

Mandat for ekspertgruppe om styring av lærerutdanning

Arbeid med overordnet styring av lærerutdanningene – fase 2

Formål

Lærerutdanningene bidrar til å forme samfunnet. Derfor er det av stor samfunnsmessig betydning at utdanningene styres på en hensiktsmessig måte, slik at vi får lærerutdanninger av høy kvalitet, til beste for elever og barnehagebarn, og for utviklingen av samfunnet som helhet.

Universitets- og høyskolerådet har i arbeidet med nasjonale retningslinjer for lærerutdanningene utarbeidet en fellestekst som gjelder for samtlige lærerutdanninger. Denne teksten slår blant annet fast følgende:

«Lærere i ulike deler av opplæringssystemet vil være blant dei viktigaste personane i barn og unges liv (...). Lærerutdanningane skal ruste framtidige lærere til å skape eit fellesskap der nye generasjonar trygt kan utfolde seg og bli bidragsytarar inn i eit felles demokratisk samfunn. (...) Morgondagens samfunn vil krevje andre kompetansar enn dagens, og utdanningane bør derfor ruste lærerane til å utvikle relevant kunnskap for dei kontekstar dei vil møte. Det er felles for alle lærerutdanninger at dei utdannar kandidatane som skal arbeide som lærere over mange år, tilpasse seg nye samfunnsforhold, nye læreplanar, andre styringsdokument og ny forskning på relevante fagområde».¹

Styring av lærerutdanningene må balansere hensynene til akademisk frihet for universiteter og høyskoler det politiske behovet for styring og behovet for nasjonale krav til kompetansen for de som skal være lærere i barnehage og skole. Regjeringen har bestemt at rammeplanstyringen av lærerutdanningene skal gjøres mer overordnet. Kunnskapsdepartementets ekspertgruppe skal gi departementet råd om hvordan dette kan realiseres på en måte som gir oss de lærerutdanningene samfunnet trenger.

Bakgrunn

Politisk styring av lærerutdanningene er historisk betinget og begrunnet ut fra samfunnets behov for å sikre lærernes kompetanse. Lærerutdanningene er nasjonalt styrt med ulike virkemidler. Utdanningene har opplevd et høyt reformtempo de siste tiårene. Det er uløste utfordringer knyttet til kvalitet i lærerutdanningene, og evalueringer har vist at det er krevende å få til integrasjon og sammenheng. Lærerutdanningsinstitusjonene og praksisfeltet er underlagt ulike styringsmekanismer og samarbeidet er under utvikling. Det er behov for flere lærere i barnehage og skole. Det blir diskutert om barnehagene og skolene får lærere med riktig kompetanse og fagsammensetning, og om utdanningene er tilpasset behovet i ulike skoleslag.

Lov om universiteter og høyskoler § 3-3 slår fast følgende: «Styret fastsetter studieplan for det faglige innholdet i studiene, herunder bestemmelser om obligatorisk kurs, praksis og

¹ Fellestekst for nasjonale retningslinjer for alle typer lærerutdanning. Vedtatt i UHR-Lærerutdanning 17. oktober 2018

lignende og om vurderingsformer». Departementet kan likevel fastsette nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger. I § 1-5 står det: «Universiteter og høyskoler skal fremme og verne akademisk frihet. Institusjonene har et ansvar for å sikre at undervisning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid holder et høyt faglig nivå, og utøves i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper».

I [Hurdalsplattformen \(2021\)](#) står det at regjeringen vil gjennomføre en tillitsreform for universitets- og høyskolesektoren for «å hegne om kunnskapens egenverdi, forskningas integritet og den akademiske fridommen». I den nasjonale strategien [Lærerutdanning 2025](#) er det et mål at det samlede kvalitetsutviklingsarbeidet i lærerutdanningene skal gjøre det mulig å redusere rammeplanstyringen til et minimum. I [Meld. St. 19 \(2020-2021\) Styring av statlige universiteter og høyskoler](#) er ett av tiltakene å gjøre rammeplanene mer overordnede og mindre detaljerte. Meldingen legger vekt på økt handlingsrom til de som skal utvikle utdanningene. Videre sier meldingen at retningslinjer for utdanningene skal utvikles gjennom nasjonale samarbeidsorganer, styrt av lærerutdanningsinstitusjonene med deltakelse fra representanter for arbeidslivet.

Det er nyanserte og til dels ulike oppfatninger av rammeplanstyring innad i universitets- og høyskolesektoren og mellom de ulike organisasjonene. Rammeplanstyring blir av noen sett på som en måte å sikre kvalitet, ressurser og nasjonal koordinering av lærerutdanningene. Andre mener rammeplaner hindrer kvalitetsutvikling, er i strid med institusjonenes faglige autonomi og binder opp ressurser. Noen ønsker at rammeplanene gjøres mindre detaljerte, eller fjernes helt.

Målet om å redusere rammeplanstyringen utløser grunnleggende spørsmål om styring av lærerutdanning, som for eksempel:

- Hva innebærer det å styre lærerutdanningene mer overordnet?
- Skal det være én eller flere rammeplaner, og hva er konsekvensene ved en eventuell omlegging, blant annet for statusen til og arbeidet med de nasjonale retningslinjene?
- Hvordan balansere den nasjonale styringen opp mot institusjonenes kompetanse og behov for handlingsrom?
- Hvordan kan lærerutdanningene styres slik at samhandlingen mellom sektorer som er underlagt ulike styringsmekanismer kan bli bedre?
- Hvordan kan lærerutdanningene styres for å imøtekomme samfunnets behov for å påvirke lærerens kompetanse?
- Hvordan kan styring av lærerutdanningene ivareta skolenes og barnehagenes behov?
- Hvordan henger de ulike styringsvirkemidlene for lærerutdanning sammen?

Departementet igangsatte i 2022 et arbeid for å gjøre styringen av lærerutdanningene mer overordnet. For å imøtekomme umiddelbare behov i sektoren, gjennomførte departementet en fase 1, der et rammeplanutvalg foreslo moderate forenklinger av rammeplanene for samtlige lærerutdanninger. Rammeplanene ble endret 30. juni 2023.

Mer overordnet styring krever mer gjennomgripende endringer enn forenklingene som ble foretatt i fase 1. Omlegging av rammeplanstyringen er et betydelig tiltak fordi det representerer et skifte i den styringstradisjonen lærerutdanningene står i og fordi

implikasjonene er uklare. Det er viktig at endringer er basert på solide vurderinger av ulike alternativer, og på et godt kunnskapsgrunnlag. Det er bakgrunnen for å nedsette denne ekspertgruppen om styring av lærerutdanningene, som utgjør fase 2 i arbeidet.

Det foregår nå flere prosesser av betydning for gruppas arbeid. Høsten 2022 gikk NOKUT i gang med å evaluere grunnskolelærerutdanningene. Den første delrapporten leveres i oktober 2023 og sluttrapporten leveres høsten 2024. Delrapporten høsten 2023 inngår som et viktig kunnskapsgrunnlag for ekspertgruppen. Arbeidet med stortingsmeldingen om profesjonsutdanningene, som leveres våren 2024, er også av betydning for gruppens arbeid.

Oppdraget

Ekspertgruppen skal gi råd til Kunnskapsdepartementet om hvordan rammeplanstyringen av lærerutdanningene kan gjøres mer overordnet. Ekspertgruppen skal utrede de samlede styringsvirkemidlene for lærerutdanning og hvordan endringer i rammeplanstyringen kan gi institusjonene mer fleksibilitet og handlingsrom til å utvikle lærerutdanninger av høy kvalitet, til beste for samfunnet som helhet. Bedre rekruttering til utdanning og yrke er en del av dette.

Ekspertgruppas oppgaver

1. Delrapport, frist 1. desember 2023:
 - Ekspertgruppen skal utrede dagens samlede virkemidler for styring av lærerutdanningene.
 - Ekspertgruppen skal vurdere rammeplaner som styringsvirkemiddel i lærerutdanningene. Hvordan påvirker rammeplanene kvaliteten i utdanningene og studentenes læringsutbytte? Hva er fordeler og ulemper med rammeplaner som styringsvirkemiddel?
2. Sluttrapport, frist 1. juni 2024:
 - Ekspertgruppen skal utrede og foreslå flere alternative måter å styre lærerutdanningene på gjennom rammeplaner.
 - Ekspertgruppen skal vurdere alternativene og gi en tilrådning til departementet om hvordan rammeplanstyring av lærerutdanningene bør være.

Forutsetninger for arbeidet

1. Rammeplanstyringen av lærerutdanningene skal gjøres mer overordnet.
2. Utdanningene skal ligge på samme nivå i det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket som i dag.
3. Nasjonale retningslinjer for lærerutdanningene skal utvikles av utdanningsinstitusjonene i samarbeid med representanter for arbeidslivet og skal ikke forskriftsfestes.
4. Det samiske innholdet i lærerutdanningene skal ikke svekkes.
5. Ekspertgruppen må i sitt arbeid sette seg inn i og forholde seg til nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring, yrkeskvalifikasjonsdirektivet og tilsetningsregelverket.
6. De anbefalte forslagene må kunne implementeres innenfor gjeldende økonomiske rammer for universiteter og høyskoler.

Åpenhet og involvering

Ekspertgruppen skal ha en åpen arbeidsform og involvere relevante aktører på en hensiktsmessig måte. Det er etablert et nettsted for arbeidet: [Arbeid med mer overordnet styring av lærerutdanningene \(regjeringen.no\) \(Stylu\)](#). Departementet forutsetter at ekspertgruppen har jevnlig dialog med departementet, og at omverdenen orienteres løpende via Stylu-nettstedet.

Gruppens arbeidsfelt berører mange interessenter. Ekspertgruppen, representert ved Senter for profesjonsforskning, bes om å nedsette en bredt sammensatt referansegruppe med representasjon fra relevante organisasjoner. Ekspertgruppen bestemmer selv hvordan referansegruppen skal involveres i arbeidet.

Organisering og leveranse

1. Tidsramme:
 - a. Virketiden for gruppen er 26. september 2023 til 1. juni 2024
 - b. Delrapporten skal leveres senest 1. desember
 - c. Endelig rapport leveres senest 1. juni 2024
2. OsloMet, ved Senter for profesjonsforskning, vil ha faglig og administrativt sekretariatsansvar for gruppen.
3. Kunnskapsdepartementet har oppnevnt Sølvi Mausethagen som leder av ekspertgruppen. Gruppen organiserer selv arbeidet og samarbeidet med referansegruppen.
4. Rapporten skal ha god struktur og være skrevet i et klart og tydelig språk.
5. Ekspertgruppen må følge utredningsinstruksen. Det innebærer blant annet at forutsetninger for, og konsekvenser av, foreslåtte tiltak må utredes.