



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

NLA 28.04.08

Høyring - NOU 2008:3 Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning

Viser til høyringsbrev av 28.01.08. Norsk Lærerakademi (NLA) takkar for høve til å gje høyringsuttale til Stjernøutvalet si utgreiing i NOU 2008: 3 *Sett under ett*. NLA har to høgskular; *NLA Lærerhøgskolen* og *NLA Høgskolen for kristendomskunnskap, pedagogikk og interkulturell forståelse*. Vi gir denne høyringsfråsegna i lag, men kommentarane til kap 14 har naturleg nok eit særleg fokus på lærarutdanninga.

Departementet har i høyringsbrevet ytra ønskje om at ein disponerer høyringa ut frå kapitla i NOU. Vi vil slik kommentera utvalde kapittel. Generell kommentar vil vi knyta til ei vurdering av mandatet og utvalet si oppfølging av dette.

Kap. 1 Innleiing – mandat

Stjernøutvalet sitt mandat var å greia ut strukturelle spørsmål knytt til ein samla utdanningssektor, slik tittelen "Sett under ett" indikerer. I dette perspektivet var det venta at utvalet la til grunn felles lov, finansieringssystem og kvalitetssystem (NOKUT) og handsama sektoren, både for statlege og private institusjonar, under eitt.

NLA seier seg lei for at utvalet har avgrensa arbeidet til kunn å gjelda dei statlege institusjonane. Det gjer ein ut frå følgjande resonnement:

-Private høyskoler styres ikke av staten på samme måte som de statlige universitetene og høyskolene og omfattes derfor bare i begrenset grad av drøftingen, men omtales der det er relevant. Men verre er at: Disse avgrensningene er avklart med departementet underveis i arbeidet.

Når utvalet slik ikkje handsamar heile sektoren, men likevel trekkjer opp visjonar, situasjonsanalysar og tiltak i eit språk som gjev inntrykk av heilskap, vert dette galt. Utvalet er ikkje tydeleg i skjelninga mellom statleg sektorstyring og statleg eigarstyring. Her er utvalet i godt selskap, for departementet sjølv følgjer ikkje opp. På Departementet si heimeside vart det 09.04.08 lagt ut følgjande tekst:

-Kunnskapsdepartementet har gjennomgått universitets- og høyskolesektoren og utarbeidet en tilstandsrapport. Departementets gjennomgang viser at det foregår en positiv utvikling sektoren sett under ett.

Rapporten ber namnet Tilstandsrapport for UH- sektoren 2008. Private høgskular er på alt for mange punkt ikkje omtala!

Stjernøutvalet seier at private institusjonar *omtales der det er relevant*. Ei slik utsegn gjev inntrykk av at der private institusjonar ikkje vert omtala, der er drøftingane ikkje relevante. Men slik er det ikkje. På ei rekke område vil framlegg frå utvalet få direkte og avgjerande konsekvensar for små private institusjonar, og i tillegg ei rekke indirekte konsekvensar. T.d verknader for små institusjonar dersom NOKUT legg større kvantitative føringar til grunn for akkreditering.

NLA ber difor om at departementet følgjer opp med konsekvensanalysar for private høgskular, dersom dei planlegg å setja i verk tiltak etter Stjernøutvalet. Vidare ber vi om at departementet er tydelege når det forvaltar UH sektoren og når det forvaltar statleg eigarskap i sektoren.

Kap 3 Høgre utdanning mellom danning, demokrati og økonomi

I mandatet står det at utvalet skal peika på tiltak som *sikrer kvalitativt gode og robuste forskningsmiljøer*. Utvalet fortener ros for den innleiande omtalen av dei dannande og fagkritiske aspekt ved høgare utdanning. Men i oppfølginga av dette må vi seia oss samde med Skirbekk (Aftenposten 03.04.08), når han skriv: *-Det er i så måte påfallande at denne innstillinga, som startar med ein omtale av behovet for demokrati og fagkritikk, endar med å drøfte kostnader og effektiv drift, samtidig som snakket om demokrati og fagkritikk synest å fordunste når det kjem til spørsmålet om gjennomføring.*

Utvalet opererer til dømes med ein hypotese om at store einingar sikrar kvalitet i forskning og forskingsbasert undervisning. Men er det så enkelt? Det finst rikeleg med historisk og sosiologisk belegg for at små forskingsmiljø har prestert det ypparste i sine fag. Ofte vil god personalpolitikk og gode arbeidsforhold vere avgjerande. Hypotesen om at store einingar sikrar kvalitet i forskning og forskingsbasert undervisning er derfor utilstrekkeleg.

Tilstandsrapporten for UH-sektoren viser rett nok at universiteta har ein stabilt høg produksjon av publikasjonspoeng, men dei konkurrerer med private høgskular som driv master- og /eller dr.gradsutdanning (sjå tabell V 2:19)

Kap 4 Kontekster

NLA har ingen merknader til dei analysane som vert trekt opp i dette kap.

Kap 5 Utviklingstrekk og utfordringar i norsk høgre utdanning

Utvalet sin analyse har mykje for seg, men framskrivinga og utviklingstrekka er diskutabile. Det verkar som om utvalet ikkje tek høgde for det tildrivet som er i sektoren i dag i retning av større samarbeid, samanslåingar og ambisjonar. Det er og eit spørsmål om ikkje utviklingstrekk som vert karakteriserte som negative også har fleire perspektiv som gjer det tvilsamt med "klare" konklusjonar.

Kap 6 Institusjonsstruktur

Stjernøutvalet reiser ein viktig debatt om kva rolle staten skal spela i høve til høgre utdanning i framtida. Skal høgre utdanning primært vera eit offentleg gode (*public good*) eller eit offentleg ansvar (*public responsibility*). Spørsmålet er og reist i debatten om det vidare innhaldet i Bologna-prosessen etter 2010. Her vert det hevda at staten i stigande grad får rolla

som regulator og katalysator, framfor å vera tilbydar (*provider*) av høgre utdanning og forskning.

Vi vil meina at norsk utdanningspolitikk i kjølvatnet av kvalitetsreforma har lagt eit prinsipp om eit både - og (statleg og privat) til grunn for arbeidet. NLA støttar mindretalet i utvalet som meiner at statlege og private institusjonar kan utvikla ein sektor med autonome institusjonar prega av mangfald og diversitet. Statleg, insentivbasert styring av sektoren i retning av 8 – 10 statlege universitetsinstitusjonar vil tvert om gje svekka autonomi, og mindre diversitet og mangfald i sektoren.

Det er etablert eit sterkt driv i sektoren mot større einingar som kan bli meir slagkraftige i internasjonaliseringa, i konkurransen om studentar, forskingsmidlar m. v. Men kvalitet må prioriterast framfor kvantitet. God kvalitet på utdanninga kan ikkje lesast av på studenttalet, og robuste fag- og forskingsmiljø er ikkje einssidig avhengige av kvantitet. Kvalitetsreforma må ikkje endrast til ei kvantitetsreform!

Difor støttar NLA framlegget om at det vert arbeidd vidare med nasjonale nettverksmodellar som kan femna om både statlege og private institusjonar. (NOU 2008: 3, s. 198ff). Slike modellar i retning meir samarbeid, fusjonar og større einingar er alt i utvikling uavhengig av statleg eller privat eigarskap. Men finansieringssystemet treng insentiv til slikt samarbeid. NLA finn utvalet sitt framlegg om at universitetskategorien skal verta einaste nasjonale institusjonskategori totalt uakseptabelt. Vi har i Noreg eit lovfesta prinsipp om retten til å kunna etablere akkrediterte institusjonar på religiøst eller pedagogisk grunnlag. Dette lar seg ikkje kombinera med eit krav om minimum 5000 studentar ved ein institusjon. Difor må institusjonskategoriane ”høgskule” og ”vitskapleg høgskule” først vidare.

Kap. 7 Styring og leiing i universitets- og høgskolesektoren

Utvalet foreslår å ”*lovfeste en styringsmodell med enhetlig ledelse og ekstern styreleder*”. NLA finn det interessant at utvalet foreslår omkamp i spørsmålet om styring og leiing av høgre utdanning, etter at Ryssdalutvalet sine framlegg på dette området vart nedstemte. Som privat institusjon skal vi ikkje meina mykje om leiing av statlege institusjonar, men berre peika på at dette framlegget til leiarstruktur er normalordninga ved private høgskular.

Kap. 8 Kriterium for akkreditering som universitet

NLA vil her kommentera utvalet sitt framlegg om å

-likestille de høyere utdanningsinstitusjonene når det gjelder akkreditering av mastergrader. Høyskolene får da samme rett som universitetene til å etablere mastergrad.

Til dette punktet uttala Ryssdalutvalet i si tid:

-at også universitetene skulle måtte søke om akkreditering fra NOKUT for nye doktorgrader, og for mastergrader på områder der de ikke har rett til å tildele doktorgrad. I begrunnelsen heiter det mellom anna:

-Etter utvalgets vurdering er det galt å gi institusjoner fullmakter til å opprette og legge ned studietilbud på alle nivå, på fagområder der de ikke har en etablert [] intern kompetanse som holder det nivået som må ligge til grunn for å kunne tilby forskerutdanning. Hele logikken bak det nye akkrediteringssystemet synes etter utvalgets vurdering å bygge på at institusjonene skal gis faglige fullmakter innenfor de

fagområder der de har en tilfredsstillende fagkompetanse, og fullmaktene skal rekke like langt som kompetansen strekker seg i nivå. (NOU 2003:25 s. 152.)

NLA finn det merkeleg at ei utgreiing som legg vekt på fagleg konsentrasjon for å motverka spreieing av mange små fagmiljø, samstundes gjer framlegg om å gje høgskulane same rett som universiteta og dei vitenskaplege høgskulane til å etablere mastergrader. Konsekvensane av dette kan føra til fleire små og lite levedyktige mastergradsmiljø. Ut frå situasjonsanalysen til utvalet, der problemet er kvaliteten i dei små doktorgrads- og mastermiljøa, var det venta at utvalet ville gått inn att på Ryssdalutvalet sin argumentasjon i denne saka. I staden brukar utvalet eit rettferdsomsyn mellom universitet og høgskular som argument for eit totalt frislepp. Med så stor tru på institusjonane si eiga kvalitetssikring, kva skal vi då med NOKUT?

Skulle utvalet sitt framlegg gå gjennom, og etableringsretten berre gjelda statlege høgskular, vil dette verta ei klar konkurransevriding. Det må vera like vilkår mellom statlege og private institusjonar.

Kap. 9 Ei styrka forskarutdanning

NLA er samd med utvalet i at det bør ”*satses offensivt på forskerskoler framover*”. Ingen er tent med ei spreieing av doktorgradsressursar på mange små miljø som samtidig er svake, anten desse er organiserte innom eit universitet eller ved ein høgskule. Difor bør ein etablere større forskarskular i samarbeid mellom doktorgradsmiljøa, anten desse ligg ved statlege eller private institusjonar. Det bør og etablerast forskarskular som kan bidra til å styrkja dei kortare profesjonsutdanningane sine behov for tverrfagleg tilnærming og praksisnærleik. Dersom slike nettverksmodellar for forskarskular vert etablerte med både statlege og private i nettverket, så vil også incentivmidlar på dette området ta omsyn til dei behova som private institusjonar har for eigarskap og tilknytning til forskarskular.

Kap. 10 Finansieringssystemet for universitet og høgskular

Det går ikkje klart fram om utvalet tek utgangspunkt i, og fører vidare eitt nasjonalt, felles finansieringssystem for statlege og private institusjonar. Overskrifta på kapitlet går generelt på sektoren, medan

-Utvalgets forslag gjelder finansieringssystemet for statlige universiteter og høyskoler. Utvalget har ikke vurdert hvordan forslagene vil berøre private høyere utdanningsinstitusjoner. Forslagene har ikke til hensikt å omfordele midler mellom statlige og private institusjoner. Eventuelle slike virkninger må vurderes særskilt i oppfølgingen.

Dette tilseier at det må analyserast kva konsekvensar eventuelle endringar i systemet vil få for dei private høgskulane. Departementet har varsla ei evaluering av finansieringssystemet i 2009. NLA vil rå til at finansieringssystemet ligg fast til ein har gjennomført denne evalueringa og ser sektoren under eitt.

NLA vil peika på nokre område som er særleg konsekvensrike for private høgskular:

- Framlegget om større transparens i basiskomponenten
- Framlegget om strategisk undervisningskomponent og tilsvarande reduksjon i basistildeling og dei resultatbaserte tilskota
- Framlegget om langsiktige avtalar om oppdrag

Når det gjeld transparens, så er det ei krevjande sak å få til. NLA støttar at ein arbeider for å synleggjera komponentane som dannar basis. Vi støttar og at det kan leggjast ein eigen basis for forskning. Men for private høgskular er det primære problemet at nivået på basis er for lågt i høve til tilsvarende utdanningar i statleg sektor. Difor hjelper det lite å vita kva komponentar som går inn i tilskotet, dersom desse ikkje vert tilsvarende finansiert. Det er det totale tilskotet til institusjonen som er avgjerande for drifta. Dersom då statlege institusjonar får tilskot som ligg utanom komponentane i finansieringssystemet, kan dette verta eit problem. Utvalet har fleire gode framlegg til auka tilskot som i utgangspunktet vil gjelda dei statlege institusjonane, t.d. strategisk undervisningskomponent. Når dette vert kopla til framlegg om politisk styrte strategiske tilskot, kan dette få store konsekvensar dersom dei private vert haldne utanfor. Når det gjeld framlegget om langsiktige avtalar om oppdrag, så kan det slå begge vegar for ein privat institusjon. Dersom dette går på fleirårige budsjett, så vil vi tilrå det. Det skaper trygge rammer for ei verksemd som må tenkja i kull over 3 – 4 år.

Men utvalet har meir på agendaen:

-Mens det nåværende norske systemet eksplisitt er utformet med sikte på å være nøytralt både geografisk og mellom institusjoner, mener utvalget at det er behov for et sterkere element av politisk styring og prioritering.

Politisk styring og prioritering på utdanningssektoren kan fort føra til kortsiktige ”reparasjonstiltak” når utdanningskapasiteten til ulike yrke vert for liten. Det er då vanskeleg å nå opp på med utdanningar som er etablerte ut frå livssynsmessige prioriteringar. For NLA med si vekt på lærarutdanning, kan dette gje gevinst, men på eit politisk nivå må ein halda oppe mangfaldet der dei verdibaserte institusjonane vert rekna med.

Kap. 11 Små studiestader

Utvalet drøftar problem knytt til små studiestader. Det er rimeleg at det finst ein kritisk masse for ein studiestad, men det gjeld i så fall ikkje berre geografiske ”utpostar”. Det same resonnementet må nyttast inn mot små fag/institutt/avdelingar ved store høgskular og universitet. Kritisk masse må og relaterast til profil og konsentrasjon.

Men er så utvalet sitt strukturforslaget ei løysing? Anten vil dei små studiestadene verta verande små innanfor ein stor institusjon, eller løysinga på kvalitetskrava er at dei vert lagt ned. ”Pasienten døde, men feberan ham forlot.”

Kap. 14 Styrking av profesjonsutdanningane i høgskulane

NLA Lærerhøgskolen driv allmenn- og førskulelærarutdanning, det utvalet kallar kortare profesjonsutdanningar. Vi vil difor gå noko grundigare inn i dette kapitlet og kommenterer punkt for punkt i utvalet si tilråding:

-Utvalget konstaterer at det er behov for å styrke studiekvaliteten i flere av de korte profesjonsutdanningene slik at studentene møter sterkere og klarere forventninger og må nedlegge mer arbeid for å kunne gjennomføre studiet.

Dette gjeld både private og statlege institusjonar. Vi deler utvalet si bekymring og framlegg om å stilla større krav til studentane. Samstundes ser vi at dette ikkje einsidig kan adresserast til institusjonane. Det gjeld om å leggja tilhøva til rette for å gjenreisa heiltidsstudenten. Det må vera eit rimeleg samsvar mellom studieopplegg, studentkapasitet og inntakskvalitet.

-Utvalget foreslår videre at en ordning med Sentre for fremragende undervisning som beskrevet i kapittel 15 vurderes supplert med egne sentre for fremragende profesjonsutdanning for å heve utdanningenes status og understreke deres egenart.

Vi støttar dette og reknar med at også private kan søkja om slik senterfunksjon på line med dei statlege institusjonane.

-Utvalget mener at det er særlig viktig å styrke kompetansen i lærerutdanningene. Disse er i dag spredt på svært mange av høyskolene. Med en så spredt struktur vil det ikke være mulig å opprettholde den kvaliteten i utdanningen som er nødvendig for å nå de ambisiøse målene som er satt innenfor utdanningspolitikken, blant annet når det gjelder realfag. Det bør derfor vurderes en mer målrettet bruk av ressursene.

Vi viser til det vi tidlegare har sagt om forholdet mellom kvalitet og kvantitet. Vi finn her at utvalet uttalar seg på ein lite kvalifisert måte. NLA Lærarhøgskolen har ca 700 studentar. Våre to lærarutdanningar er akkreditert av NOKUT. Dersom det er slik utvalet hevdar, at det ikkje(vil) være mulig å opprettholde den kvaliteten i utdanningen som er nødvendig for å nå de ambisiøse målene som er satt innenfor utdanningspolitikken, så bør ein vurderer kriterier for akkreditering, i staden for å byggja opp under ein fordom om at liten = dårleg.

-Utvalget konstaterer videre at det i flere av de korte profesjonsutdanningene er behov for tiltak for å heve kvaliteten i praksisperiodene. Praksisopplæringen bør i større grad enn nå sidestilles med opplæringen ved utdanningsinstitusjonene som kvalifiseringsarena, og ansvarsdelingen mellom institusjon og praksisfelt bør gjennomgås. Utvalget foreslår at det gjennomføres forsøk og evalueringer med sikte på å få kunnskap om gode løsninger som kan gjenbrukes både innenfor og på tvers av de aktuelle fagområdene.

Dette kan vera eit spennande og kreativt forsøk på å byggje ned ein gamal motsetning mellom teori og praksis. Vi støttar kvalifiserte forsøk før ein innfører permanente ordningar. Når det er sagt, må ein og setja fokus på nokre rammefaktorar. Det eine er at øvingsundervisninga i lærarutdanningane er markert underfinansiert, slik Rambøll Management si kartlegging av praksis i lærarutdanningane syner. Det seier noko om forholdet mellom vilje og evne. Det andre er kven det er som skal skapa "vekking" mellom skule- og barnehageeigarar for deira nasjonale ansvar for kvaliteten av framtidige lærarar.

-Utvalget viser til at det er behov for å styrke den formelle kompetansen i personalet i de korte profesjonsutdanningene, og foreslår at Kunnskapsdepartementet tar initiativ til et program for kompetanseheving med et omfang på 50–100 millioner kr. årlig i fem år. Midlene bør konsentreres til et utvalg fagmiljøer og institusjoner som til sammen dekker hele landet.

NLA støttar dette, men då på den føresetnaden at det gjeld alle dei aktuelle utdanningane i sektoren både statlege og private. Skal ein gjera forskjell mellom institusjonar her, så bør ein først starta kompetanseoppbygging hjå dei som står svakast først. Utvalet sitt framlegg her er uforståeleg, med mindre ein vil innføre sorteringssamfunnet i høgere utdanning: Kven skal få leva og kven vert sett ut for å døy..

-Utvalget er kjent med at Norges forskningsråd vurderer økt satsing på profesjonene

og profesjonell yrkesutøvelse gjennom et eget program. Et slik program bør ha som mål å framskaffe forskningsbasert kunnskap av høy kvalitet. Midlene vil derfor ikke være reservert for høyskolene, men bli tildelt etter en faglig vurdering av kvalitet og relevans i åpen konkurranse mellom relevante forskningsmiljøer. Utvalget støtter dette.

Så langt vi forstår FR her så er poenget ”relevante miljø”. Vil ein ha auka satsing på bestemte profesjonar, så vil det vera uavhengig av om desse er plassert ved eit universitet eller ein høgskule (jf. lærarutdanning ved UiS og UiA). Vi støttar dette, framfor tildelingar gjennom strategiske høgskulesatsingar.

-Utvalget mener at en akademisering av de korte profesjonsutdanningene som betyr at utdanningen i større grad blir basert på nasjonal og internasjonal forskning, at studentene undervises av lærere som produserer kunnskap om yrkesutøvelsen og yrkesfeltet, og at det utvikles profesjonsrettede masterstudier med utspring i sterke fagmiljøer, vil gjøre at utdanningene i større grad imøtekommer intensjonene i lov om universiteter og høyskoler. Derimot vil det være uheldig hvis det skjer en utvikling der utdanningene flytter sitt fokus vekk fra de praksisfeltene de skal utdanne til, utvikle kunnskap om og betjene.

NLA støttar dette resonnementet og meiner det gjev godt uttrykk for den breidde i perspektiv som må leggjast til grunn i ei profesjonsutdanning. Vi meiner vidare at det bør utviklast profesjonsretta masterstudium, men vil åtvare mot å innføra *master* som obligatorisk krav til lærarar i grunnskulen.

-Bruken av nasjonale rammeplaner bør derfor avskaffes, eventuelt reduseres til et minimum.

NLA støttar dette. Rammeplanar bør berre regulera det som har økonomiske og fordelingsmessige konsekvensar (som t.d. minimum legde på praksis, eventuelle obligatoriske fag). Innhaldet i fag bør ikkje regulerast. Skjer det, så står ein alltid i fare for å sementera gårdsdagen sitt fagsyn.

Norsk Lærarakademi

Bjarne Kvam
Rektor NLA Lærerhøgskolen

Egil Morland
Rektor NLA Høgskolen