrket i all lærerutdanning, og ikke kun i lærerutdanningsskoler og lærerutdanningsbarnehager. Får å sikre høy kompetanse blant lærerutdannere i skole, barnehage og i universiteter og høyskoler må de nasjonale strukturene legge til rette for flere møter og møteplasser. Det må settes av ressurser til at partene får samarbeidet godt om aktuelle og relevante tema og problemstillinger, for eksempel utviklingen av nasjonale retningslinjer for lærerutdanningene. Alle parter må kjenne eierskap til arbeidet og delta fra arbeidet starter, i gjennomføringen og i etterarbeid. Utdanningsforbundet mener det bør være departementets rolle å legge til rette for tilstrekkelig ressurser for å utøve en likeverdig og balansert innflytelse på utdanning av fremtidens lærere.

Til strukturene må det etableres insentiver som gjør at praksisfeltet kan legge godt til rette rundt studenter i praksis og relevans i lærerutdanningene. Dette kan være at virksomheten får tilgang til etter- og videreutdanning, at studentene bidrar i utvikling av skole eller barnehage, representanter fra yrket deltar i arbeidet med innholdet i utdanningene, evaluering av utdanningene ol.

- Det må etableres strukturer med tilhørende ressurser for samarbeid om og utvikling av lærerutdanningene der alle parter deltar.

Flere lærerutdannere i universiteter og høyskoler med profesjonskompetanse og flere lærere i barnehage og skole med kompetanse på lærerutdanning

Utdanningsforbundet mener at det er essensielt at ansatte i undervisnings- og forskerstillinger som jobber med lærerutdanningene har profesjonskompetanse. Med profesjonskompetanse mener vi god kunnskap om skole og barnehage og erfaring fra arbeid i norsk skole eller barnehage. I en profesjonsutdanning skal studentene utvikle en god forståelse for og innsikt i det yrket de utdannes til. Da er det avgjørende at lærerutdannerne selv har en slik forståelse og innsikt.

Også lærere i skole og barnehage må øke egen kompetanse om lærerutdanningene og om hvordan samarbeide om utvikling av skolen, barnehagen, profesjonen og lærerutdanningene. Å rekruttere flere lærere fra barnehagen og skolen inn i kvalifiseringsstillinger og legge til rette for at disse bygger karriere på aktuelle tema i skole eller barnehage, kan bidra til en sterkere profesjonskompetanse og bidra til mer relevante lærerutdanninger. Jevnlig hospitering, delte stillinger, samarbeid om FoU-arbeid mellom barnehagen, skolen og lærerutdanningene og offentlige ph.d.-stillinger er andre ordninger som kan gi økt profesjonskompetanse og profesjonsutvikling både i universiteter og høyskoler og i skoler og barnehager. Knyttet sterkere nasjonale insentiver til ordningene vil de bidra til å øke profesjonskompetanse i lærerutdanningene.

- Utdanningsforbundet mener det bør etableres insentiver som bidrar til at flere
 - ansatte i undervisnings- og forskerstillinger får oppdatert erfaring og kunnskap fra skole eller barnehage.
 - lærere i skole eller barnehage får oppdatert erfaring og kunnskap om lærerutdanningene.
 - lærere i skole og barnehage får bidra med kunnskap og erfaring fra praksisfeltet inn i lærerutdanningene.

Høyt internasjonalt nivå

Hva høyt internasjonalt nivå er og hvordan dokumentere dette er en vedvarende diskusjon i universitet- og høyskolesektoren. Høyt internasjonalt nivå i utdanning, forskning og utviklingsarbeid knyttes i dag gjerne til tellekantsystemet, antallet førstestillingskompetente og midler til forskning fra for eksempel Forskningsrådet og EU. Hvordan det enkelte fagmiljø med tilhørende utdanninger vurderer høyt internasjonalt nivå og det å være i forskningsfronten, er ulikt. Et tydelig skille går mellom disiplinutdanninger og profesjonsutdanninger. Andre skillelinjer finnes mellom utdanninger som medisin, realfag og humaniora. At all høyere utdanning må bygge på forskning og utviklingsarbeid er felles og er et grunnleggende prinsipp som må videreføres. I lærerutdanningene forutsetter gjerne høyt nivå tett samarbeid med arbeidslivet om for eksempel videreutvikling av barnehage- og skolesektoren. Profesjonsutdanningene med sine kjennetegn når ofte ikke opp til de kriteriene som er satt for «høyt internasjonalt nivå» og «å være i forskningsfronten». For å synliggjøre variasjonen er det behov for at kriteriene for de to begrepene utvides og tilpasses bedre profesjonsutdanningene og deres forskningsfelt. Utdanningsforbundet mener at de bør etableres indikatorer for samarbeid med og utvikling av relevant sektor i ett fremtidig styringssystemet.

- Utdanningsforbundet mener at de bør etableres indikatorer for samarbeid med og utvikling relevant sektor i et fremtidig styringssystem.

Mangfoldig sektor

Hva slags rolle bør offentlige myndigheter ha og hvilke virkemidler bør brukes for å sikre en mangfoldig universitets- og høyskolesektor?

Dagens situasjon der institusjonene forsøker å bygge opp en fremtidsrettet og økonomisk bærekraftig studiestedsstruktur er et eksempel på behovet for en nasjonal koordinering og sikring av tilgang til høyere utdanning. I hele landet er det behov for lærere og andre yrker for velferdsstaten.

Utdanningsforbundets mener at en viktig rolle for staten er å sikre at det utdannes tilstrekkelig antall godt kvalifiserte lærere og andre velferdsyrker. Det må være opp til den enkelte institusjon i samarbeid med relevante parter å vurdere hvilke andre studietilbud som tilbys avhengig av regionale og lokale behov for kompetanse.

Regional betydning

Universitetene og høyskolene har en viktig regional funksjon både når det gjelder utdanning av kvalifisert arbeidskraft til regionen, men også utvikling av kunnskap om regionen. Dette gjelder så vel lærerutdanninger som andre utdanninger.

Strukturreformen har ført til at universitetene og høyskolene har vært igjennom omfattende endringer. Dette har også påvirket de regionene de ligger i. Noen regioner har opplevd at fagmiljøene ved uh-institusjonene har blitt flyttet og delvis sentralisert rundt de større byene. Dette har ført til at det lokale arbeids- og næringslivet har mistet direkte kontakt med forskning- og utdanningsmiljøene ved institusjonene. Fortsatt er dette en pågående prosess, og ansatte i uh-sektoren og lokalmiljøer frykter for en sterkere sentralisering av forskings- og utdanningsmiljøer. Vi mener at et nytt finansieringssystem må ta hensyn til det samfunnsoppdrag uh-institusjonene har for den regionale utviklingen i Norge.

Når det gjelder utvikling av barnehage, skole og lærerprofesjonen har fagmiljøene i lærerutdanningene en viktig rolle. Norge har stort behov for mer forskning om barnehage og skole, og lokal eller regional empiri er av betydning. Det er ikke noe tvil om at geografisk plassering gjør det enklere for lokale skolemyndigheter og eiere å ta kontakt med universiteter og høyskoler, samtidig gjør geografisk nærhet det enklere for vitenskapelig ansatte å kunne bidra i lokal utvikling. Samarbeidet fungerer best i de sammenhenger der alle parter sammen har definert målet for arbeidet. Videre er det avgjørende at prosessene er transparente og forutsigbare slik at alle parter har tid til forberedelse før beslutninger tas.

- Samarbeid mellom lærerutdanningene, profesjonen, lokale myndigheter og eiere bør bidra til forskning- og utviklingsarbeid og etter- og videreutdanninger som dekker lokale og regionale behov, og slik bidra til en mer mangfoldig høyere utdanningssektor.

Direktoratenes rolle i styring

Hva slags rolle bør direktorater under Kunnskapsdepartementet spille i styringen av UH-sektoren, f.eks. i styringen av kapasitet og kompetanse, dimensjonering og profesjonsutdanninger?

Direktoratene har en viktig rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk i UH-sektoren. Etter vårt syn har direktoratene i utgangspunktet en tydelig rolle og en klar berettigelse nettopp ved å være den gjennomførende instans der departementet jobber med politikkutforming. Antallet direktorater under Kunnskapsdepartementet har imidlertid økt i de senere år, og dette er potensielt problematisk på flere måter. Når det blir flere direktorater som legger egne strategier og setter opp egne målsetninger på sektorens vegne, kan institusjonene oppleve at primær oppgavene kommer under press og at det blir lite handlingsrom for egne prioriteringer. Flere og større direktorater kan dessuten i seg selv bety at institusjonene må bruke stadig flere ressurser på å besvare, dokumentere og følge opp prosedyrer, pålegg og prosesser fra direktoratene. Vi vil advare mot en slik utvikling.

Det synes også å være en tendens at stadig flere utviklings- og insentivmidler fordeles gjennom direktoratene og etter et konkurranseprinsipp. Midler til for eksempel utvikling av praksisopplæring og innovative digitale læringsformer i lærerutdanningene er eksempler på dette. Utdanningsforbundet er kritisk til dette, da utlysning av midler gjennom direktoratene krever betydelige administrative ressurser ved institusjonene og ofte fører til at ansatte i undervisnings- og forskerstillinger må bruke mer tid på søknader og dokumentasjon, noe som går på bekostning av forskning- og utviklingsarbeid, undervisning og andre studentrelaterte arbeidsoppgaver. I tillegg kommer at det ofte er de store institusjonene som har menneskelige og økonomiske ressurser til slikt arbeid, og dermed kan konkurranseutsetting bidra til større forskjeller mellom institusjonene.

UH-sektoren har en betydelig regional funksjon både når det gjelder utvikling av kunnskap om regionene, men også utdanning av kvalifisert arbeidskraft til regionen. Om for stor andel av ressursene kanaliseres gjennom direktorater og organer som ikke har kjennskap til eller forståelse for målsetningen om å ivareta også en regional funksjon, risikerer sektoren å komme i ubalanse med å også ta hensyn til UH-sektorens regionale funksjon og rolle.

- Direktoratenes arbeid må koordineres slik at ikke universiteter og høyskoler belastes unødvendig
- Utdanningsforbundet mener at ressursbruken vil være mer effektiv om midler tildeles universitetene og høyskolene direkte, og ikke gjennom direktorater.

Med vennlig hilsen

Milena Adam
seksjonsleder

Gunn Gallavara
Seniorrådgiver