



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Høring - Innstillingen fra Stjernø-utvalget NOU 2008: 3 Sett under ett

Innledning

Utdanningsforbundet mener at Stjernø-utvalgets utredning er et viktig grunnlag for videre veivalg innenfor høyere utdanning og forskning og ser fram til departementets oppfølging av utredningen.

- *Utdanningsforbundet støtter Stjernø-utvalgets visjon og mål angående kvalitet i høyere utdanning. Dette er utgangspunktet for vår uttalelse.*
- *Utdanningsforbundet mener at faglig kvalitet må komme foran andre hensyn når fremtiden til høyere utdanning og forskning avgjøres.*
- *Det bør legges bedre til rette for samarbeid og arbeidsdeling institusjonene imellom.*
- *Utdanningsforbundet er glad for at Stjernø-utvalget har tatt til orde for en sterkere faglig styring av sektoren for å dempe de markedsbaserte ordningene, og at danningsaspektet er blitt mer fremtredende i høyere utdanning og forskning.*
- *Utdanningsforbundets hovedanliggende i høringen er kvalitet i lærerutdanningene.*

Utdanningsforbundet er svært fornøyd med at profesjonsutdanningenes utfordringer vies stor plass i utredningen, fordi disse utdanningene utgjør en betydelig del av høyere utdanning og har et stort nedslagsfelt. Vi støtter i hovedsak de tiltakene som foreslås i kapitlet om styrking av profesjonsutdanningene ved høyskolene (Kap.14).

Utdanningsforbundet arbeider for økt kvalitet i lærerutdanningene. Stjernø-utvalgets forslag om å øke vitenskapeliggjøring, økt oppmerksomhet rundt praksisopplæringene og strategi for å øke lærerutdannernes kompetanse, er gode bidrag til kvalitetsheving. Dette er viktig å få frem i den kommende stortingsmeldingen om lærerutdanning og lærerrollen.

NOU 2008:3 handler om de høyere utdanningsinstitusjonenes samfunnsmandat, og det rettes søkelys mot verdivalg vi står overfor; om høyere utdanning skal være tilgjengelig for alle og være nasjonalt styrt, eller om markedskreftene skal ha større innflytelse i sektoren. *Utdanningsforbundet* mener at høyere utdanning skal være tilgjengelig for alle og mer nasjonalt styrt.

Utdanningsforbundet støtter i grove trekk utvalgets situasjonsbeskrivelse, forståelse av utviklingstrekk og hovedutfordringer i norsk høyere utdanning. Utvalget har satt fokus på reelle utfordringer i universitets- og høyskolesektoren i Norge.

Utdanningsforbundet støtter Stjernø-utvalgets intensjon om økt samarbeid mellom institusjoner på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå, og mener i likhet med Stjernø-utvalget at høyere utdanningsinstitusjoner er tjent med større grad av arbeidsdeling fremfor økt konkurranse mellom institusjonene om studenter, ansatte og forskningsmidler. Dette stiller større krav til styring og ledelse av institusjonene og nasjonal styring. Utviklingen av samarbeidsrelasjoner må stimuleres gjennom økonomiske insentiver i finansieringssystemet. Slike insentiver må være betydelige og tydeliggjøres bedre enn i utvalgets forslag.

Analysen av dagens situasjon og mulige scenarier for fremtiden er for det meste god. Utdanningsforbundet er enig med Stjernø-utvalget i at sektoren står overfor store utfordringer nasjonalt og internasjonalt. Andre land satser stadig mer på å utvikle høyere utdanning og forskning, ikke minst fordi denne faktoren ansees som avgjørende for landenes økonomi. I Norge har vi mange små og sårbare fagmiljøer som opplever et indre og ytre press. Derfor er det behov for endring, noe som også kommer fram i evalueringen av Kvalitetsreformen i høyere utdanning og St.meld. nr. 7 (2007-2008).

Imidlertid vil Utdanningsforbundet peke på følgende:

Utredningen er mangelfull med hensyn til det livslange læringsperspektivet. Utvalget har ikke inkludert den antatt økende gruppen av voksne studenter (+25) som tar forsinket grunnutdanning, ny grunnutdanning eller etter- og videreutdanning. Denne gruppen av studiesøkende kan ha stor betydning for fremtidig rekruttering til høyere utdanningsinstitusjoner i distriktene, fordi mange av dem søker utdanning nær sitt bosted.

Man kan også sette spørsmålsteget ved tidsfremskrivningen i utredningen; en skal være varsom med å forstørre fremtiden med utgangspunkt i samtiden. Ett eksempel på dette er det fremtidige rekrutteringsgrunnlaget som beskrives, et annet forhold er urbaniseringen knyttet til valg av studiested. Det er vanskelig å forutse studentenes utdanningsvalg og om valg av studiested vil fortsette slik det er i dag, selv om tidsperspektivet er relativt kort, ca 15 år.

Kommentarer til enkelte kapitler:

Kap. 6 Institusjonsstruktur

Anbefalingen om struktur er haltende, først og fremst fordi problemene skyves til regionnivå, og fordi det foreslås at dagens 57 studiesteder ved de statlige universitetene og høyskolene skal bli åtte landsdelsuniversiteter. Risikoen er til stede for at både høyskoler og universiteter taper på et tiltak som kan oppleves som en reform preget av toppstyring. I stedet for å skape et

miljø for økt samarbeid og arbeidsdeling mellom institusjonene, er det en fare for at kreftene brukes til interne dragkamper som bidrar til økt splittelse. Man trenger en tilnærming til strukturendring, som i større grad baserer seg på institusjonenes egne vurderinger av samarbeid, og dialog med departementet og NOKUT for å få til gode og robuste fagmiljøer.

I de fire modellene som utvalget har vurdert, ligger muligheter og forslag som institusjonene kan bruke i videreutvikling mot mer robuste fagmiljø, noe som etter Utdanningsforbundets mening er nødvendig. Spørsmålet, som må tas i betraktning, er om store institusjoner automatisk fører til bedre kvalitet. Små miljøer har en sårbarhet, men noen spesialiserte, små miljøer med gode kontakter ut over regionen, viser gode resultater.

Institusjonene må selv se hensikten med samarbeidet det legges opp til, og i den sammenhengen har en nettverksmodell mange fordeler. Likevel er svakheten med nettverksmodellen at institusjonene kan "kjøre sitt eget løp" uten å ta hensyn til andre miljø, og det vil gjøre nasjonal styring vanskeligere.

Personalpolitiske konsekvenser er i liten grad berørt i Stjernø-utvalgets utredning. Sektoren arbeider fortsatt med implementering av Kvalitetsreformen, som ga mange ansatte økt arbeidspress og mindre tid til forskning. Det er viktig at endringer i sektoren ikke skaper økt usikkerhet og utrygghet for de ansatte og at de blir gjennomført på riktig måte og med nødvendige ressurser.

Utdanningsforbundet ser behov for å styrke fagmiljøene i lærerutdanningene spesielt. Den økonomiske situasjonen gjør at flere institusjoner i dag tilbyr en lærerutdanning med smalere fagtilbud enn ønskelig. I tillegg sliter mange institusjoner med for lav rekruttering og for lav fagkompetanse. Vi vet også at lærerutdanning er en av de utdanningene som rekrutterer mest lokalt/regionalt. Lærerutdanningene og skolene er viktige bærere av regionale kulturer og tradisjoner. Lærerutdanning i distriktene er viktig fordi de har nærhet til praksisplasser, men de trenger ofte forsterkning forankret i solide fagmiljø for å gi gode utdanninger. Styrt arbeidsdeling er derfor nødvendig.

Utdanningsforbundet mener at det svaret utvalgets flertall har gitt når det gjelder fremtidig struktur, ikke nødvendigvis er det beste for å oppnå den ønskede virkningen. Den foreslåtte modellen vil være svært krevende, og med motstand i miljøene og utilstrekkelig faglig kompetanse som det er mange steder, er det fare for at resultatene ikke oppnås etter intensjonen.

Å bruke ressurser til å etablere og til å drive forpliktende forskningssamarbeid og samarbeid om utdanningstilbud mellom fagmiljø ved ulike institusjoner, er en bedre strategi for å oppnå høyere kvalitet enn å bruke mye ressurser på svært omfattende strukturreformer.

Kap. 7 Styring av universitets- og høyskolesektoren

Utdanningsforbundet mener at vi trenger mer nasjonal styring enn det som er tilfellet i dag, men først og fremst basert på faglige hensyn. Regionale behov må selvsagt balanseres, men kvalitet i utdanningen og lik rett til utdanning må være det primære for utvikling og styring av høyere utdanning og forskning i Norge. Styringsmodell må også velges fra et demokratisynspunkt. Alle grupper må være representert, og vi mener fortsatt at ingen enkeltgruppe skal ha flertall i styrene.

Den foreslåtte styringsmodellen må sees i sammenheng med den strukturmodellen som utvalget foreslår; og som betyr sterk styring av store, sammensatte enheter.

Utvalgets forslag vil utløse en ny diskusjon om Ryssdal-utvalgets innstilling (NOU: 2003:25) som ble kritisert av en samlet sektor og som departementet ikke gikk videre med. Det er nå behov for ro i sektoren om disse spørsmålene.

Utdanningsforbundet ønsker ikke å lovfeste enhetlig ledelse, som betyr at rektor er administrerende direktør og ansatt på åremål. Utdanningsforbundet ønsker *heller ikke* å lovfeste at det skal være ekstern styreleder. Denne ordningen går vi imot som normalordning, fordi den kan svekke de ansattes innflytelse og medvirkning. Vi er bekymret for konsekvensen av denne modellen i et utdanningsmarked. Valgt rektor med en administrerende direktør i tillegg og rektor som er medlem av styret, bør beholdes som normalordning.

Kap. 9 En styrket forskerutdanning

Utdanningsforbundet støtter utvalgets forslag om en styrket forskerutdanning og de forslagene som legges til grunn, og mener det er viktig at midlene til utdanningsforskning økes betydelig, og ser derfor fram til realisering av de tiltakene som er foreslått.

Utdanningsforbundet mener forskerskoler med utgangspunkt i profesjonsforskning bør utvikles. Forskerskoler med utgangspunkt i lærerutdanningenes særlige egenart må utvikles. Forskerskoler for lærerutdanning og utdanningsvitenskap er vesentlig for å rekruttere lærerutdannere som er høyt kvalifiserte, og som kan bidra til utvikling av lærerutdanningene i fremtiden.

Kap. 10 Finansieringssystemet for høyskoler og universitet

Utdanningsforbundet støtter i hovedsak utvalgets forslag til forbedring av finansieringssystemet og støtter dreiningen bort fra markedsstyrte insentiver mot en større vektlegging på danningperspektivet innen høyere utdanning og forskning.

Utdanningsforbundet mener det er behov for ekstra ressurser for å styrke kvaliteten innen utdanning og forskning. Det er nødvendig med en finansieringsmodell som er langsiktig og som underbygger samarbeid og arbeidsdeling. Vi mener derfor det bør innføres mer langsiktige og flerårige budsjettavtaler for å få til en god planlegging og utnyttning av ressurser, slik utvalget har foreslått. Utdanningsforbundet har vært opptatt av at basisbevilgningene bør øke til over 60 %, og at finansieringen bør endres til mindre vektlegging av resultater. Derfor støttes en større vektlegging på strategiske bevilgninger innenfor undervisning, på lik linje med forskning. Det bør innføres et system som fremmer samarbeid, og ikke som den eksisterende, som først og fremst oppfordrer til konkurranse. Midler til forskning ligger i dagens finansieringsmodell, men ikke til utviklingsarbeid som er vel så viktig på mange høyskoler. Utviklingsarbeid bør defineres inn i et fremtidig finansieringssystem, fordi dette er av stor betydning for FoU-virksomheten ved høyskolene.

Finansiering av praksis i lærerutdanningene bør utvikles særskilt. Det er i dag en helt utilstrekkelig finansiering av samarbeidet mellom høyskolene og praksisfeltet. Den må styrkes for å heve kvaliteten i profesjonsutdanningene. Praksis i profesjonsutdanningene må utgjøre en egen komponent i finansieringsmodellen. Finansieringssystemet bør også ha en egen

komponent som stimulerer til samarbeid om forskning og fagutvikling mellom fagmiljø ved flere institusjoner og mellom forskere og praktiserende førskolelærere og lærere. Dette bør utredes nærmere.

Utdanningsforbundet mener at mål- og rapporteringssystemet bør bli mindre detaljert i et fremtidig system. I dag bruker ansatte innenfor sektoren mye tid på slike systemer. Høgskoler og universiteter bruker i dag store ressurser til markedsføring, ressurser som i større grad kunne vært brukt til faglig utvikling. Konkurransen mellom institusjonene bør derfor begrenses, og samarbeid og arbeidsdeling bør styrkes.

Kap. 11 Små studiesteder

Utdanningsforbundet er enig med utvalget i at det er en utfordring å finne en god balanse mellom desentralisering og utvikling av sterke og robuste fagmiljøer. Utdanningsforbundet vil likevel peke på at store institusjoner ikke nødvendigvis fører til bedre kvalitet. Små, spesialiserte fagmiljøer, som fungerer svært godt, vil ikke nødvendigvis bli bedre ved sammenslåing i regionen. Disse miljøene har ofte andre og mer relevante samarbeidspartnere utenfor regionen. Spørsmålet er bl.a. hvilke strukturmodeller som egner seg best for samarbeid og for å få til god arbeidsdeling.

Utdanningsforbundet mener profesjonsutdanninger krever stor grad av kontakt mellom studenter, fagmiljø og praksisveiledere. For Utdanningsforbundet er dette viktig særlig innenfor lærerutdanningene. Det kan kreves forpliktende samarbeid mellom fagmiljø ved ulike institusjoner for å sikre tverrinstitusjonelle fagmiljø som til sammen blir faglig sterke og robuste. Sårbare fagmiljø må nyttiggjøre seg av fleksible løsninger, forutsatt at lærerkrefter har forankring i sterke og robuste fagmiljø med sterk faglig konsentrasjon. Et virkemiddel for å oppnå dette, er et finansieringssystem som gjør det økonomisk mulig og gunstig å samarbeide med andre fagmiljø.

Utdanningsforbundet ser at samisk høyskole er ressurskrevende, men i en særstilling. Utvalget mener at høyskolen pga sin sårbarhet og særstilling bør knyttes til et større miljø. De foreslår universitetet i Tromsø, som har et samisk institutt. Utdanningsforbundet mener at erfaringer tilsier at man må legge større vekt på samarbeid med samisktalende miljøer i norden. Det er viktig å ivareta disse språkområdene og ta hensyn til lokale behov og samisk kultur, også på tvers av riksgrensene. Et allsamisk universitet, som det arbeides for, kan styrke dette. Studier må tilrettelegges og tilpasses de samiske miljøene. Nettstudier og deltidsstudier kan være virkemidler. Ikke minst er det viktig med forutsigbarhet i utdanningene, også fordi det samiske samfunnet trenger fagpersonell, ikke minst lærere på alle nivå.

Kap. 13 Universitet på internasjonalt nivå?

Utdanningsforbundet støtter videreføring av ordningen med sentre for fremragende forskning.

Kap. 14 Styrking av profesjonsutdanningene i høyskolene

Utdanningsforbundet er svært tilfreds med utvalgets ønske om å styrke profesjonsutdanningene og er fornøyd med at særlig lærerutdanning er viet stor oppmerksomhet. Vi deler utvalgets bekymring og støtter i hovedsak forslagene til satsing for

styrking av profesjonsutdanning ved høyskolene.

Dette har stor betydning, også fordi lærerutdanning er viktig for hele utdanningssystemet. Vi står overfor store utfordringer med å rekruttere mange og gode lærere framover.

Utdanningsforbundet mener at en bedre lærerutdanning er avgjørende for dette, og utvalgets arbeid er et viktig bidrag.

Utdanningsforbundet mener at lærerutdanning må være på et høyt akademisk nivå, og bygge på forskning som har yrkesutøvelsen som utgangspunkt. Utdanningen må vitenskapeliggjøres gjennom økt profesjonsrelevans. Det må arbeides systematisk for å fremskaffe forskningsbasert kunnskap med høy kvalitet. Institusjonene må arbeide ut fra et vidt profesjonsbegrep og stimulere til FoU rettet inn mot praktiske formål.

Universitetene har vært bærere av forskningstradisjonen, mens høyskolene tradisjonelt har drevet utviklingsarbeid. Utviklingsarbeid og forskning bør være en naturlig del av arbeidet både på universiteter og høyskoler. Det bør gis like muligheter til dette. Utdanningsforbundet mener dette er nødvendig for å utvikle grunnopplæringen, og da må man starte med lærerutdanningen. Derfor er det nødvendig at avsettes midler for oppbygging av lærerutdannernes kompetanse. Det bør også satses på å bedre mulighetene til å publisere for å spre lærerutdannernes kompetansen i miljøene. Evaluering har vist at det er vanskelig å få tid til å publisere og dermed å bli merittert innenfor dagens lærerutdanning. Endringer i finansieringssystemet kan bl.a. gi insentiver til dette.

Utdanningsforbundet mener utvalgets forslag om en mer forsknings- og kunnskapsbasert profesjonsutdanning må bety at allmennlærerutdanningen løftes fra å være en ”kortere profesjonsutdanning” til å være en utdanning på masternivå. Det krever at en satses på en styrking av lærerutdannernes kompetanse slik at institusjonene er kvalifiserte til å gi mastergradsutdanninger. Utdanningsforbundet er derfor glad for utvalgets forslag om å etablere et nasjonalt program for kompetanseheving med et omfang på 50–100 millioner kroner årlig i fem år.

Utdanningsforbundet mener at det bør legges tydelige føringer knyttet til status og anerkjennelse av veien til førstekompetanse. Skal profesjonsutdanningene ha høy kvalitet, må en sidestille det akademiske og profesjonsrettede elementet i lærerutdanningene. Utdanningene er avhengig av å rekruttere gode lærerutdannere, både fra en akademisk og en profesjonsorientert tradisjon. Profesjonsutdanningene bør arbeide målrettet for dette gjennom utvikling av førstelektorprogrammer. Institusjonene bør ta i bruk dosentstillinger i større grad enn hva tilfellet er i dag. Det bør igjen vurderes om stillingsbetegnelsen *dosent* bør bli *professor*.

Utdanningsforbundet vil gjerne delta i den videre diskusjonen om å utvikle rammeplanene for lærerutdanningene. Dersom rammeplanene avskaffes og erstattes av en form for kompetansemål satt av profesjonene selv, må man vurdere nøye hvordan dette bør gjøres når det gjelder nasjonale kvalitetskriterier og målsettinger.

Utdanningsforbundet ser faren for at fravær av nasjonale rammeplaner vil ha som konsekvens at den til enhver tid gjeldende kompetanseforskrift blir styrende for utdanning og struktur. Utdanningsforbundet mener derfor at man bør være ytterst forsiktig med å fjerne nasjonale rammeplaner med mindre man mener at man har funnet fram til mer kvalitetsmessige rammeverk å styre utdanningene gjennom.

Kap. 15 Sentre for fremragende undervisning

Utdanningsforbundet går imot opprettelse av sentre for fremragende undervisning. Vi frykter at slike sentre kan bidra til ensretting og fremme evidensbasert undervisning.

Kap. 17 Internasjonalisering i høyere utdanning

Utdanningsforbundet vil spille inn sine synspunkter til det pågående arbeidet med stortingsmeldingen om internasjonalisering.

Kap. 18 Etniske minoriteters deltakelse i høyere utdanning

Utdanningsforbundet mener det er viktig med minoritetsspråklige lærere av mange grunner, én av dem er at de kan virke som rollemodeller for minoritetsspråklige elever. Tiltak for å styrke rekruttering av disse studentene er viktig og positivt. Som nevnt i utvalgets utredning, har ni lærerutdanninger gått sammen om å tilby lærerutdanning for minoritetsspråklige studenter. Tilbakemeldinger tyder på at dette har vært gode tiltak. Utdanningsforbundet mener denne type prosjekter bør videreføres. Et stipendprogram, som Stjernø-utvalget også foreslår, kan også være en god idé, sammen med forsøk på aktiv rekruttering fra videregående skole.

Kap. 21 En mer kunnskapsbasert utdannings- og forskningspolitikk

Utdanningsforbundet støtter utvalget i at det bør utarbeides mer systematiske kunnskapsoversikter innenfor forskning om høyere utdanning, og at særlig profesjonsutdanningene ikke skal fremstå som "ideologistyrte", men styres på bakgrunn av kunnskap. Særlig har lærerutdanningene til tider slitt under detaljert politisk styring av sine utdanninger.

Utdanningsforbundet støtter behovet for økt innsats og forslaget om økte midler til utdanningsforskning for å oppnå flere av de målsettingene som allerede er nevnt.

Med vennlig hilsen
for Utdanningsforbundet

Torbjørn Ryssevik
avdelingssjef

Tove Hauge
spesialkonsulent

