

Innspill til melding om styring av statlige høyskoler og universiteter

Lise Iversen Kulbrandstad, 16.2.2020

Mitt innenfrablikk

Som én av fem er jeg blitt bedt om å gi et personlig innspill til den kommende stortingsmeldingen om styringspolitikk for statlige universiteter og høyskoler. Jeg vil se dagens utfordringer i lys av de erfaringene jeg har gjort meg siden jeg begynte å arbeide i sektoren på slutten av 1980-tallet. Dette har gitt mange muligheter til å være en ivrig leser og diskutant av mange utredninger, meldinger, rapporter og forslag om styring og struktur i høyere utdanning. I forberedelsene til høyskolereformen i 1994 var jeg tillitsvalgt ved Elverum lærerhøyskole. Da kvalitetsreformen ble innført i 2003, var jeg nyvalgt prorektor ved Høyskolen i Hedmark. Da sektoren arbeidet med strukturreformen, var jeg inne i min andre rektorperiode, og samtidig var jeg nestleder i Universitets- og høyskolerådet. Da kvalitetsmeldingen ble presentert, var jeg tilbake i fagstilling i lærerutdanning og nyutpekt styreleder i NOKUT. Mitt blikk vil først og fremst være høyskolerektorblikket ispedd erfaring fra de øvrige rollene. Når jeg nå tenker tilbake på de mange utredningene om sektorstyring og styring og ledelse som jeg har arbeidet meg gjennom i løpet av disse årene, står Mjøsutvalgets rapport fram som det tydeligste vendepunktet. Så jeg begynner der.

Kunsten å balansere

Omslaget til Mjøsutvalgets hovedrapport fra 2000¹ preges av et bilde av en som balanserer på en line utspent over en dyp dal. Det er lett å lese dette som en illustrasjon på en av de sentrale utfordringene utvalget utredet: det å finne en organisasjons- og styringsmodell som på en «hensiktsmessig måte balanserer ønsket om mer frihet og ansvar for institusjonene mot overordnet styring, koordinering og kvalitetssikring». Fortsatt er det vel nettopp et slikt balansepunkt som etterstrebes. Da som nå, tjue år seinere, er det kompleksiteten i situasjonen som er utgangspunktet. Men institusjonenes rammebetingelser den gang og nå er likevel så forskjellige at det er verdt å minne om hvordan det var. Da Mjøsutvalget begynte sitt arbeid i 1998, var det departementet som hadde myndighet til å bestemme hvilke fag og emner institusjonene kunne tilby, og om fag kunne tilbys desentralisert. Det var også departementet som fastsatte inndelingen i avdelinger (fakultet)². Dimensjonering av studieplasser og årsverkramme er andre eksempler på forhold som på denne tiden ble bestemt av departementet.

Mjøsutvalget kalte sin rapport *Frihet med ansvar*, også det en viktig form for balanse. Utvalget skriver: «kravet til høyere utdanning om nytte og relevans kan best ivaretas av institusjoner med stor grad av autonomi» (s. 26). Dette begrunnes ikke bare i de akademiske tradisjonene om faglig frihet, men også med at samfunnets høye omstillingstakt og stadig sterkere behov for både ny forskningsbasert kunnskap og for kandidater i ulike fag og profesjoner forutsetter en styrket omstillingsevne og større rom for langsiktig tenking. Alt dette tilsier igjen større institusjonell selvstendighet. Med ny frihet følger større ansvar for å forholde seg til samfunnets utfordringer.

¹ NOU 2000:14. *Frihet med ansvar. Om høyere utdanning og forskning i Norge*, sitatet fra s. 47-

² Lov om universiteter og høyskoler 1995, § 46 og §12.

Samtidig understrekes samfunnets rett til å utøve et styringsansvar overfor en sektor som finansieres med statlige midler og ivaretar et så sentralt samfunnsoppdrag.

Mjøs-utvalgets forslag dannet et viktig grunnlag for Kvalitetsreformen³ (2003). Den økte fokuset på kvalitet i utdanning og innførte ny gradsstruktur. Selve styringsbildet ble dessuten endret. Institusjonene ble omgjort til statlige forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, faglig, organisatorisk og økonomisk – med ansvarlige styrer og med en styrket faglig ledelse med større handlingsrom enn tidligere. Andelen eksterne styremedlemmer økte for å tilføre styrene bredere tilgang på kunnskap og erfaringer. Institusjonene skulle selv kunne opprette og legge ned studietilbud og bestemme sin organisatoriske inndeling. Alle disse endringene sammen med ny finansieringsmodell og innføringen av nettobudsjettering med rammebevilgninger ga muligheter for styrene til å disponere budsjett og overføre midler, slik at flerårig strategisk planlegging ble mulig. Institusjonene hadde selv hovedansvar for å sikre kvalitet i sine studietilbud. De nye faglige fullmaktene ble balansert med oppretting av et faglig uavhengig kvalitetsorgan, NOKUT, som skulle føre tilsyn med kvalitetsarbeid, foreta akkrediteringer og evalueringer. NOKUTs faglige uavhengighet ble lovfestet for å sikre legitimitet til avgjørelsene og for at NOKUTs arbeid skulle kunne bidra til å skape tillit i samfunnet til kvaliteten i norsk høyere utdanning. Forutsetningen om et faglig uavhengig NOKUT som en konsekvens av institusjonenes faglige uavhengighet ble seinest understreket av departementet i forbindelse med høring om endringer i UH-loven i 2018⁴: «Når universitetene og høyskolene fikk større faglige fullmakter i lovverket, var etableringen av det faglige uavhengige NOKUT viktig for å balansere forholdet mellom de autonome utdanningsinstitusjonene på den ene siden og departementet som overordnet myndighet på den andre».

Ulike forslag om å endre institusjonenes status i form av en foretaksmodell (fra blant annet flertallet i Rysdal-utvalget og den såkalte mulighetsstudien)⁵ har ikke fått tilslutning i sektoren og har heller ikke det hos meg. Med status som statlige forvaltningsorgan med særskilte fullmakter må sektoren leve med balansen mellom autonomi og styring som kvalitetsreformen la et grunnlag for. Mot denne bakgrunnen vil jeg i det følgende rette oppmerksomhet mot noen områder jeg ser i sammenheng med mulighetene for å videreutvikle «en helhetlig og forenklet styringspolitikk som på best mulig måte legger til rette for universitetene og høyskolenes langsiktige faglig og strategiske utvikling», jf. oppdraget.

Den mangfoldige sektoren

Framleggingen av kvalitetsmeldingen i 2017⁶ ga utdanningskvalitet ny nasjonal oppmerksomhet. I meldingen finnes også et avsnitt om styring. Det heter: «Styring av faglig selvstendige institusjoner», en overskrift som kan leses som en selvmotsigelse, men som også kan betraktes som uttrykk for sektorbalansen sett fra departementets ståsted. I meldingen oppsummeres de statlige styringsmidlene i fire grupper: lover og forskrifter, finansiering, struktur og organisering og styringsdialog (s. 87).

Lovhjemling av institusjonenes faglig frihet, ansvar og faglige fullmakter og av NOKUTs faglige uavhengighet er sentrale balansepunkter i loven nå og må være det også framover. Når det gjelder

³ St.meld.nr. 27 (2000–2001). *Gjør din plikt. Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning.*

⁴ Kunnskapsdepartementet (2018). *Høringsnotat. Endringer i universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven. NOKUTs oppgaver og behandlingsansvarlig for Nasjonal vitnemåls- og karakterportal* (s. 3)

⁵ NOU 2003:25. *Ny lov om universiteter og høyskoler; Mulighetsstudie om tilknytningsformer for universiteter og høyskoler. Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe.* Desember 2018.

⁶ Meld. St. 16 (2016–2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning.*

forskrifter generelt, er en utfordring med dagens system ikke bare at det er mange forskrifter, men også at det kan være flere bestemmelser om det samme. Når en institusjon arbeider med kvalitetssystemet sitt, skal institusjonen for eksempel forholde seg til loven (§1-6)⁷, Studiekvalitetsforskriften, fastsatt av KD⁸, og Studietilsynsforskriften, fastsatt av NOKUT⁹. Dette er et system som formelig roper på forenkling.

En viktig del av de faglige fullmaktene er ikke bare å opprette og nedlegge studietilbud, men også å dimensjonere dem. Departementet har her 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 fra hver institusjon innenfor bestemte helsefag og lærerutdanning¹⁰. Institusjonene må ta hensyn til dette i sin dimensjonering og følges selv opp på resultatene gjennom de årlige rapportene.

Loven inneholder også bestemmelser om institusjonenes styrings- og ledelsesmodeller. Gjeldende lov gir institusjonene valgfrihet også på punkter der loven foreslår en normalmodell. Gitt det sektormangfoldet som finnes og dessuten universiteter og høyskolars særpreg, mener jeg den eksisterende modellen gir en fornuftig balansering.

Finansieringsmodellen er antagelig i praksis det mest kraftfulle styringsverktøyet departementet har. Innføringen av resultatbaserte komponenter har vakt strid, men så lenge basisbevilgningen er høy, gir den en forutsigbarhet som er vesentlig, og dermed kan insentiver for å lykkes i sentrale deler av virksomheten innpasses. Av historiske grunner har de ulike komponentene i det resultatbaserte systemet ulike rammer, og hvilke komponenter som gir uttelling, har også variert noe og vært omdiskutert. Diskusjon har det også vært om finansieringen av ulike studieprogram, ulike institusjonskategorier og ulik finansiering innenfor samme institusjonskategori. Dette er et komplisert, men viktig saksfelt som fortsatt krever oppmerksomhet. Også gjennom strategiske bevilgninger har departementet gode muligheter til nasjonal styring ved for eksempel å øremerke studieplasser og rekrutteringsstipendiatstillinger og ved å finansiere byggeprosjekter.

I forbindelse med arbeidet med strukturmeldingen¹¹ ble institusjonene utfordret til å analysere egen virksomhet i lys av et utvalg parametere fastsatt av departementet for så å søke ulike former for samarbeid. Resultatet av prosessen var mange fusjoner. Frivilligheten som ble lagt til grunn, ble av institusjonene opplevd som et godt utgangspunkt. Likevel er spørsmålet man kan stille i etterkant om man i sterk nok grad lyktes med å ivareta balansen mellom institusjonenes ønsker, hensynet til kvalitetsutfordringer og det nasjonale behovet for sterke utdanningsinstitusjoner i alle regioner. Men når fusjonene er et faktum, tilligger det de nye institusjonsstyrene å bestemme intern organisering. Noe annet ville være å frata ansvar og fullmakter som allerede er delegert til styrene.

Styringsdialogen

Styringsdialogen brukes som en samlebetegnelse på «styringsdokumenter, rapporter, politiske signaler og møter av styringskarakter mellom departementet og universitetene og høyskolene»¹². Fra

⁷ Lov om universiteter og høyskoler. Ikrafttredelse 1.8.2005

⁸ Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning.

⁹ Forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften).

¹⁰ KD (2019). *Orientering om statsbudsjettet 2020 for universitet og høyskular*.

¹¹ KD (2014). *Oppdrag til statlige høyere utdanningsinstitusjoner: Innspill til arbeidet med framtidig struktur i universitets- og høyskolesektoren*. Brev av 26.5.14.

¹² Meld. St.16 (2016–2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*, s. 88.

et rektorperspektiv danner sentrale elementer i styringsdialogen et viktig årshjul. Institusjonen er mottaker av statsbudsjettokumentet i oktober og av tildelingsbrevet rett før jul. I mars sender man inn rapport og planer, litt seinere blir man (nå annethvert år) dialogpartner på etatstyringsmøtet og mottar så i etterkant departementets skriftlig tilbakemelding. Tildelingsbrevet omtales som departementets «årlige styringsdokument»¹³. Jeg vil se nærmere på to forhold: utviklingen i arbeidet med målstruktur og tildelingsbrevens form.

En gjenlesing av tildelingsbrevene fra 2009 og framover får meg til å se noen linjer jeg vanskelig kunne se i den årlige nærlesingen da jeg var rektor. I 2009 skulle vi forholde oss til fire sektormål og ti virksomhetsmål og rapportere på 41 kvantitative og kvalitative styringsparametere. Alle mål og parametere var fastsatt av departementet. I tillegg skulle vi gjøre rede for risiko – både systemet vi hadde for å vurdere risiko og risikovurderinger knyttet til de ulike målene. Dette var overveldende. Året etter ble det endog lagt til et ellefte virksomhetsmål, og det ble presisert at alle institusjoner skulle dekke hele målstrukturen (s. 9) – ikke så underlig at det departementsoppnevnte handlingsromutvalget konkluderte med at detaljeringsgraden i tildelingsbrevene og det totale rapporteringskravet burde reduseres¹⁴. I 2012 skjer det da også vesentlige endringer: Virksomhetsmål skal nå fastsettes av institusjonene selv, og antallet nasjonale styringsparametere reduseres til tolv. KD delegerer myndighet til institusjonene for å gi «nye muligheter og samtidig et større ansvar for å utvikle egen mål- og resultatstyringsmodell som gjenspeiler institusjonens egenart» (s. 3). Om de utvalgte nasjonale styringsparameterne heter det at de representerer områder/utfordringer i sektoren som departementet vil rette særlig oppmerksomhet mot. I 2014 legges det til en ny parameter, for å følge med på institusjonenes arbeid med å styrke forskningsinnsats i MNT-fag og profesjonsfag (s. 5), og i 2015 blir «deltakelse i Horisont 2020 og Erasmus +» (s. 7) en ny parameter for å følge opp EU-strategien. Ved hjelp av en slik dynamikk i fastsetting av styringsparameterne kan departementet på denne måten skjerpe institusjonenes oppmerksomhet mot sentrale nasjonale prioriteringer. I 2015 skjer en ytterligere endring i målstrukturen idet de fire sektormålene får ny form. I 2016 endres så styringsparameterne. Alle de 16 parameterne, som fortsatt er de som brukes i 2020, er kvantitative og kjennetegnes ved at data hentes fra nasjonale databaser eller undersøkelser (s. 5).

Sektormålene er overordnede, og det er følgelig ikke gjennom dem institusjonene kan få fram sin egenart. Virksomhetsmål er imidlertid et ledd i arbeidet med profilering og mulighetene til å styre mot egne mål. Slik jeg ser det fra utsiden, er det nyeste grepet fra departementets side, utviklingsavtalene, ytterligere en mulighet til profilering og strategisk arbeid for institusjonene. Innholdet i avtalen skal i hovedsak utarbeides etter initiativ fra institusjonen og skal bidra til den faglige utviklingen, heter det i tildelingsbrevet fra 2016. Det kan for øvrig se ut som det har vært autonomidiskusjoner knyttet til ordningen, siden KD i tildelingsbrevet året etter finner å måtte presisere at avtalene ikke har som formål «at departementet skal lenger inn i virksomhetsstyringen til institusjonene» (s. 6).

I tildelingsbrevene innkalles det til etatstyringsmøter om rapportering og planer. Min erfaring er at etatstyringsmøtene har gjennomgått en konstruktiv og positiv utvikling fra mer kontrollorienterte møter med rektorat og administrasjon til å bli gode strategiske dialoger med styret og toppledelsen om resultater og framtidige strategier.

¹³ Eksemplene fra tildelingsbrevene er hentet fra Tildelingsbrev for Høgskolen i Hedmark 2009-2016 og Høgskolen i Innlandet 2017-2020. Sidetallene viser til tildelingsbrev for det aktuelle året.

¹⁴ *Handlingsrom for kvalitet* (2010). Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert handlingsrommet i universitets- og høyskolesektoren. Nedsatt av KD, ledet av Marianne Harg (s. 46).

Lest på langs er det altså lett å se at mål- og resultatstyringen, som et sentralt ledd i styringsdialogen, har vært i kontinuerlig endring, at den er blitt forenklet, at det er gitt mer myndighet til institusjonene, og at det er lagt økt vekt på at målstrukturen skal gi institusjonene anledning til å profilere seg og utvikle egenart. Dette er positivt. Et annet viktig trekk er at det hele veien presiseres i tildelingsbrevene at endringer skjer i dialog med sektoren. Sektorens rike og gode muligheter til dialog med departementet og med politisk ledelse er i det hele tatt en stor styrke ved det norske styringssystemet. Det bidrar til innsikt, tillit og til mange gode løsninger. For eksempel tror jeg denne dialogen var en forutsetning for at den siste strukturreformen kunne gjennomføres på den måten den ble og med de resultatene den hadde. En av farene ved etablering av en direktoratstruktur er ikke bare opplevelsen av økt byråkratisering, men også at en slik løpende dialog i mange møteplasser kan få dårligere vilkår.

Selv om det valgte mål- og resultatstyringssystemet for sektoren er forenklet, kan rapportering og dermed styring likevel framstå som overveldende og for detaljorientert. Dette skyldes dels at tildelingsbrevene også inneholder andre rapporteringskrav og forventninger som stilles til statlige institusjoner, og dels initiativ i tillegg til tildelingsbrevet. Et ferskt eksempel på det siste er det såkalte grønne vurderingskortet¹⁵ der institusjonene skal rapportere på klimaavtrykk innenfor ni kategorier med flere styringsparametere i hver. Ordningen lanseres riktignok som frivillig, men institusjonene vil trolig oppfatte det som tydelige forventninger om deltakelse. Et annet ferskt eksempel er pålegg fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om at Statsbygg skal brukes som rådgiver ved større byggeprosjekt¹⁶. Eksempler på andre rapporteringskrav og forventninger kan vi hente fra tildelingsbrevet for 2020. Under overskriften «Andre forutsetninger og krav» omtales rapporteringskrav knyttet til regjeringens inkluderingsdugnad og forventninger om at institusjonene iverksetter tiltak innenfor: informasjonssikkerhet, digitaliseringsstrategien, midlertidighet, likestilling, mangfold og bekjempelse av seksuell trakassering, norsk språk, campusutviklingsplaner og tilrettelegging for studenters deltagelse i folkevalgte organer. Alle disse enkeltområdene er viktige hvert for seg og illustrerer hvor komplekse institusjoner universitetene og høyskolene er. Det er summen av forventninger på så mange områder, og detaljeringsgraden på noen av dem, som kan oppleves som overveldende.

Også tildelingsbrevens innledning har endret karakter. Nå har den overskriften «Regjeringens prioriteringer og forventninger». Mens tildelingsbrevet i 2009 presenterte selve budsjett-tildelingen først, innledes brevet i for eksempel 2019 med regjeringens prioriteringer og forventninger over fem sider, og en sjettede side inneholder en opplisting av prioriteringene i statsbudsjettet. Regjeringens prioriteringer og forventninger er alt beskrevet i selve statsbudsjettdokumentet, og det er min erfaring at det er et dokument som institusjonene setter seg godt inn i når det foreligger i oktober. Det er del av samfunnsoppdraget. Plassert inn i et årlig tildelingsbrev kan en slik innledning med forventninger komme til å virke noe annerledes. En henvisning til statsbudsjettdokumentet og andre sentrale strategier og meldinger burde være tilstrekkelige politiske styringssignaler.

Oppsummert mener jeg at det er en positiv utvikling i måten styringsdialogen gjennomføres på med forenklinger og sterkere vektlegging av institusjonenes egenart og strategiske utvikling. Det samlede rapporteringstrykket – særlig det som kommer utenom mål- og resultatstyringen – bør det sees nærmere på. Bruk av temporære styringsparametere som retter oppmerksomhet mot sentrale

¹⁵ KD (2020). *Nå går startskuddet for klimakonkurransen mellom universiteter og høyskoler*. Pressemelding 15.1; Larsen, H. mfl. (2020). *Skal konkurrere på ni grønne punkter*. Khrono.no (14.1.2020)

¹⁶ UHR (2020). *Krav om bruk av Statsbygg*. Pressemelding lest på uhr.no, 14.2.2020.

nasjonale prioriteringer er eksempler på måter departementet kan sørge for særlig oppmerksomhet på viktige områder.

Styring av utdanning

UH-loven presiserer at universiteter og høyskoler ikke kan gis pålegg eller instruksjoner om «læreinholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet» (§1-5). Bestemmelsen speiler en kjerneverdi i høyere utdanning, nemlig at utdanning og forskning skal utøves faglig selvstendig og uavhengig. Loven gir likevel noen sentrale unntak, blant annet kan departementet fastsette «nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger», «at det skal avholdes obligatoriske nasjonale deksamener i enkelte fag eller emner», og at resultatet fra disse skal føres på vitnemålet (§ 3-2). Når disse unntaksbestemmelsene brukes, representerer det eksempler på innholdsstyring. Rammeplanene er det fordi de kan gå langt i detaljbeskrivelser av innhold, og deksamener er det fordi de kan gi tilbakevaskingseffekt på innholdet i undervisningen.

Et eksempel på et fagområde som er styrt via alle disse unntakene, er lærerutdanningene. «Lærerutdanning av høy kvalitet er essensielt for å bevare og utvikle kunnskapssamfunnet», heter det i strukturmeldingen¹⁷. I perioden 1992 til 2017 ble utdanning av lærere til grunnskolen reformert fem ganger, hver gang med nytt planverk¹⁸. Dette kan selvsagt ikke tolkes som noe annet enn misnøye med utdanninger som oppfattes som sentrale for samfunnsutviklingen, og dessuten som en manglende tiltro til at institusjonene selv kan sikre og videreutvikle kvaliteten i dem. I den nevnte perioden er ulike nasjonale virkemidler tatt i bruk for å styre lærerutdanningene i ønsket retning, noe dreier seg om innhold (rammeplaner og retningslinjer), og noe dreier seg om andre former for styring (strategiske prioriteringer og ulike former for rapporteringskrav). Selv om jeg bruker lærerutdanning som eksempel, vil beskrivelsen også kunne gjelde andre utdanninger med rammeplaner.

Rammeplaner og retningslinjer

Rammeplaner fastsettes i dag av KD som forskrift til UH-loven og er dermed forpliktende for institusjonene. Flere av utdanningene som har rammeplaner, har også nasjonale retningslinjer for de ulike emnene i utdanningen. Et nytt grep som strammer styringen ytterligere, er at også retningslinjene er forskriftsfestet. Det gjelder helseutdanningene¹⁹, men det er samtidig strammet inn for grunnskolelærerutdanningene idet det heter i den endelig fastsatte rammeplanen for masterutdanninger at «retningslinjene skal være førende»²⁰. I tillegg til at innholdet styres gjennom rammeplaner og retningslinjer, er det innført nasjonale deksamener i flere av de rammeplanfestede utdanningene. For lærerutdanningens del skjedde det til tross for tydelig begrunnede råd om å la det være fra blant annet den departementsoppnevnte følgegruppa for grunnskolelærerutdanningsreforma i 2010²¹.

¹⁷ Meld. St. 18 (2014–2015), s. 37.

¹⁸ Ekspertgruppa for lærerrollen (2016). *Om lærerrollen. Et kunnskapsgrunnlag*, kapittel 6.

¹⁹ *Forskrift om felles rammeplan for helse- og sosialfagutdanninger* (6.9.2017) der det i § 4 heter at nasjonale retningslinjer skal forskriftsfestes.

²⁰ *Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 1-7* (7.6.2016) § 4.

²¹ Følgegruppa for lærerutdanningsreforma (2015). *Grunnskulelærerutdanningane etter fem år. Status, utfordringar og vegar vidare.* (s. 119f.)

I kvalitetsmeldingen fra 2017²² beskrives formålet med rammeplaner som «å sikre et nasjonalt likeverdig faglig innhold og nivå» og å sikre at arbeidslivets behov blir dekket. Bruk av rammeplaner (og nasjonale retningslinjer) som styringsmiddel er i dag omdiskutert (jf. debatten knyttet til innføringen av nye rammeplaner og forskriftsfesting av retningslinjer for helsefag²³), men har også vært det tidligere. Mjøs-utvalget foreslo at ordningen med nasjonale rammeplaner burde vurderes på nytt i lys av institusjonenes eget ansvar for kvalitet (s. 155). Den etterfølgende stortingsmeldingen om lærerutdanning²⁴ konkluderte med at rammeplanene burde være «mindre omfattende og mindre detaljerte» (s. 70). Stjernø-utvalget²⁵ mente at ordningen burde avskaffes, eventuelt reduseres til et minimum, og handlingsrom-utvalget²⁶ konkluderte i 2010 med at rammeplaner må «gjennomgå kritisk, med sikte på forenkling». I kvalitetsmeldingen fra 2017 skriver departementet selv at man «på sikt vil redusere bruken av rammeplaner» (s. 94), og sier seg dessuten enig i mye av kritikken mot ordningen som er spilt inn i forbindelse med stortingsmeldingen. Det som der nevnes av kritikk, dreier seg om at rammeplanene begrenser den faglige friheten til institusjonene, at de hemmer nytenking, og at de delvis er i utakt med utviklingen i arbeidslivet. Dette må oppfattes som alvorlig kritikk, og det kan også konstateres at tilsvarende argumenter finnes i de to allerede siterte NOU-ene. Stjernø-utvalget peker i tillegg på at felles rammeplaner ikke er noen garanti for kvalitet, og at én innvending har vært at detaljeringsgraden i planene «bidrar til å redusere lærerrollen til en iverksetter av offentlig politikk» (s. 148). Utvalget mener at koordinering på tvers av institusjonene kan skje gjennom frivillig samarbeid, for eksempel gjennom Universitets- og høgskolerådet – et argument som også er et hovedpoeng hos Dag Rune Olsen²⁷ i den ferske debatten om helseplanene.

Personlig har jeg hatt mulighet til å arbeide med rammeplaner for lærerutdanning på ulike måter, både i forskjellige departementsoppnevnte grupper som har laget utkast til flere rammeplaner, som rektor som har fulgt opp implementeringen av planene, og som faglærer som har undervist etter flere av dem. Jeg har tidligere vært mer positiv til systemet med rammeplaner i lærerutdanning enn jeg er nå. Min viktigste kritikk av dagens rammeplaner og retningslinjer er detaljstyringen av innholdet. Det skjer først og fremst ved at rammeplanen fastsetter det overordnede læringsutbyttet for utdanningen, mens retningslinjene fastsetter læringsutbyttet for de ulike emnene eller fagene som inngår i utdanningen.

Bestemmelsen om at alle utdanningsprogram skal fastsette læringsutbytte i tråd med det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket innebærer allerede en nasjonal styring av innhold i alle utdanninger²⁸. Denne styringen er imidlertid mer overordnet enn den som skjer gjennom dagens rammeplaner. Hensikten er både å ivareta en progresjon i hvilke kunnskap, ferdigheter og kompetanser samfunnet kan forvente at kandidater fra ulike deler av opplæringssystemet har, og å gjøre det lettere å sammenlikne norske kvalifikasjoner med europeiske. Det å fastsette læringsutbytte på studieprogramnivå oppfattes som et sentralt ledd i arbeidet for å sikre kvalitet i utdanningen. I kvalitetsmeldingen beskrives slikt arbeid med læringsutbytte som faglige og strategiske verktøy for utforming og styring av programmene. For at de skal kunne bli det, må læringsutbyttebeskrivelsene utvikles gjennom en involverende prosess: «Det er avgjørende at de faglig ansatte føler eierskap til

²² Meld. St. 16 (2016–2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*, s. 93.

²³ Jf. debatten i blant annet Khrono i januar 2020, blant annet Vartdal, R. & T. Lie (2020). Olsen reagerer på ny forskrift om minstekrav i 10 helseutdanninger.

²⁴ St.meld. nr. 16 (2001–2002). *Kvalitetsreformen. Om ny lærerutdanning. Mangfoldig, krevende, relevant*.

²⁵ NOU 2008:3. *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning*, s. 150.

²⁶ *Handlingsrom for kvalitet* (2010), s. 46.

²⁷ Olsen, D.R. (2020). *Forskriftsfesting er ingen tillitserklæring*, publisert i khrono.no 24.1.2020.

²⁸ *Forskrift om Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring og om henvisningen til Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket for livslang læring*.

arbeidet med å beskrive læringsutbytte og har et felles engasjement for å utvikle studieprogrammene.²⁹ Det er nettopp dette eierskapet som blir borte for utdanningsmiljøene ved institusjonene som styres av rammeplaner og nasjonale retningslinjer. Jeg var rektor i de årene da kvalifikasjonsrammeverket var helt nytt og skulle innføres i alle program. Erfaringen var at arbeidet, ofte etter en innledende nøling og irritasjon over sentralisert styring, etter hvert ga fart og inspirasjon til kvalitetsarbeidet idet fagpersonalet og studentrepresentanter sammen diskuterte sluttkompetansen og med det formålet med programmet. Dialog med arbeidslivet ble også en naturlig del av arbeidet fordi vår høyskole hadde mange arbeidslivsrettede utdanninger. Men for lærerutdanningene var læringsutbyttet på programnivå allerede fastsatt nasjonalt. Institusjonene kunne legge til beskrivelser, men ikke trekke fra. Siden det allerede var mange og detaljerte utbyttebeskrivelser i forskriften og i retningslinjene, ble disse bare skrevet rett inn i programplanen, uten grunnleggende diskusjoner om sluttkompetansen, slik andre studieprogram hadde. Følgegruppa for lærerutdanningsreformen pekte seinere på at dette var en nasjonal trend³⁰. Her var det med andre ord et viktig element i kvalitetsarbeidet som lærerutdanningsmiljøene (og andre med så detaljerte nasjonalt fastsatte rammer) ved de enkelte institusjonene ikke fikk og heller ikke får ta del i. Arbeidet med læringsutbyttebeskrivelser kan sies å svare til det den amerikanske lærerutdanningsforskeren Karen Hammerness kaller visjon for utdanningen og beskriver som et kjennetegn på virkningsfulle lærerutdanningsprogram. Med visjon mener hun nemlig «the kind of teachers that faculty hope their graduates will develop into as full-time classroom teachers»³¹. I diskusjonen av resultatene fra en intervjuundersøkelse av norske lærerutdannere på ulike institusjoner undrer Hammerness seg over at de ikke kan beskrive en slik felles visjon for programmet. Men i Norge fører systemet med nasjonalt fastsatte rammeplaner, som nevnt, til mindre lokalt engasjement i diskusjonen av sluttkompetanse. Hammerness beskriver for øvrig det norske systemet som sterkt sentralisert og regulert både sammenliknet med USA og med de øvrige nordiske landene.

Siden læreprofesjonen er så viktig for kvalitet i og utvikling av så viktige samfunnsinstitusjoner som barnehage og skole, er det lett å erkjenne at det er behov for en nasjonal koordinering av lærerutdanningene, for eksempel hvilke lærerutdanninger vi skal ha, hvilke grader de skal tilsvare, hvilke fag og emner som skal være obligatoriske, og rammer for praksis. Men rammeplanene slik de foreligger nå er for detaljerte og retningslinjene for detaljerte og for forpliktende, og griper dermed for langt inn i både institusjonenes faglige fullmakter og i rammene for kvalitetsarbeidet ved det enkelte studieprogrammet. Spørsmålet er med andre ord hvilken balanse det skal være mellom nasjonal styring gjennom spesielle tiltak rettet mot lærerutdanningene og generelle nasjonale styringstiltak overfor høyere utdanning (som lov, forskrifter og NOKUTs tilsyn) og universiteter og høyskoleers eget ansvar. Institusjonene har ansvar for utdanningenes kvalitet og for at yrkesrettede utdanninger svarer på samfunnets krav og behov. Det er et ansvar de bør ha tillit til å ta også for profesjonsutdanningene. I spesielle situasjoner kan det likevel være behov for særlige styringstiltak, men det kan være andre mer strategiske måter å styre utdanningene på som kan vise seg å være vel så effektive.

²⁹ Meld. St. 16 (2016–2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* (s. 48).

³⁰ Rapport frå Følgegruppa til Kunnskapsdepartementet (2011): *Frå allmenlærer til grunnskulelærer*. Rapport nr. 1, s. 79.

³¹ Karen Hammerness (2013) Examining Features of Teacher Education in Norway, *Scandinavian Journal of Educational Research*, 57:4, 400-419, sitat fra s. 401.

Strategisk styring

Utdanning for grunnskolelærere har ikke bare vært reformert ofte, den har også vært evaluert flere ganger, av Norgesnettrådet i 2002³², av NOKUT i 2005³³ og som del av arbeidet til den departementsoppnevnte gruppa som skulle følge institusjonenes implementering av grunnskolelærerutdanningsreformen i 2010³⁴. Svake resultater i de to første av disse evalueringene har selvsagt bidratt til reformtempoet. NOKUT-evalueringen konkluderte for eksempel med varierende kvalitet og at særlig integreringen av studiets ulike komponenter framstod som en stor utfordring. Fagpersonalets formelle kompetansenivå var lavt, og det ble konkludert med at målet om «forskningsbasert lærerutdanning i liten grad blir oppfylt». Manglende kompetanse og forskningsinnsats og manglende sammenheng i studiet har seinere vært brukt som begrunnelser for den aktive styringen fra departementet. Seinest i strukturmeldingen ble manglende robusthet i lærerutdanningsmiljø med tilhørende manglende kompetanse til å tilby grunnskolelærerutdanning på masternivå brukt som argument for behovet for å slå sammen institusjoner³⁵.

Det er lett å forstå at slike evalueringsresultater og etterfølgende oppmerksomhet har lagt et stort press på institusjoner og ansatte, men også på departementet. På nasjonalt nivå har lærerutdanningene i løpet av noen tiår gått fra i hovedsak å være konsentrert om undervisning til å fylle både undervisnings- og forskningsoppdraget. Kompetansehevingen har vært stor, og forskningsinnsatsen er styrket. Dette er resultat av enkeltpersoners og institusjoners innsats, men uten departementets strategiske og tydelige satsing hadde et slikt kompetanseløft ikke vært mulig. Styringen jeg tenker på her, skjer gjennom etablering av egne forskningsrådsprogram, forskerskoler, nye øremerkede rekrutteringsstipendiatstillinger og forventninger til institusjonene om å prioritere profesjonsforskning. Det hører med til bildet at departementet i denne oppbyggingsperioden også valgte å intensivere sin styringsdialog med institusjonene om lærerutdanning. Det ble stilt svært mange rapporteringskrav, og det ble holdt flere egne styringsdialoger. For departementet var det viktig å få rektor og styrene på banen. Oppfølgingen var tett, men i ettertid kan det konstateres blant annet gjennom rapportene til Følgegruppa for grunnskolelærerutdanningsreformen at det skjedde store positive endringer. Dette kan med andre ord sees som et eksempel på en intensivering av styringsdialogen i en kortere periode for å løse en nasjonal utfordring.

Oppsummert bør dagens detaljstyring av forskriftsfestede rammeplaner og detaljerte og forpliktende retningslinjer fases ut og institusjonene ha tillit til at de kan forvalte sine faglige fullmakter overfor alle utdanningsprogram. Institusjonene kan gjennom nasjonale samarbeidsorgan og gjennom samarbeid med arbeidslivet raskere tilpasse seg endringer og nye behov enn forskrifter kan. I bestemmelsene knyttet til det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket ligger nasjonal koordinering på et mer overordnet nivå som ivaretar at utdanningsprogrammene tilpasser seg kvalifikasjonskravene som gjelder for dem. Nasjonal styring kan skje gjennom strategiske midler, aktivitetskrav og annen spesifikk resultatoppfølging for eksempel gjennom en styringsparameter på et område der departementet ønsker større innsikt i og trykk på institusjonenes arbeid. NOKUT har dessuten som oppgave å føre tilsyn og å evaluere studietilbud, et system som balanserer institusjonenes faglige fullmakter og på den måten skal bidra til at samfunnet har tillit til institusjonenes kvalitetsarbeid.

³² Norgesnettrådet (2002). *Evaluering av allmennlærerutdanningen ved fem norske institusjoner*. Rapport fra ekstern komité.

³³ NOKUT (2006). *Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge 2005. Del 1: Hovedrapport*. (s. 57).

³⁴ Følgegruppa for lærerutdanningsreforma (2015). *Grunnskolelærerutdanningane etter fem år. Status, utfordringar og vegar vidare*

³⁵ Meld. St. 18 (2014–2015). *Konsentrasjon for kvalitet. Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. (avsnitt 3.5)