

Rammer for styring



Delrapport fra ekspertgruppen om styring av lærerutdanningene

SPS

Senter for
profesjonsforskning

Innhold

Forord	iii
Sammendrag	iv
1. Innledning	1
1.1 Innholdet i rapporten	1
1.2 Sammensetning og arbeidsform	3
1.3 Tolkning og avgrensning av mandatet	4
1.4 Videre oppbygning	7
2. Lag på lag og side om side. Et historisk perspektiv på rammeplanstyringen av lærerutdanningene	8
2.1 Introduksjon	8
2.2 Forsøksvirksomhet og konsolidering fram mot ny lærerutdanningslov i 1973	10
2.3 Ny lov om lærerutdanning i 1973 med tilhørende rammeplaner	10
2.4 Rammeplan 1992/1994	13
2.5 Høyskolereformen i 1994	13
2.6 Rammeplan 1998/1999	16
2.7 Mjøs-utvalg og Kvalitetsreform	16
2.8 Ny rammeplan i 2003	18
2.9 Stjernø-utvalget	19
2.10 Fra allmennlærer til grunnskolelærer og ny rammeplan i 2010	21
2.11 Femårig masterutdanning og ny rammeplan	22
2.12 Avslutning	24
3. Tillitsbyggende bruk av styringsverktøy	26
3.1 Introduksjon	26
3.2 Oversikt over aktuelle styringsvirkemidler	27
3.3 Virkemidler: Instrument, teknikk, verktøy	35
3.4 Virkemidler uttrykker vurderinger	36
3.5 Overordnet styring er også et <i>kvalitativt</i> begrep	38
3.6 Verktøy må kalibreres til oppgavene	39

3.7	Profesjonsbyggere som allierte	42
3.9	Avslutning	46
4.	Rammeplaner som styringsvirkemiddel – aktørenes perspektiver	48
4.1	Introduksjon	48
4.2	Aktørene om rammeplaners «virkninger»	49
4.2.1	Overordnet om rammeplanene	50
4.2.2	Rammeplaners eksterne og interne funksjoner	50
4.2.3	Hvordan skal vi forstå behovet for nyskaping?	52
4.2.4	Dagens drivkrefter for endring	54
4.3	Faglighet i lærerutdanningene	55
4.3.1	Økt forskningsaktivitet, men variasjoner	56
4.3.2	Hvordan brukes handlingsrommet?	58
4.4	Avslutning	59
5.	Rammer for rammeplaner	60
5.1	Introduksjon	60
5.2	Rammeplaner instruerer	60
5.3	Rammeplaner og akademisk frihet	61
5.4	Lærerutdanningenes formelle handlingsrom	62
5.5	Lærerutdanningenes reelle handlingsrom	64
5.6	Rammeplaner i et læreplanteoretisk perspektiv	65
5.7	Rammeplaners prinsipper og regler	66
5.8	Hvilken type forenkling?	68
5.9	Avslutning	69
6.	Oppsummering og veien videre	70
	Referanser	73

Forord

Ekspertgruppen om styring av lærerutdanningene ble oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 26. september 2023. Gruppen skal gi råd til departementet om hvordan rammeplanstyringen av lærerutdanningene kan gjøres mer overordnet. Ekspertgruppen leverer 1. desember 2023 en delrapport om rammeplaner som styringsvirkemiddel i lærerutdanningene. Rapport fra ekspertgruppen med anbefalinger leveres 1. juni 2024.

Oslo, 1. desember 2023

Gruppen:

Denis Aggrey

Asle Holthe

Heidi Grande Røys

Ane Krogsæter Aarre

Endre Brunstad

Kris Kalkman

Vegar Sellæg

Petter Aasen

Ove Gunnar Drageset

Berit Karseth

Seunn Smith-Tønnessen

Sølvi Mausethagen (leder)

Sekretariatet:

Andreas Eriksen

(sekretariatsleder)

Jan Messel

Sebastian Teigen Nygård

Sammendrag

Kapittel 2

- **Lærerutdanningene har flere historiske lag og ulike tradisjoner, som påvirker dagens styring.**

Historiske ulikheter i kunnskapsgrunnlag, i institusjonell tilknytning og i forbindelser til yrkesfeltet spiller også i dag en rolle både i de ulike utdanningenes selvforståelse og i konstruksjonen av styringsvirkemidler. Lærerutdanningene har gjennomgått en gradvis samling der en felles lov om lærerutdanning i 1973, etableringen av de regionale høyskolene i 1994 og nedbygging av skillet mellom høyskoler og universiteter er viktige merkesteiner. I denne omgang vil vi først og fremst ta utgangspunkt i utviklingen av det som ble kalt allmennlærerutdanningen, i dag grunnskolelærerutdanning, og de andre lærerutdanningene vil bli nærmere behandlet i hovedrapporten.

- **Prinsippene for rammeplanstyringen har gjennomgått vesentlige endringer og har også blitt supplert med nye styringsvirkemidler.**

Etter en periode med utstrakt forsøksvirksomhet ble rammeplanene gradvis mer styrende fra 1980-tallet, en utvikling som kulminerte i 1999. Helt nye styringsprinsipper ble introdusert gjennom Bologna-prosessen og Mjøs-utvalget etter tusenårsskiftet, og rammeplanenes krav til innhold gjennomgikk en radikal nedkorting. Detaljerte krav til struktur og studiemodell ble derimot opprettholdt og skjerpet utover på 2000-tallet.

- **Lærerutdanningene har gått fra selvstendige skoler til å bli integrert i samlende høyskoler og universiteter.**

Dette har på vesentlig sett endret betingelsene for lærerutdanningene. Som deler av store institusjoner må utdanningene forholde seg til andre utdanninger. Mens rammeplanstyringen tidligere foregikk i en direkte linje fra myndighetene, inngår den nå i et samspill med andre utdanninger innenfor en helhetlig prioritering av ressurser.

Kapittel 3

- **Mer overordnet styring innebærer kvalitativ, ikke bare kvantitativ endring**

Diskusjonen om god styring av lærerutdanningene omtales ofte som et behov for «mindre detaljstyring». Men mye avhenger også av hvordan virkemidler blir brukt. I hvilke prosesser inngår de? Hvilke ressurser er knyttet til dem? Slike spørsmål krever oppmerksomhet rundt kvalitative faktorer.

- **Sammenheng i virkemidler forutsetter forståelse og anerkjennelse for profesjonsbygging**

Et vedvarende problem har vært å få mangfoldet av styringsvirkemidler til å trekke i samme retning. Dette kan være et symptom på at det trengs avklaring av hvem adressaten er: En utdanning som bør styres ut fra entydige mål og indikatorer? Et komplekst felt som krever komplekse vurderinger? Lærerutdanningene er profesjonsbygging, hvor flere grunnleggende hensyn må integreres ved hjelp av faglig dømmekraft, og det betyr at styringsvirkemidlene må tilpasses det grunnleggende samfunnsoppdraget.

- **Lærerutdanningene trenger tydelige rammer for styring**

«Myk» styring har ofte en informativ begrunnelse, men kan ha «harde» finansielle og organisatoriske konsekvenser. Indirekte forsøk på standardisering og uklar bruk av indikatorer skaper derfor usikkerhet for både studenter, utdannere og institusjoner. En mer overordnet styring bør tydeliggjøre og begrunne bestemte standarder som lærerutdanningene skal holdes ansvarlig i henhold til, og være forsiktig med indikatorer som har ubestemt styringsfunksjon.

Kapittel 4

- **Det er nyttig å differensiere mellom rammeplanens eksterne og interne funksjoner**

En nærmere analyse av rammeplanens interne og eksterne funksjoner, i kombinasjon med argumentene som institusjonene og lærerutdanningene bruker henholdsvis «for» og «mot» rammeplaner som styringsvirkemiddel har gitt oss en inngang til å komme videre fra det generelle bildet av at de fleste er «for» rammeplanstyring, men uenige om hvor detaljerte, overordnede og styrende de skal være. Lærerutdanningene synes å være mer positive enn institusjonene til rammeplanstyring. Analysene viser også at jo nærmere lærerutdanningene innspillene er formulert, jo mer positive er institusjonene til styring gjennom rammeplaner. Dette kan handle om at utdanningene ser kompleksiteten og konsekvensene tydeligere med tanke på organisering og ressurser internt, sammen med bekymringer om hvordan ivareta likeverd og kvalitet nasjonalt.

- **Det er særlig tre, dagsaktuelle drivkrefter for ønsket om endringer i rammeplanstyring**

Foruten mer prinsipielle drivkrefter er det særlig tre, dagsaktuelle drivkrefter for institusjonenes synspunkter på rammeplaner som styringsvirkemiddel: sviktende rekruttering, forventninger om mer relevante utdanninger opp mot regionale behov, og en angivelig mangel på mulighet for innovasjon i utdanningene. Drivkreftene befinner seg på både nasjonalt, regionalt og institusjonelt nivå. De henger også relativt tett sammen, på den måten at det er særlig de lave søkertallene til lærerutdanningen og utfordringene med å rekruttere og beholde lærere med den riktige kompetansen i barnehager og skoler landet rundt, som fører til forslag på alle nivåer om mulige løsninger. Mangelen på innovasjon synes først og fremst å være knyttet til spørsmål om rammeplanens regler mer enn prinsipper, og dermed til organisatoriske forhold mer enn performative og faglige forhold. I tillegg er en fjerde drivkraft, ofte omtalt som akademisering av lærerutdanningene, vesentlig for å forstå argumentasjonen for ønsket om mer handlingsrom.

- **Et solid, omforent kunnskapsgrunnlag fremmer kvalitet og likeverd i nasjonale utdanninger**

Ønsket om nyskaping og innovasjon i utdanningene har imidlertid også et sterkt faglig perspektiv, men dette perspektivet om faglighet forblir noe mer utydelig i institusjonenes og utdanningenes synspunkter. Det er med andre ord forskjeller mellom ønsket om organisatoriske nyskaping, som det å utvikle alternative studiemodeller, og performative, som omhandler utvikling av

Sammendrag

undervisningen og forskningen i lærerutdanningene. Med utgangspunkt i lærerutdannernes oppfatninger rundt akademisering viser vi hvordan ulike sider ved nyskaping henger sammen på den måten at en solid og omforent kunnskapsbase i lærerutdanningene *også* vil bidra til å kunne imøtekomme bekymringen om mindre likeverd og profesjonsretting i lærerutdanningene. En omforent kunnskapsbase betyr i denne sammenhengen ikke nødvendigvis at det skal være en felles kunnskapsbase, men en utvikling der lærerutdanningene selv inngår i kritiske og kontinuerlige diskusjoner om ambisjoner, nivå og retninger for forskning både i, om og på lærerutdanningene.

Kapittel 5

- **Rammeplaner er ikke nødvendigvis uforenlige med akademisk frihet**

Akademisk frihet krever både formelt og reelt handlingsrom til å utøve faglighet i lærerutdanningene. Rammeplaner som detaljregulerer faglige vurderinger er undergraver det formelle handlingsrommet, mens rammeplaner som ikke beskytter lærerutdanningen fra eksternt press undergraver det reelle handlingsrommet. Rammeplaner må finne en balanse som fremmer akademisk frihet ved å legge betingelsene til rette for mangfold innenfor felles standarder.

- **Rammeplaner må ses i sammenhengen med øvrige styringsvirkemidler**

Endringer i rammeplaner kan påvirke måten andre virkemidler styrer. Logikken og kraften i budsjettbegrunnelser, tilsynsrapporter, retningslinjer og flere virkemidler avhenger av hvilke standarder som er forskriftsfestet. Rammeplaner bør bidra til å sikre at faglighet og sentrale utdanningskomponenter har gode vilkår.

- **Hvorvidt det styres gjennom prinsipper eller regler har betydning**

Rammeplaner kan styre både gjennom prinsipper og regler. Prinsipper er hensyn som må vektas og integreres i en helhetlig vurdering, mens regler krever at en konklusjon følger av mer spesifikke kriterier. Endringer i forholdet mellom prinsippstyring og regelstyring i rammeplaner kan ha konsekvenser for faktorer som sikring av økonomiske rammer, faglig autonomi og betingelser for tilsyn.

1. Innledning

Kunnskapsdepartementet nedsatte 26. september 2023 en ekspertgruppe som skal se nærmere på hvordan rammeplanstyringen av lærerutdanningene kan gjøres mer overordnet. Dette er en delrapport fra ekspertgruppen etter to måneders arbeid, som legger et grunnlag for det videre arbeidet. Rapporten fra ekspertgruppen for styring av lærerutdanningene skal leveres 1. juni 2024.

1.1 Innholdet i rapporten

Med bakgrunn i ekspertgruppens mandat er formålet med denne delrapporten å diskutere hvordan endringer i styring av lærerutdanningene kan gi institusjonene mer fleksibilitet og handlingsrom til å utvikle lærerutdanninger av høy kvalitet, til det beste for barn, elever og voksne, og for samfunnet som helhet. Dette formålet innebærer at ekspertgruppen ser grundig på dagens samlede virkemidler for styring av lærerutdanningene, og vurderer rammeplaner som styringsvirkemiddel i lærerutdanningene. Mandatet ber også gruppen belyse problemstillinger knyttet til hvordan rammeplanene påvirker kvaliteten i utdanningene og studentenes læringsutbytte, og hva som er fordeler og ulemper med rammeplaner som styringsvirkemiddel.

Ekspertgruppens mandat gir en relativt omfattende beskrivelse av bakgrunnen for nedsettelsen av ekspertgruppen, og kan leses i sin helhet på nettsiden «Overordnet styring av lærerutdanningene» (<https://nettsteder.regjeringen.no/stylu/fase-2/>). Vi har også gjengitt flere deler av mandatet i dette innledningskapitlet. Nedsettelse av ekspertgruppen omtales i mandatet som «Fase 2» i arbeidet, der «Fase 1» besto av et hurtigarbeidende rammeplanutvalg som foreslo forenklinger av de eksisterende rammeplanene for lærerutdanningene. Målet med dette arbeidet var å fjerne føringer som ble opplevd som hindre for kvalitet i utdanningene, og ble etterfulgt av en høring.

Mandatet beskriver blant annet hvordan rammeplanstyring av lærerutdanningene har en lang tradisjon i Norge, og at det er mange oppfatninger om rammeplaner som styringsvirkemiddel. I mandatet eksemplifiseres slike forskjeller i oppfatninger på følgende måte:

«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».

(Mandatet for ekspertgruppen, 2023, s. 2)

Disse posisjonene befinner seg på et kontinuum mellom et ønske om å beholde rammeplanene tilnærmet slik som nå til ønsket om å fjerne rammeplanene helt. Også historisk har det vært

variasjoner mellom relativt detaljerte og mindre detaljerte rammeplaner. I dag finnes det elleve rammeplaner som regulerer de ulike lærerutdanningene:

- Barnehagelærerutdanning
- Samisk barnehagelærerutdanning
- Grunnskolelærerutdanning for trinn 1-7
- Samisk grunnskolelærerutdanning for trinn 1-7
- Grunnskolelærerutdanning for trinn 5-10
- Samisk grunnskolelærerutdanning for trinn 5-10
- Lektorutdanning for trinn 8-13
- Lærerutdanning i praktiske og estetiske fag for trinn 1-13
- Yrkesfaglærerutdanning for trinn 8-13
- Praktisk pedagogisk utdanning
- Praktisk pedagogisk utdanning for yrkesfag for trinn 8-13

Når det overordnede målet med ekspertgruppens arbeid er å foreslå hvordan rammeplanstyringen kan gjøres mer overordnet, har ekspertgruppen vurdert at det er behov for noen analytiske bidrag. Disse kan bringe nye perspektiver inn i diskusjonene i hva overordnet styring av lærerutdanningen kan bety. I denne delrapporten vil vi derfor belyse disse spørsmålene gjennom en historisk inngang, en analytisk inngang og en mer empirisk inngang. Vi bringer inn relevant teori og forskning underveis i kapitlene. Vi avslutter rapporten med en oppsummerende diskusjon rundt hovedpoengene fra hvert kapittel og gir noen frempek til videre arbeid. Analysene og diskusjonene som gjøres i denne delrapporten må derfor ikke ses på som avsluttede, men derimot som et utgangspunkt - og for utdyping - i det videre arbeidet i ekspertgruppen våren 2024.

«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.»

(Mandatet for ekspertgruppen, 2023, s. 1)

1.2 Sammensetning og arbeidsform

Ekspertgruppen har følgende sammensetning:

Medlemmer:

Sølvi Mausethagen (Leder)

Prodekan og professor i utdanningsforskning
– OsloMet – storbyuniversitetet

Berit Karseth

Professor i pedagogikk – Universitetet i Oslo

Denis Aggrey

Kommunalsjef – Stange kommune

Heidi Grande Røys

Barnehagestyrer – Kinn kommune

Endre Brunstad

Professor i nordisk fagdidaktikk/språk –
Universitetet i Bergen

Vegar Sellæg

Prodekan for utdanning – Nord universitet

Ove Gunnar Drageset

Professor i matematikdidaktikk –
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske
universitet

Seunn Smith-Tønnessen

Universitetsdirektør – Universitetet i Agder

Asle Holtbe

Dekan ved Fakultet for lærerutdanning, kultur
og idrett – Høgskulen på Vestlandet

Ane Krogsæter Aarre

Assisterende rektor – Oslo kommune

Kris Kalkman

Prorektor for utdanning – Dronning Mauds
Minne Høgskole

Petter Aasen

Rektor – Universitetet i Sørøst-Norge

Senter for profesjonsforskning, OsloMet, har det faglige og administrative sekretariatet for gruppen. Sekretariatet består av Andreas Eriksen (leder), Jan Messel og Sebastian Teigen Nygård. Ekspertgruppen har nedsatt en referansegruppe bestående av følgende organisasjoner¹:

¹ Det ble også sendt invitasjoner til Elevorganisasjonen, Creo og PBL.

- Forskerforbundet
- KS
- NHO
- Norsk lektorlag
- Norsk studentorganisasjon
- Pedagogstudentene
- Skolelederforbundet
- Skolenes landsforbund
- UHR-LU
- Utdanningsforbundet

Leder og leder av sekretariatet har hatt ett møte med referansegruppen. Her ga gruppen innspill til de to spørsmålene som ekspertgruppen har fokusert på i forbindelse med denne delrapporten.

I løpet av høsten 2023 har gruppen hatt tre to-dagers møter. På disse møtene har gruppen blant annet diskutert mandatet, arbeidsformer og notater. Ekspertgruppen har også hatt flere presentasjoner av eksterne innledere, og også trukket på interne krefter i gruppen. Det er viktig for ekspertgruppen å være åpen og transparent underveis, og vi har orientert omverdenen om arbeidet og møtene på ekspertgruppens nettside. Her kan det også sendes inn innspill underveis.

1.3 Tolkning og avgrensning av mandatet

Mandatet ber om en vurdering av rammeplaner som styringsvirkemiddel i lærerutdanningene, men også om en vurdering av de ulike styringsvirkemidlene som gjelder for lærerutdanningene. Dette kan ha sin bakgrunn i at rammeplanstyring har en lang tradisjon i norsk lærerutdanning, og at den er et sterkt styringsmiddel (Karlsen, 2005; Hamre & Hamre, 2017). Lærerutdanningene er imidlertid i dag nasjonalt styrt gjennom en rekke ulike virkemidler, og lærerutdanningene skiller seg ut med at de er styrt gjennom flere virkemidler enn andre profesjonsutdanninger som er rammeplanstyrte (Meld.St.19 (2020-2021), s. 22). I mandatet til ekspertgruppen beskrives det hvordan politisk styring av lærerutdanningene er historisk betinget, og at den nasjonale styringen er begrunnet ut fra samfunnets behov for å vite at lærerutdanningene i Norge utdanner kompetente og profesjonelle lærere til barn, elever og voksne. Ekspertgruppen har derfor vurdert at det er behov for å gjøre noen nye undersøkelser av relevante dokumenter for å få en dypere innsikt i disse historiske betingelsene og hva de betyr for ekspertgruppens arbeid.

Vi kan si at det både er en reformdimensjon og en barnehage- og skoleutviklingsdimensjon når det gjelder styring av lærerutdanningene, men det er i denne delrapporten styringsdimensjonen vi fokuserer på. Det er likevel viktig å ha et blikk for de to andre dimensjonene, selv om vi ikke går dypt inn i disse her. For eksempel er det slik at de sektorene lærerutdanningene skal utdanne til, har sine egne styringslogikker og generelt sett er sterkere styrt enn lærerutdanningene. Dette er særlig interessant fordi praksisdelen av utdanningene er avhengige av gode partnerskap. I dette ligger også at ekspertgruppen regner de som bidrar til praksisutdanning som lærerutdannere.

Lærerutdanningene i Norge har vært preget av en relativt sterk grad av profesjonalisering «ovenfra», med tro på at slik styring vil føre til ønsket utvikling «innenfra» (Ekspertgruppen om lærerrollen, 2016). Lærerutdanningene har opplevd mange reformer de siste tiårene, preget av både spesialisering, akademisering og praksisretting (se for eksempel Messel & Smeby, 2017). Særlig har dette handlet om grunnskolelærerutdanningene, som siden 2017 har vært en profesjonsutdanning på masternivå. Forskningsbasert kunnskap og undervisning har fått økt oppmerksomhet, og med tilhørende forventninger til andel ansatte i førstestillinger og til ansattes forskningsproduksjon. Forskingen blir forventet å være relevant for praksis og også delvis å foregå i samarbeid med praksisfeltet innenfor partnerskap med barnehager og skoler. Selv om barnehager og skoler har hatt et lavere reformtempo enn lærerutdanningene, har det også her vært en rekke reformer og politiske initiativer rettet mot barnehager og skoler som påvirker styring og innhold i lærerutdanningene. Eksempler på dette vil være nye rammeplaner og læreplaner, og innføring av lokale ordninger for kompetanseutvikling både i barnehager og skoler (Fossestøl, 2023). Et annet eksempel vil kunne være hvordan både reformer i videregående opplæring, og ikke minst rekruttering til videregående skole, har utfordret lektorutdanningene.

Utviklingen i og av lærerutdanningene skjer med andre ord i et omland av en rekke utviklingstrekk i utdanning og samfunnet i stort. Det er trekk som endrer hva lærerrollen er og hvordan skal utøves. Det er store forventninger knyttet til hvordan lærerutdanningene skal utdanne gode lærere, og bidra til å utvikle gode barnehager og skoler. Men det er vanskelig å slutte direkte fra rammeplaner til hva studentene har lært, og enda vanskeligere å si hvordan dette påvirker relasjonen mellom lærere og barn, elever og voksne, i barnehager og skoler. Det er med andre ord for mange ukjente variabler som spiller inn på hvordan rammeplaner «virker», selv om rammeplanene sier noe om hva studentene har møtt av innhold og forventninger i utdanningene sine. Spørsmål om hvilken grad rammeplanene blir «etterlevd» derimot, kan være noe lettere å svare på, som for eksempel i hvilken grad de blir brukt som grunnlag for utvikling av lokale planer og ordninger lokalt på utdanningene (Eritsland, 2003). Vi kan samtidig få relativt god

innsikt i spørsmålet om hvordan rammeplanene påvirker utdanningene via aktørenes fortellinger og i eksisterende forskning.

På bakgrunn av denne kompleksiteten vurderer ekspertgruppen det som nødvendig med en mer analytisk orientert inngang til spørsmålet om styring av lærerutdanningene før arbeidet med å gå inn i alternative modeller fortsetter. Det kan derfor være nyttig å se tilbake på hvordan gruppens overgripende mandat er formulert av Kunnskapsdepartementet. Ekspertgruppen har fått i oppgave å gi råd om «hvordan rammeplanstyringen av lærerutdanningene kan gjøres mer overordnet» og har blitt bedt om å ta stilling til «grunnleggende spørsmål om styring» i dette henseendet. Mandatet lister opp følgende spørsmål som relevante:

- 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?

(Mandatet for ekspertgruppen, 2023, s. 2)

Som det framgår av denne listen, står gruppen fritt til å vurdere og gi råd om en rekke typer hensyn. Spørsmålene kan delvis tolkes i begrepsmessig retning (Hva ligger i overordnet?), systemisk retning (Hva er konsekvensen for andre virkemidler og for samhandling i sektoren?), verdimessige prioriteringer (Hvordan vekte kompetanse versus handlingsrom, og hva er samfunnets behov?) og profesjonsfaglige betingelser (Hvordan ivareta skolenes og barnehagenes behov?). Mandatet åpner med andre ord for at ekspertgruppen undersøker og gir råd om spørsmål som berører både teoretiske, politiske og institusjonelle faktorer. Det er imidlertid rimelig å se en del av disse spørsmålene i tett sammenheng. Betydningen av «overordnet» henger for eksempel sammen med riktig balanse mellom handlingsrom og kompetansen i lærerutdanningene. Og styring som ivaretar lærernes kompetanse er rimeligvis også styring som ivaretar barnehagenes, skolenes og samfunnets behov.

1.4 Videre oppbygning

Delrapporten fortsetter med et historisk perspektiv på rammeplanstyringen, før kapittel tre ser nærmere på hva tillitsbasert styring i lærerutdanningene kan bety. I kapittel fire ser vi nærmere på aktørenes synspunkter på rammeplaner som styringsvirkemiddel, og utforsker hva akademiseringsprosesser i lærerutdanningene kan ha å bety for styringen. I kapittel fem utforskes rammene for rammeplanstyring i en mer analytisk forstand, før kapittel seks oppsummerer ekspertgruppens vurderinger av styringen av lærerutdanningene i dag og gjør noen pek fremover.

2. Lag på lag og side om side. Et historisk perspektiv på rammeplanstyringen av lærerutdanningene

Hovedpoeng

- Lærerutdanningene har flere historiske lag og ulike tradisjoner, som påvirker dagens styring.
- Prinsippene for rammeplanstyringen har gjennomgått vesentlige endringer og har også blitt supplert med nye styringsvirkemidler.
- Lærerutdanningene har gått fra selvstendige skoler til å bli integrert i samlende høyskoler og universiteter.

2.1. Introduksjon

På samme måte som de mange kortere profesjonsutdanningene har ulike tradisjoner og historie, står også de forskjellige lærerutdanningene i ulike tradisjonelle sammenhenger. Skolen, barnehagen og lærerrollen kan sies å bære preg av å ha utviklet seg lag på lag, med en form for historiske avsetninger. Det er viktig perspektiv også for å forstå lærerutdanningen. Men det er et vesentlig poeng at lærerutdanningens historie er mangfoldig og at disse «lagene» kan ha ulik betydning for de enkelte lærerutdanningene.

Det som vi i dag omtaler som *grunnskoleutdanning* har sine røtter i stiftsseminarene med Trondenes seminar fra 1826 som det eldste.² *Lektorutdanningens* disiplinære del var på et vis enda eldre og Universitetet i Oslo var alt fra opprettelsen en institusjon som utdannet lærere for den høyere skolen. Før det hadde lærerne fått sin utdanning ved universitetet i København. I 1818 innførte Universitetet en filologisk lærereksamen og en realfaglig i 1838. Det som i dag betegnes som *praktisk-pedagogisk utdanning (PPU)* har sine eldste røtter i det filologiske seminar som eksisterte i noen tiår tidlig på 1800-tallet. Men først i 1905 kom det i stand et fast pedagogisk seminar, til dels på siden av universitetets ordinære virksomhet.

Faglærerutdanningen må kunne sies å ha en ytterligere fragmentert historie. Lærerutdanningene i enkelte av de estetiske fagene hadde sin opprinnelse i Christiania kvindelige industriskole, andre i musikkskoler og musikkonservatorier. Også håndverksfag kan spores tilbake til industriskolen, men også til en skole for «mannlige» husfidsfag på Blaker Skanse. Mat og helse-faget kom på sin side fra Statens husstellærneskole på Stabekk.³

² Som ikke formelt var et stiftsseminar da det ble etablert.

³ Andre faglærerutdanninger er blant annet innenfor kroppsøving, naturfag og økonomi/administrasjon.

Den første *barnehagelærerutdanningen* ble etablert i 1935 som privat utdanning, ved Barnevernsakademiet i Oslo. *Yrkeskolelærerutdanningen* er den yngste av lærerutdanningene. Statens yrkeslærerskole var blitt opprettet i 1947 som en ettårig utdanning, senere utvidet, for å så å bli nedkortet. I 1967 ble Pedagogisk seminar for yrkeslærere etablert.

Til ulik tid gjennomgikk skolene og utdanningene ganske like utviklinger. For de som i utgangspunktet var private, kom staten inn med finansiering før det ble full statlig overtakelse. Det økende statlige engasjementet ble fulgt opp med forpliktende retningslinjer for undervisningens innhold, ofte i form av skoleplaner. Et annet viktig utviklingstrekk var geografisk spredning, i form av skoler også utenfor hovedstadsområde. Allmennlærerutdanningen er i denne sammenhengen et unntak, den var i utgangspunktet desentralisert, og det tok tid før det ble etablert en lærerskole i hovedstaden. Og det var først etter andre verdenskrig at Oslo fikk en offentlig lærerskole.

De ulike utdanningene ble på et vis samlet gjennom etableringen av en høyskolesektor i perioden 1973 til 1981. Dette var i kjølvannet av Ottosen-komiteen (1965-1970), hvis mål var å skape et post-gymnasialt utdanningssystem. Utdanningene ble lagt inn under Kirke- og undervisningsdepartementet (allmennlærerutdanningen ble i 1977 flyttet fra skoleavdeling til avdeling for høyere utdanning i departementet). En ny lov om lærerutdanning i 1973 innbefattet alle lærerutdanningene og de ulike lærerskolene fikk status som pedagogiske høyskoler. Rammeplaner ble innført for alle utdanningene. Høyskolereformen i 1994 med etableringen av de regionale høyskolene var et ytterligere skritt i retning av å samle lærerutdanningene og også integrere dem med andre deler av høyere utdanning. Deler av loven om lærerutdanning ble inkorporert i den nye loven om universiteter og høyskoler. Det er verdt å merke seg at lærerutdanningene fikk større selvstendighet innenfor de regionale høyskolene enn myndighetenes ivrigste integreringsforkjempere hadde tenkt. Det igjen gjorde at hele det nye systemet med regionale høyskoler ble mindre integrert enn planlagt.

Gjennom overgangen til treårig integrert yrkesfaglærerutdanningen i 2000 og introduksjonen av de femårige lektorprogrammene ved universitetene fra 2003, har det skjedd en ytterligere samordning av lærerutdanningene.

Kapittelet vil i hovedsak ta utgangspunkt i det som tidligere ble omtalt som allmennlærerutdanningen og i dag grunnskolelærerutdanningen. Denne utdanningen har vært gjenstand for den mest omfattende styringen, og det er rundt denne debatten om styringsformer har utkrystallisert seg. Men det vil være viktig også å trekke inn barnehagelærerutdanningen og de

andre lærerutdanningene i drøftingen. Det har ikke vært mulig innenfor tidsrammene til denne delrapporten, men vil bli gjort i hovedrapporten.

2.2. Forsøksvirksomhet og konsolidering fram mot ny lærerutdanningslov i 1973

Lov om lærerskoler og det tilhørende reglement fra 1938 var styrende for allmennlærerutdanningen.⁴ Den inneholdt både en detaljert studiemodell og omfattende krav til undervisningen. Hvert enkelt fag var oppdelt i «Mål» (som nærmest var en form for læringsutbytte), «Arbeidsplan for klassene» og «Rettleiing» (Lærerskoleloven, 1938).

Planen fra 1938 ble revidert flere ganger, sist i 1965. Denne var utarbeidet av Forsøksrådet og Lærerutdanningsrådet i samarbeid med fagkonsulentene i departementet. Viktigere enn disse revisjonene var den muligheten som lærerskolene fra 1954 hadde til å eksperimentere med ulike undervisningsformer og undervisningsmodeller. Denne forsøksvirksomheten kan sies å ha foregått i et spenningsfelt mellom Arbeiderpartiets skolepolitiske ambisjoner og kreativitet og reformiver i fagmiljøene på lærerskolene.⁵

Barnehagelærerutdanningen⁶ kom i den samme perioden gradvis under økt statlig kontroll og styring. Fra 1947 måtte skolene godkjennes av staten, og fra 1958 var utdanningen brakt inn under Kirke- og undervisningsdepartementet og Lærerutdanningsrådet på lik linje med allmennlærerutdanningen. Utdanningen fikk sin første rammeplan i 1971, utarbeidet av rektorene på de da eksisterende barnehagelærerskolene. Også barnehagelærerutdanningen var gjenstand for politisk oppmerksomhet, men ikke i samme omfang som for allmennlærerutdanningen.

2.3. Ny lov om lærerutdanning i 1973 med tilhørende rammeplaner

Behovet for ny lærerutdanningslov lå i de store endringene av hele skoleverket som hadde foregått i de siste tiårene. Innføring av niårig grunnskole, en felles videregående skole og en ny høyskolesektor var blant de viktigste. Etter lengre tids forberedelser i en periode med stor politisk uro ble Lov om lærerutdanning endelig vedtatt i 1973 og gjort gjeldende fra 1975. Den erstattet både den gamle loven fra 1938 og Lov om utdanningskrav i skolen fra 1961. Loven omhandlet alle lærerutdanningene og omdannet alle lærerskoler til pedagogiske høyskoler (Lærerutdanningsloven, 1973).

⁴ Allmennlærerutdanning er brukt som gjennomgående begrep for å skille denne fra de andre lærerutdanningene, med en erkjennelse om at begrepet også viser til en bestemt innretning for denne utdanningen og den bare formelt var i bruk mellom 1973 og 2010. Før det ble den omtalt som en lærerutdanning for folkeskolen og i 2010 skiftet den navn til grunnskolelærerutdanning.

⁵ Ulike fortellinger om denne perioden har lagt ulik vekt på de to elementene. Se Helsvig 2017 for det skolepolitiske styringsperspektivet, Østerud 2015 for vektleggingen av autonomi og reformvilje hos lærerskolene.

⁶ Barnehagelærerutdanningen ble fra 1971 til 2013 betegnet som forskolelærerutdanning

Loven inneholdt bestemmelser om at departementet fastsatte rammeplaner etter uttalelser fra Lærerutdanningsrådet. For allmennlærerutdanningen bestemte lovteksten samtidig både omfanget av faglig fordypning og hvilke fag som «til vanlig» skulle inngå i fagkretsen: kristendomskunnskap, norsk og et praktisk-estetisk fag (§21). Et av disse fagene kunne byttes ut med matematikk, naturfag eller samfunnsfag.⁷ De andre lærerutdanningene ble ikke gjenstand for en så detaljert regulering gjennom loven.

På tross av disse bestemmelsene ga loven de nye pedagogiske høyskolene relativ omfattende autonomi, og det skulle etableres nye styringssystemer på hver enkelt skole med selvstendige styreverv der også studentene var representert. Hver enkelt skole kunne drive forsøksvirksomhet som avvek fra forskrifter og studieplaner. Lærerutdanningsrådet skulle utvise mindre tilsyn, drive med færre forvaltningsoppgaver for høyskolene og skulle i stedet først og fremst gi råd og veiledning (Østerud 2015, ss. 47–53).

Loven inneholdt bestemmelser om utdanningskrav for tilsetning som lærer i de ulike skoleslagene (§ 6-18). Disse bestemmelsene var ikke knyttet til fagsammensetning, men allment til utdanning ved pedagogiske høyskoler eller grad fra et universitet (lektor og adjunkt). For å bli ansatt ved de pedagogiske høyskolene krevdes det i alminnelighet lektorutdanning. Loven slo videre fast at lærerutdanningene skulle inneholde praktisk opplæring uten at dette her ble kvantifisert.

Parallelt med arbeidet med ny lov foregikk det også et arbeid med nye studieplaner for alle lærerutdanningene. Dette ble gjort i regi av Studieplanutvalget, et utvalg dominert av såkalte «skolefolk», i hovedsak vil det si personer med bakgrunn i de eksisterende lærerskolene. I et tidlig notat sammenfattet utvalget noen sentrale prinsipper. Høyskolene skulle ha autonomi i både administrative og faglige spørsmål. Institusjonene skulle kunne utprøve ulike undervisningsmodeller og utvalget introduserte begrepet om differensiert allmennlærerutdanning. Men dette skulle skje innenfor en rammeplan som skulle gi frihet til å velge studieemner, litteratur, arbeidsformer og undervisningsformer.

Forslaget til studieplaner ble lagt fram i form av tre ulike NOU'er (i henholdsvis 1974, 1975 og 1977) for de ulike lærerutdanningene. Etter en høringsrunde ble forslaget for allmennlærerutdanningen midlertidig gjort gjeldende fra 1976. Samtidig fortsatte forsøksvirksomheten ved de enkelte skolene, og det var diskusjoner både om styringsformer og pedagogisk innhold. Lignende prosesser, dog ikke så omfattende foregikk også innenfor de andre

⁷ Hvilke fag som skulle være obligatorisk var politisk omstridt og gjenstand for flere stortingsbehandlinger. Særlig sto det strid om kristendomsfagets plass. Det gjorde det på et vis også innenfor barnehagelærerutdanningen.

lærerutdanningene. Endelige planer for de ulike utdanningene ble vedtatt i 1980 under betegnelsen studieplan, men ble også omtalt som rammeplan.

Selv om planen hadde som målsetting å gi større selvstendighet til lærerskolene, eller det som skulle bli pedagogiske høyskoler, var den svært omfattende. For allmennlærerutdanningen utgjorde den en bok på 243 sider som var rimelig detaljert. De pedagogiske høyskolene sto likevel noe friere i organiseringen av studiemodellen. Ett år skulle brukes til pedagogisk teori og praksis, inntil ett og trekvart år til obligatoriske og valgfrie fagstudier i fire til seks fag. De obligatoriske fagene var kristendomskunnskap, norsk og et praktisk-estetisk fag. Et kvart år skulle gå med til en bred innføring i sentrale emner og obligatoriske fag i grunnskolen. Planen hadde også bestemmelser om kvart-, halvår- eller årsenheter. Hvert fag var delt inn i «Innledning», «Mål», «Innhold», «Rettleiing» og «Vurdering». Planen inneholdt ingen særegne bestemmelser om praksistid, men «praktisk lærerarbeid» skulle være så realistisk som mulig. For fagområdet «Pedagogisk teori og praksis» var arbeidet i grunnskolen utgangspunktet for studiet, men dette obligatoriske ettårige elementet inneholdt mer enn bare praksis i grunnskolen.

Denne nye rammeplanen kan sees på som en oppsummering og konkludering etter en periode med store muligheter til eksperimentering og variasjon. Lærerutdanningene var blitt samlet under en lov og også samordnet. Treårig utdanning som inkluderte både skolefag og pedagogikk ble gjort til standard. Både den nye loven og studieplanene var utarbeidet i et samspill mellom departementet og «skolefolk». Særlig var personer med bakgrunn i lærerskolene sentrale når det gjaldt arbeidet med bestemmelsene om allmennlærerutdanningen. Men enkelte elementer var også gjenstand for politisk oppmerksomhet og strid. Det gjaldt særlig spørsmålet om obligatoriske fag og studentenes valgfrihet. Med loven hadde lærerskolene blitt til pedagogiske høyskoler, undervisningstiden hadde blitt nesten halvert (vekt på selvstudier) og studentene fikk større individuell valgfrihet av studieopplegg. De pedagogiske høyskolene hadde fått omfattende autonomi, men samtidig detaljerte rammeplaner. Autonomien bør heller ikke overvurderes. Myndighetene fastsatte opptakstall for de ulike utdanningene, nye utdanningsenheter på et år eller mer måtte godkjennes av departementet og fagstillingene var avhengig av stillingshjemler bestemt sentralt. I det hele tatt var den økonomiske autonomien begrenset. Loven om lærerutdanning ga også bestemmelser om kompetansekrav for undervisning i de ulike skoleslagene, noe som i stor grad var styrende for undervisningsopplegget på lærerhøyskolene. Kravene til fagstillinger ved lærerutdanningene var derimot beskjedne, og inntakskravet for studenter var bestemt av søkningen.

2.4. Rammeplan 1992/1994

Lærerhøgskolene⁸ ble på 1980-tallet kritisert for ikke å følge opp planenes verdier og prinsipper, og det reiste seg krav om sterkere sentral styring. To utredninger, begge lagt fram i 1988, pekte ut den videre veien for lærerutdanningene. Johannesen-utvalget (NOU 1988: 32) tok spesielt opp lærerutdanning i alle dens former, mens Hernes-utvalget (NOU 1988: 28) var en kritisk gjennomgang av hele høyere utdanning. Begge utvalgene tok til orde for en styrking av allmennlærerutdanningen gjennom krav til konsentrasjon om de sentrale skolefagene og mindre valgfrihet både for studenter og høyskoler. Samtidig var prinsippene om fornyelse av staten et premiss, der institusjonene skulle ha større autonomi og styrket beslutningsevne.

I stortingsmeldingen *Fra visjon til virke* (St.meld. nr. 40 (1990–91)) der departementet fulgte opp Hernes-utvalgets utredning fra 1988, signaliserte statsråden at lærerutdanningene hadde behov for en sterk politisk styring. Den sentrale styringen av fagtilbudene ved lærerhøgskolene skulle utvides, og det skulle stilles strengere krav til fagsammensetning og faglig fordypning ved tilsetning i skolen. De sentrale skolefagene skulle få større plass i allmennlærerutdanningen. Pedagogisk teori og praksis, kristendomskunnskap, norsk, matematikk og praktisk/estetisk fag skulle være obligatorisk («budne»). Rammeplaner som styringsverktøy ble ikke tematisert, og det virker som det var underforstått at dette var et tjenlig verktøy. Forslag om å utvide studietiden til fire år for både barnehagelærerutdanningen og allmennlærerutdanningen ble avvist.

På tross av regjeringens holdning vedtok Stortinget en utvidelse av allmennlærerutdanningen til fire år i 1991. Dette var med å legge grunnlaget for nye rammeplaner. De kom i årene fra 1992 til 1995, og nytt var en felles del for alle lærerutdanningene. Rammeplanen for allmennlærerutdanningen besto alene av en bok på 314 sider, altså igjen svært omfattende (Kirkeutdannings- og forskningsdepartementet, 1992). Rammeplanene var «forpliktende for utforming av fagplanene» og studietilbudet skulle utvikles «i samsvar med de mål, rammer og retningslinjer som er gitt i studieplan». Hovedemnene skulle ansees som bindende, mens delemnene var retningsgivende. Praksis i allmennlærerutdanningen var bestemt å utgjøre 16 til 18 uker. Det ble stilt mer detaljerte krav til faglig innhold med flere obligatoriske fag, mens pedagogikkfaget ble redusert fra to til ett semester. Men høyskolene og studentene hadde fortsatt valgmuligheter.

2.5. Høyskolereformen i 1994

Med høyskolereformen i 1994 ble lærerutdanningene inkorporert i større institusjoner og måtte forholde seg til et nytt styringsnivå. Blant annet måtte ressursbruken innordnes i de nye konglomerathøgskolenes økonomiske handlingsrom. Det er grunn til å tro at denne tilpasningen

⁸ Betegnelsen lærerhøgskole avløste etter hvert betegnelsen pedagogisk høyskole.

var vanskeligere for allmennlærerutdanningen enn for mange av de andre utdanningene. Den hadde på grunn av sin størrelse, sin betydning og sin selvbevisste kunnskapstradisjon hatt en selvstendig og innflytelsesrik posisjon i det norske utdanningssystemet. Den hadde også hatt rimelig gode økonomiske vilkår. Nå måtte den tilpasse aktiviteten til en høyskolesektor med anstrengt økonomi (Messel, 2022, s. 231 ff).

Deler av lærerutdanningsloven ble i 1995 inkorporert i den nye loven om universiteter og høyskoler. Da forsvant praksiskravet for ansettelse ved lærerutdanningene. Statlig styringen over kompetansekravene ved tilsetninger til stillinger ved lærerutdanningene ble dermed ganske beskjeden. Lærerutdanningsloven ble opphevet i sin helhet først i 1998, og flere kapitler ble overført til universitet- og høyskoleloven.

Som på 1980-tallet ble også nå oppfølgingen av rammeplanens helhet og generelle prinsipper sett på som manglende. De ble på et vis borte i detaljene i planen. I 1995 satte departementet ned et utvalg (Hille-Valla utvalget) for «å bringe organisering og innhold av lærerutdanningen best mulig i samsvar med generell del av ny læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring, og med reformene for øvrig i grunnskole og videregående opplæring.» (NOU 1996: 22). Mandatet var omfattende og ga føringer for hva som skulle utredes. Utvalget drøftet valg av hovedstrategi for nasjonal styring av lærerutdanningen. Et utgangspunkt var at alle på et eller annet vis var innom det kalte opplæringssystemet. For utvalget var det et poeng at de ulike delene skulle henge sammen. Målsettingen om enhetsskolen sto sterkt, og lærerutdanningen var et vesentlig virkemiddel. Samtidig var det viktig at styringsmidlene ikke var for rigide slik at det kunne føre til «opposisjon eller servilitet ved lærerutdanningsinstitusjonene». (s. 105). Med et blikk på svensk og dansk styring av lærerutdanningen streket utvalget opp ulike modeller for nasjonal styring. Konklusjonen var at det nåværende systemet med lov og rammeplan var å foretrekke framfor et foreslått svensk system basert på eksterne og kontrollerende evalueringer. Utvalget så likevel svakheter med hvordan rammeplanstyringen ble praktisert. Først og fremst var de for vide, og de sikret ikke at lærerutdanningen svarte til kravene som grunnskolen stilte etter de siste reformene. Fagplanene utarbeidet ved utdanningene la for liten vekt på de overordnede målene, og høyskolene hadde i realiteten fristilt seg fra elementer både i den generelle delen og i den fagspesifikke delen av rammeplanene. Det måtte i framtiden legges større vekt på tiltak som sikret kvaliteten. Men rammeplaner var en god løsning når prosessen var riktig, det vil si når prosessen involverte utdanningsinstitusjonene, at mandatet var vidt nok og at det ble gjennomført en omfattende høringsrunde. Da ville rammeplanverket kunne få bred støtte.

Når det gjaldt allmennlærerutdanningen spesielt, mente utvalget at den eksisterende store valgfriheten var uhensiktsmessig. Det tilrådte også en sterkere nasjonal styring av allmennlærerutdanningen gjennom større bindinger i rammeplanen.

Utvalget konkluderte med at det var behov for i større grad å sikre at lærerutdanningene opptrådte i samsvar med intensjonene. Ved siden av rammeplaner som både var klarere og mer styrende, tok utvalget også til orde for at departementet burde iverksette rapporteringstiltak som sikret at institusjonene ga utdanning i samsvar med rammeplanene. (s. 117). Det er litt uklart hvordan dette skulle konkretiseres. Utdanningene måtte evalueres, både når det gjaldt prosess og resultater. Statistikk og årsrapportering måtte bedres, og det burde også gjennomføres jevnlig meta-evalueringer, dvs. evalueringer av kvalitetssikringen. Institusjonene skulle ha klare planer for kvalitetsarbeidet.

Utvalget foreslo også en radikal omlegging av yrkesfaglærerutdanningen. Den faglige, praktiske og pedagogiske delen skulle integreres i et helhetlig og sammenhengende treårig løp på høyskolenivå. Det ville bidra til en nødvendig heving av kvaliteten på utdanningen, styrke yrkesutdanningen i den videregående skolen og også skape en større enhet innenfor lærerutdanningene.

Høringsrunden viste at universitetene og høyskolene var delt om behovet for mer styrende rammeplaner. Ingen støttet forslaget om rapporteringstiltak for å kontrollere sammenhengen mellom rammeplan og de enkelte fagplanene. Andre høringsinstanser, dvs. fylkeskommunene, statlige rådsorgan, organisasjonene og utdanningskontorene ønsket i hovedsak mer forpliktende rammeplaner, men det var litt mer uenighet om behovet for rapporteringstiltak. (St.meld. Nr. 48 (1996–97))

Departementet gikk i stortingsmeldingen som ble lagt fram mai 1997 (Jagland-regjeringen, med Sandal som utdanningsminister) inn for mer forpliktende rammeplaner med detaljerte bestemmelser inneholdende: Klare mål, prinsipp og retningslinjer, omfang, innhold i form av obligatoriske emner, krav til godkjent praksis, arbeids- og eksamensformer. Rammeplaner skulle brukes aktivt som styringsverktøy. De gikk også inn for et rapporteringssystem for å sikre at rammeplanene ble fulgt. I den samme meldingen varslet også departementet at Lærerutdanningsrådet ble lagt ned og rådgivingsoppgavene ble overført til Norgesnetttrådet. Omleggingen av yrkesfaglærerutdanningen ble også vedtatt med iverksettelse fra 2000.

Lov om lærerutdanning ble endelig opphevet i 1998, og tre lovparagrafer ble tilføyd universitets- og høyskoleloven. §54b dreide seg om innholdet i lærerutdanningene og slo i allmenne ordelag fast hva innholdet i de ulike lærerutdanningene skulle være. Allmennlærerutdanningen skulle omfatte pedagogikk, praksisopplæring, en obligatorisk del med enkeltfag og en valgfri del i tillegg

til fagdidaktikk. Bare praksisopplæringen var tallfestet i omfang. Det var ikke tilfelle for de andre lærerutdanningene. Utdanningen skulle gis i samsvar med rammeplaner fastsatt av departementet. Lærerutdanningene var da den eneste hvis innhold var bestemt i lovs form. Bestemmelsene om undervisningskompetanse ble flyttet til opplæringsloven.

2.6. Rammeplan 1998/1999

Ny rammeplan ble innført i 1998/1999. Reform 97 med innføring av skolestart ved seks år var et viktig premiss. Denne rammeplanen innebar en ytterligere reduksjon av studentenes valgfrihet, og planen inneholdt også mer detaljerte retningslinjer for arbeidsformer. Undervisningen skulle organiseres etter en felles studiemodell hvor fordelingen av studieenheter på de tre første årene som hovedregel skulle være lik ved alle høyskoler. Vekttall anga omfanget av de ulike fagene. Den nye planen skulle være mer i tråd med de nye læreplanene i skoleverket (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, 1999).

Denne rammeplanen kan sies å representere en kulminering av faglig styring og som en avrunding på den reformprosessen som startet i 1988. Rammeplanene for lærerutdanningene ble nå sett på som en refleks av grunnskolens planverk. Lærerutdanningene skulle være en del av det statlig styrte utdanningspolitiske byggverket (Eritsland, 2003).

2.7. Mjøs-utvalg og Kvalitetsreform

Mens tendensen på 1990-tallet gikk i retning av mer forpliktende og detaljerte rammeplaner, markerte Mjøs-utvalget (NOU 2000: 14) en dramatisk kursendring. Utvalget slo fast at det i første rekke var det som var omtalt som yrkesutdanninger ved høyskolene som ble styrt av rammeplaner, mens profesjonsutdanningene ved universitetene ikke hadde den formen for styring. Rammeplanene sikret ifølge utvalget felles nasjonale standarder og forenkelt autorisasjonsprosesser. Ulempene var at de begrenset utdanningenes initiativ og kreativitet. Det kunne stilles spørsmål ved om rammeplaner var forenlig med foreldesestakten på kunnskap. Utvalget gikk inn for å forenkle de nasjonale rammeplanene og «i hovedsak beskrive det som må være felles for institusjoner som sertifiserer for de yrkene det gjelder» (s. 27 og ss. 154–155).

Utvalget ønsket å finne fram til styringsmodeller som balanserte frihet og ansvar mot styring, koordinering og kvalitetssikring. De henviste til en OECD-rapport som hadde påpekt at Norge manglet en instans for systematisk evaluering og kvalitetssikring (s. 47), og at systemet var for opptatt av «inputs» og for lite av «output» (s. 127). Utvalget gikk derfor inn for å opprette et uavhengig organ som verken hadde tilknytning til departementet eller til utdanningene (senere betegnet som NOKUT). Dette organet skulle foreta evalueringer, godkjenne akkrediteringen av institusjoner og vurdere og avgjøre om utdanninger og fagmiljøer oppfylte de kravene som ble

stilt for å tildele grader. Det skulle utarbeides generelle krav til faglig bredde og fordypning for grader og yrkesutdanninger, men departementet skulle ikke lenger fastsette krav om utdanningstilbudets bredde og innhold (s. 48). Institusjonene skulle ha et selvstendig ansvar for kvaliteten i utdanningen. NOKUT skulle på sin side både sette generelle krav til bredde og fordypning i utdanningene og gjennom akkreditering og evaluering sørge for at kvaliteten ble ivaretatt. På den måten kunne balansen mellom kvalitet, nasjonale standarder og kunnskapsutvikling bli håndert på en hensiktsmessig måte (ss. 154–155).

Mjøs-utvalget drøftet ulike former for kvalitetskontroll og kvalitetsutvikling. Utvalget gikk ut fra at både myndigheter og utdanningsinstitusjonene hadde felles interesse av kvalitetsforbedringer og at vurderingene ble gjort for å finne muligheter for kvalitetsforbedringer. Det kunne likevel være spenninger mellom institusjonenes og myndighetenes syn på accountability eller «regnskapsførselen». Kvalitetsutvikling ville derfor både ha et kontroll- og et utviklingsaspekt (s. 133).

NOKUT skulle ifølge utvalget få omfattende fullmakter, også til å trekke tilbake akkrediteringer av utdanninger hvis det ble oppdaget vesentlige mangler ved tilbudet. Dette gjaldt utdanninger så vel ved høyskoler som ved universiteter (ss. 358–359).

Departementet fulgte opp forslaget om å forenkle rammeplanene, og ville gjøre dem mindre detaljerte og omfattende. Det holdt likevel fast på at rammeplaner var et sentralt virkemiddel for å oppnå nasjonal standard, og at de bidro til å forenkle prosedyrene for sertifisering eller autorisering. Departementet gikk også inn for å opprette et organ for sertifisering og akkreditering (NOKUT), men det kan se ut som om det ikke støttet Mjøs-utvalgets forslag om å gi dette organet fullmakter til å «avskilte» utdanninger. I stedet ble institusjonenes faglig ansvar understreket, og de fikk utvidede fullmakter til å opprette studietilbud. Departementet delte også frykten fra mange av høringsinstansene for å bygge opp et nytt utdanningsbyråkrati (St.meld. nr. 27 (2000-2001)).

Kvalitetsreformen betydde vesentlige forandringer på andre områder. Høyskoler kunne søke om å bli akkreditert som universiteter, og i 2005 ble Universitetet i Stavanger en realitet.

Allmennlærerutdanning var dermed blitt en universitetsutdanning. Kort tid etter fulgte høyskolene i Agder og i Bodø. Senere har flere av høyskolene blitt til universiteter. Både selve akkrediteringsprosessene og forventningene i forbindelse med universitetsstatusen bidro ytterligere til akademisering også av lærerutdanningene, i form av styrket akademisk kompetanse blant de tilsatte og økt forskningsaktivitet (se bl.a. Messel, 2022). Nye styringsformer og finansieringssystemer med økt institusjonell autonomi og større grad av økonomiske insentiver

skapte endrede betingelser for lærerutdanningene innenfor disse institusjonene.

Allmennlærerutdanningen ble derimot ikke tilpasset det nye gradssystemet med en treårig bachelor og to(fem)årig master. Den fireårige utdanningen ble beholdt. De særegne paragrafene i universitets- og høyskoleloven om strukturen på lærerutdanningene ble også videreført, selv om departementet kunne konstantere at lærerutdanningen var den eneste høyere utdanning som hadde formål og innhold presisert i loven. Departementet signaliserte at de ville overføre disse bestemmelsene til forskrifter ved neste revisjon av loven, noe som ble gjort i 2005.

Regjeringen gikk i 2001 inn for en fleksibel og robust lærerutdanning, studentene måtte ha større valgfrihet og få anledning til større faglig fordypning. Nye rammeplaner skulle utarbeides. Lærerutdanningsinstitusjonene og Universitets- og høyskolerådet (UHR) hadde ønsket mindre detaljerte rammeplaner slik at de fikk muligheter til å profilere en egen lærerprofesjonalitet. Regjeringen ønsket likevel å beholde rammeplanene for lærerutdanningene, men ville gjøre dem mindre omfattende og detaljerte. Det ville både sikre standarder og gi institusjonene mulighet til å ta hensyn til regionale forhold og egen faglig kompetanse. Det ga også mulighet for mer fleksibel undervisning, der lærere kunne undervises sammen med andre grupper. Institusjonene kunne også raskere ta hensyn til faglige nyvinninger. NOKUT skulle evaluere utdanningene og kunne også trekke tilbake retten til å utdanne lærere (akkreditering) hvis ikke de nødvendige kravene ble oppfylt. (St.meld. nr. 16 (2001–2002), ss. 52–56).⁹

På få år hadde prinsippene bak styring av innholdet i høyere utdanning blitt helt snudd om. Mens man i 1998 hadde utarbeidet mer detaljerte og forpliktende rammeplaner, og samtidig avvist et system basert på evalueringskontroll, var det nå nettopp en form for kontroll gjennom evaluering og mindre omfattende rammeplaner som ble innført, i lærerutdanningene som i de fleste av de andre kortere profesjonsutdanningene.

2.8. Ny rammeplan i 2003

Premissene for arbeidet var lagt i den nevnte stortingsmeldingen. Det skulle ikke være en landsomfattende studiemodell. Halvparten av utdanningen skulle være i de obligatoriske fagene, mens den andre halvparten besto av valgfrie fag. Norgesnettrådet organiserte rammeplanarbeidet og nedsatte fire undergrupper, en for hver type av lærerutdanninger. Departementet hadde fastsatt struktur for planene og hva hvert enkelt kapittel skulle inneholde. Planene skulle ikke være lange, hvert fag skulle bare ha en side og inneholde kompetansemål. Eritsland beskriver

⁹ Dette kan synes å stå i motstrid til UH-lovens bestemmelser om at NOKUT bare sto for akkreditering av studietilbud institusjonene ikke hadde myndighet til å opprette selv.

arbeidet i de ulike gruppene som relativt autonomt, de hadde rom for å tolke signalene fra stortinget og departementet (Eritslund, 2003).

Rammeplanen for allmennlærerutdanningen var utgitt av Utdannings- og forskningsdepartementet. Den besto av tre kapitler: et felles for alle lærerutdanningene, et generelt for allmennlærerutdanningen og et for hvert enkelt fag. I tillegg var det en «Forskrift til rammeplan ...». Til sammen var planen på 58 sider og altså langt mindre detaljert enn tidligere planer (Utdannings- og forskningsdepartementet, 2003). Den besto både av læringsutbyttebeskrivelser og en studiemodell, med halvparten obligatoriske fag og halvparten valgfrie. Den understreket at de enkelte institusjonene skulle utvikle særskilt profil innenfor studiemodellen. Kravene til obligatoriske fag ble redusert, og studentene kunne velge mellom en større faglig bredde eller større dybde. Samtidig ble det innført et nytt obligatorisk emne: grunnleggende lese-, skrive- og matematikkopplæring. Praksisopplæringen var bestemt til 20 til 22 uker. Hvert fag hadde mellom en og to sider i hovedsak inneholdende målsettinger eller læringsutbyttebeskrivelser. Den avsluttende forskriften slo fast studiemodellen og hvilke fag som skulle være obligatoriske. Forholdet mellom denne forskriften og rammeplanen ble ikke fastslått. Det virker som det lå i kortene at også selve rammeplanen var en forskrift.

I 2005/2006 ble allmennlærerutdanningen evaluert på nytt (NOKUT, 2006). Evalueringen ser ikke ut til å ha hatt som mål å vurdere akkreditering til utdanningene. Den skulle i stedet gi et kunnskapsgrunnlag for videreutvikling og skulle også fange opp virkningene av nye rammeplaner. Evalueringen inneholdt anbefalinger både på et overordnet nivå og overfor hver enkelt institusjon. På tross av de store endringene i rammeplanstyringen med langt mindre overgripende rammeplaner, var kritikken av manglende helhet og sammenheng veldig lik som tidligere. Utdanningen var fremdeles organisert etter emner og ikke etter kompetanseområder. Evalueringen fant også store variasjoner mellom utdanningene. Den tok til orde for at nasjonale myndigheter skulle legge til rette for en sterkere lokal styring av lærerutdanningene. Den avsluttende anbefalingen var overgang til en femårig masterutdanning.

2.9. Stjernø-utvalget

I januar 2008 forelå innstillingen fra Stjernø-utvalget (NOU 2008: 3). Oppgaven hadde vært å vurdere tiltak som skulle sikre at strukturen av universiteter og høyskoler skulle kunne møte de utfordringer som regjeringen mente forelå. Utvalget hevdet at den nåværende strukturen var under press. Flere studiesteder hadde svak rekruttering, og sentrale utdanninger hadde dårlig kvalitet. Det var altfor mange små høyskoler, og fagmiljøene var for fragmenterte. Særlig var dette et problem innenfor lærerutdanningene. Utvalget foreslo en radikal omlegging. De 38 statlige

institusjonene for høyere utdanning skulle samles i 8–10 institusjoner. Samlingsprosessen skulle foregå som et samspill mellom statlig styring og institusjonenes egne initiativer. Regjeringen med Tora Aasland som kunnskapsminister avviste de konkrete forslagene til en styrt strukturendring. Men beskrivelsen av en sektor med for mange små og sårbare læresteder hadde bred oppslutning. Behovet for en strukturendring ble fulgt opp av den såkalte strukturen reformen som den borgerlige regjeringen med Torbjørn Røe Isaksen som kunnskapsminister gjennomførte fra 2015 og som førte til nye sammenslåinger og flere universiteter.

Stjernø-utvalget slo fast at rammeplanstyring innebar at høyskolene ikke sto fritt til selv å definere innholdet i utdanningene. Rammeplanene skulle standardisere utdanningstilbudet, sikre kvaliteten og forenkle godkjenningsprosedyrer. Ifølge utvalget kunne de sees på som en del av samfunnskontrakten mellom staten og profesjonene. Utvalget pekte også på at rammeplanene hadde vært kritisert for å være for detaljerte og å redusere lærerrollen til en offentlig funksjonær. Det pekte på at rammeplanene ble kraftig forenklet rundt århundreskiftet, men at både rådsorganene i høyskolesektoren og profesjonsorganene ville opprettholde rammeplanstyringen (s. 148).

Utvalget var derimot skeptisk til bruk av rammeplaner. Det kunne for det første diskuteres om ikke rammeplaner var i strid med prinsippene om akademisk frihet og institusjonell autonomi. For det andre innebar de ikke en garanti for kvalitet. De ble fulgt opp høyst ulikt i de konkrete fagplanene. For det tredje kunne nasjonal koordinering foregå gjennom ulike faglige fora, slik som de universitetsbaserte profesjonene alltid hadde gjort. Også internasjonalt var dette en mulighet. For det fjerde burde det være avtakersiden, altså yrkesfeltet, som bestemte standardene, på et vis i forlengelsen av de autorisasjonsordningene som eksisterte. Med læringsutbyttebeskrivelser ville det være en enkel sak å flytte ansvaret til avtakersiden, noe som ville gi større frihet til utdanningene. Den femte grunnen og som også ble sett på som den viktigste, var at kvalitet ble best oppnådd gjennom faglig skjønn og god faglig ledelse, i institusjoner med faglig og institusjonell autonomi. Det ga også muligheter for å tilpasse utdanningene til lokale og regionale behov. Til slutt tok utvalget opp spørsmålet om hvorfor de høyskolebaserte profesjonsutdanningene skulle styres annerledes enn universitetenes profesjonsutdanninger. Det var helt andre forutsetninger for faglig autonomi i de høyskolebaserte profesjonsutdanningene nå enn i 1994, mente utvalget, ikke minst på grunn av at kompetansesammensetningen hadde endret seg. Utvalget konkluderte med at faglig koordinering og samordning ikke burde foregå ved hjelp av rammeplaner, men på samme vis som ved de universitetsbaserte profesjonsutdanningene, blant annet gjennom Universitets- og høyskolerådet (UHR) (s. 149).

2.10. Fra allmennlærer til grunnskolelærer og ny rammeplan i 2010

I 2009 la Stoltenberg II-regjeringen med Tora Aasland som kunnskapsminister fram en stortingsmelding om lærerrollen og lærerutdanningen (St.meld. nr. 11 (2008–2009)). Den viktigste endringen var at allmennlærerutdanningen skulle bli delt i en utdanning for 1.–7. trinn og en for 5.–10. trinn. Utdanningen skulle skifte navn til grunnskolelærerutdanning. Nye og skjerpede kompetansekrav for undervisning i de ulike skoleslagene ble også lansert.

Utdanningsinstitusjonene ble videre beordret til å etablere gode arenaer for faglige drøftinger og samhandling med yrkesfeltet. Kvalitetssikringssystemet måtte brukes for målrettet utvikling av utdanningene. Departementet skulle styre kapasiteten, og rammeplaner skulle fortsatt brukes. Der skulle de overordnede kravene settes. Departementet ville sette tydelige mål og indikatorer for å måle kvalitetsutvikling. En følgegruppe skulle vurdere gjennomføringen av reformen.

En bredt sammensatt gruppe utarbeidet de nye rammeplanene. De fleste av medlemmene kom fra lærerutdanningsinstitusjonene, men også skoler, kommuner og profesjonsforbundene var representert. Gruppen utarbeidet både forskrifter og retningslinjer til rammeplanene. Forskriftene ble kunngjort i departementets navn, mens retningslinjene var underskrevet av utvalgets leder og sekretær.

Nytt var forbindelsen til nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning. Rammeplanene var bygd opp rundt læringsutbyttebeskrivelser. Ideen var å dreie oppmerksomheten fra undervisning til læring og fra innsatsfaktorer til læringsutbytte. Dette skulle blant annet gjøre kvalifikasjonene forståelig for arbeidslivet og samfunn, lette studentmobilitet både internasjonalt og nasjonalt og lette godkjenningen av kvalifikasjonene over landegrensene. Samtidig som det var en videreføring av en lengre prosess der læringsutbytte stadig hadde blitt tillagt større vekt på bekostning av innsatsfaktorene i utdanning, representerte tilknytningen til nasjonale kvalifikasjonsrammeverk noe nytt. Det innebar blant annet en standardisering av målene for utdanningen og en internasjonal harmonisering.¹⁰

Selve forskriften inneholdt et sett med både særskilte og felles læringsutbyttebeskrivelser for begge løpene (Kunnskapsdepartementet, 2010). I tillegg var strukturen fastsatt. Utdanningene skulle kvalifisere for undervisning i grunnskolen og løpene skulle være klart atskilte.

Undervisningsfagene omfang var angitt i studiepoeng. Pedagogikk og elevkunnskap var obligatorisk for begge løpene, mens 30 poeng i matematikk og norsk bare var obligatorisk for 1.–7. utdanningen. Praksisopplæringen var tallfestet i antall uker, og det var delvis bestemt når i løpet

¹⁰ Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og læringsutbyttebeskrivelser knytter an til et omfattende europeiske system av standarder og til et teoretisk rammeverk. Det vil være for omfattende å gå inn på dette i denne sammenhengen.

den skulle foregå. Studiets oppbygging med når de ulike fagene skulle tas, var også fastlagt. Det var henvist til de nasjonale retningslinjene, og utdanningene skulle utarbeide programplaner med utgangspunkt i forskriftene og retningslinjene. Hvordan forholdet mellom disse to elementene skulle forstås, gikk ikke fram.

Utvalget pekte på at de hadde hatt knapp tid til å utarbeide retningslinjene og at de derfor måtte kunne revideres etter kort tid. Retningslinjene var: «utfyllende i forhold til forskriften og skal være førende for institusjonenes programplaner. Retningslinjene skal sikre en nasjonalt koordinert lærerutdanning som oppfyller kravene til kvalitet i grunnskolelærerutdanningene ...

Institusjonenes programplaner skal være i samsvar med forskrift og nasjonale retningslinjer.» (UHR, 2010). Retningslinjene for grunnskoleutdanningen (1.–7.) var på 76 sider og inneholdt en felles del for begge løpene og en fagspesifikk del for 1.–7. Den felles delen inneholdt en del allmenne perspektiver som skulle ivaretas i utdanningenes programplaner og slo fast at utdanningen skulle være forskningsforankret. Bacheloroppgaven etter tredje år var obligatorisk og arbeidet skulle utgjøre 15 poeng, som en del av pedagogikkfaget. Praksisopplæringen var detaljert bestemt i forskriften, mens retningslinjene kom med ytterligere bestemmelser om praksisoppgaven.

I grunnskolelærerutdanningen for 1.–7. trinn ble begynneropplæring vektlagt, og studentene skulle normalt ta fire undervisningsfag, hvorav norsk og matematikk var obligatorisk. I utdanningen for 5.–10. trinn skulle studentene normalt ta tre undervisningsfag hver på 60 studiepoeng (to semester), hvorav ingen var obligatorisk. Generelt ble kravene for å undervise i fag økt. Det ble også innført et nytt utvidet pedagogikkfag på 60 studiepoeng for begge løpene. Fagene, fagdidaktikken, praksisopplæringen og deler av pedagogikkfaget skulle ha et noe annet innhold på barnetrinnet enn på ungdomstrinnet.

2.11. Femårig masterutdanning og ny rammeplan

I stortingsmeldingen ble det også i tråd med NOKUT-evalueringen signalisert en utredning av femårig masterutdanning for lærere til grunnskolen for å styrke det faglige innholdet i lærerutdanningen. Regjeringen vedtok i 2014 å innføre dette med oppstart i 2017.

Følgegruppen etter GLU-reformen (2011–2015) skulle følge gjennomføringen av reformen og komme med råd til departementet og til institusjonene. Mandatet inneholdt også visse elementer som kunne forstås som kontrollerende. Følgegruppen skulle blant annet: «følge og vurdere utdanningene mht faglig innretning og kvalitetssikring av programmene, intern ledelse og organisering, omstillingsevne, faglig fornyelse og kompetanseutvikling, institusjonelt samarbeid, internasjonalisering.» (Følgegruppen, 2012)

Følgegruppen mente det var en fornuftig løsning at Nasjonalt råd for lærerutdanningen hadde tatt over ansvaret for de nasjonale retningslinjene. Den oppsummerte videre at de nasjonale retningslinjene var oppfattet som for like mellom de to løpene, for omfattende, med for liten vekt på progresjon, for liten sammenheng og for lite hensyn til tverrfaglighet (Følgegruppen, 2015, s. 119). På spørsmål om planlagt innføring av nasjonale deksamener i matematikk avviste de fleste institusjonene dette som en god idé. Følgegruppen mente at det ville være feil å innføre dette mot viljen til institusjonene, det ville kunne komme i en juridisk gråsoner og praktiske forhold ville kunne skape problemer med gjennomføringen. En slik eksamen vil være svært styrende for innholdet i utdanningen, og dermed forhindre dynamikken som lå i at utdanningene skulle kunne profilere sine sterke faglige sider.

Følgegruppen kom med enkelte anbefalinger både til departementet og til utdanningene, uten at disse kan sies å ha vært særlig forpliktende. Det var nettopp råd.

I 2016 la regjeringen fram en stortingsmelding om fornyelse av Kunnskapsløftet (Meld. St. 28 (2015-2016)). Der oppsummerte regjeringen endringer i lærerutdanningene. Femårig master for grunnskoleutdanningene var vedtatt tidligere, men ble nå bekreftet. Strengere opptakskrav var bestemt samme år, studentene måtte ha karakter 4 eller bedre i matematikk for å bli tatt opp på grunnskolelærer- eller lektorutdanningen. Masteroppgaven skulle være profesjonsrettet og praksisorientert. De prioriterte masterfagene var norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk og engelsk. Det ble understreket at programplanene måtte forholde seg til de nye læreplanene for grunnskolen.

Omgjøringen av grunnskolelærerutdanningene til femårige masterutdanninger krevde nye rammeplaner. Høsten 2014 ble det igjen nedsatt et rammeplanutvalg. Rammeplanen skulle bygge på eksisterende forskrift om rammeplaner. I 2015 sendte departementet forslaget ut på høring, med noen justeringer. Regjeringen hadde besluttet å holde på tredelingen av lærerutdanningen og spørsmålet var ikke gjenstand for høringen.

Bestemmelser om nasjonale retningslinjer ble presisert i de endelige forskriftene. Oppdraget med å utarbeide disse ble delegert til UHR ved Nasjonalt råd for lærerutdanning (NRLU).

Departementet slo fast at retningslinjene skulle «bidra til å legge en felles standard for hva som er god lærerutdanning». Samtidig skulle institusjonene «ha rom til å prege utdanningene ut fra egen profil og spisskompetanse.» (Kunnskapsdepartementet, 2016, s.7). Det ble nå en forskrift for hver av de to løpene. Læringsutbyttebeskrivelsene var noe endret, men det er vanskelig å se at de ble mindre detaljerte. Koblingen til kvalifikasjonsrammeverket var tydeliggjort:

«Læringsutbyttebeskrivelsen skal være i tråd med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang

læring, nivå 7 (syklus 2, mastergrad)¹¹ Paragrafen om struktur og innhold var kortet ned, men var vel så detaljert som tidligere. Departementet la også ved en grafisk framstilling av studiemodellen. Forholdet mellom forskriftene og retningslinjene ble formulert omtrent som tidligere: «Med utgangspunkt i forskriften og nasjonale retningslinjer skal den enkelte institusjon utarbeide studieplaner som beskriver hvordan institusjonen legger til rette for en integrert utdanning på masternivå med helhet og sammenheng.» (Kunnskapsdepartementet, 2017b; 2017c).

Arbeidet med å utarbeide retningslinjer var delegert til UHR og NRLU. Gruppen som ble nedsatt besto i all hovedsak av personer fra lærerutdanningsinstitusjonene pluss representanter fra Utdanningsforbundet og KS.

2.12. Avslutning

Rammeplanene har i de femti årene det har gått siden de ble introdusert som et styringsmiddel, endret seg langs flere dimensjoner. Fram til årtusenskiftet var bestemmelsene om faglig innhold omfattende og detaljerte, men det er et vesentlig poeng at planene også den gang hadde ulike nivåer der noe var absolutte krav, mens andre formuleringer var veiledende. Dette er på et vis videreført i dagens skille mellom forskrift og retningslinjer. Muligheten for forsøksvirksomhet når det gjaldt lærerutdanningens struktur hadde vært framtrødende i tiden fram til lov om lærerutdanning i 1973. Dette ble videreført i 1970-årene, men valgfriheten ble gradvis redusert fram mot tusenårsskiftet.

Mjøs-utvalget og Kvalitetsreformen førte med seg et veiskille i utformingen av rammeplanene. Bestemmelsene om innhold ble vesentlig kortet ned og i større grad formulert som læringsutbytte. Dette ble ytterligere understreket med tilpasningen til Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk gjennom nye rammeplaner i 2010 og 2017. Bestemmelser om strukturen ble derimot stadig mer styrende for lærerutdanningene, selv om bestemmelsen i 2005 ble fjernet fra universitets- og høyskoleloven og overført til forskriftene.

Lærerutdanningene har beveget seg fra selvstendige lærerskoler til å bli en del av større høyskoler for å ende opp som utdanninger ved store universiteter og høyskoler. Samtidig har styringen av institusjonene innen høyere utdanning endret seg. Den tidligere direkte styringen fra departementet har blitt avløst av målstyring, større autonomi og bruk av økonomiske insentiver, for å nevne noe. Lærerutdanningene har måttet forholde seg til nye institusjonelle kontekster som også har vært styrende for utdanningenes innhold. Samtidig har myndighetene beholdt de gamle styringsmidlene som rammeplaner, dog i endret form, men også introdusert nye

¹¹ Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) var en videreutvikling av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for høyere utdanning. NKR ble tatt i bruk i 2011. Se Kunnskapsdepartementet: NKR.

styringsvirkemidler. Det er vanskelig å slå fast om styringen dermed har blitt mer eller mindre omfattende. Det er kanskje heller ikke spørsmålet.

3. Tillitsbyggende bruk av styringsverktøy

Hovedpoeng

- Mer overordnet styring innebærer kvalitativ, ikke bare kvantitativ endring
- Sammenheng i virkemidler forutsetter forståelse og anerkjennelse for profesjonsbygging
- Lærerutdanningene trenger tydelige rammer for styring

3.1 Introduksjon

Det har lenge vært rettet politisk oppmerksomhet mot hvordan styring påvirker kvaliteten i lærerutdanningene. I stortingsmeldingen *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* står det for eksempel at regjeringen vil «over tid redusere bruken av rammeplaner og i større grad overlate utviklingen av læringsutbyttet til et samarbeid mellom utdanningene og arbeidslivet» (Meld. St. 16 (2016-2017), s. 103). Dette følges opp i strategidokumentet *Lærerutdanning 2025: Nasjonal strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene*, som uttrykker «en ambisjon om mindre detaljstyring fra sentralt hold, og legger mer vekt på tydelige forventninger kombinert med tillitsbyggende arbeid» (Kunnskapsdepartementet, 2017a, s. 6).

Denne ambisjonen om mindre detaljstyring og mer tillitsbyggende arbeid applauderes i rapporten fra den internasjonale rådgivningsgruppen for grunnskolelærerutdanningene. Fra februar 2017 til mai 2020 undersøkte et knippe internasjonalt ledende utdanningsforskere og lærerutdannere hvordan master i grunnskolelærerutdanning bør innføres. Rapporten var bestilt av Kunnskapsdepartementet, og den ga departementet støtte for sine mål om forbedret lærerutdanning. Rådgivningsgruppen beskriver norske myndigheters ambisjoner blant annet som «remarkably ambitious» (s. 9) og «exceptional» (APT, 2020, s. 73). Og gruppen oppsummerer strategien som et steg mot en mer profesjonsrettet og demokratisk styringsform:

In short, Norway seeks a teacher education accountability system that relies on professional responsibility and agency rather than surveillance and monitoring, fosters empowerment and local innovation rather than compliance and uniformity, and takes an inclusive approach to collaborating with stakeholders rather than relying on the top-down imposition of regulations. (APT, 2020, s. 74).

Rådgivningsgruppens hovedanbefaling er at departementet lever opp til egne ambisjoner og gjennomfører strategien slik den er artikulert i sentrale dokumenter. Men lovord om en *strategi* er naturligvis forenlig med grunnleggende kritikk av det *eksisterende* systemet. Rådgivningsgruppen påpeker at både departementet og NOKUT styrer gjennom forskrifter som har uklar avgrensning mot hverandre (de nevner studiekvalitetsforskriften og studietilsynsforskriften), i tillegg til at

lærerutdanningene må forholde seg til en rekke rammeplaner og retningslinjer. Resultatet er at lærerutdanningene angivelig blir overvældet av styringssignaler, og at dette undergraver rommet for profesjonell utvikling og vurdering:

teacher educators and their school/municipality partners are pushed and pulled in many, sometimes not entirely consistent, directions. This kind of micro-management often leads to a compliance mind-set, focused on superficial completion of tasks or requirements rather than thoughtful consideration of new directions, risk-taking, experimentation, and innovation. (APT, 2020, ss. 74-75).

I dette kapitlet skal vi diskutere styringsvirkemidler, og vår inngang er å ta et steg tilbake og se på premissene både for den internasjonale rådgivningsgruppens kritikk og for dens støtte til Kunnskapsdepartementets ambisjoner. Et slående trekk ved beskrivelsene og anbefalingene til rådgivningsgruppen er at de bygger på et spesifikt syn på hvordan kvalitet fremmes gjennom tillit. Begreper som «professional responsibility», «agency», «empowerment», «innovation», «inclusivity» og «risk-taking» henviser til en visjon om lærerutdanning som uavhengig og utforskende arena. Vi skal undersøke hvordan dette kan sees i sammenheng med mer generelle teorier om god styring og ansvarliggjøring. Målet er å trekke fram noen kategorier og distinksjoner som kan bidra til å forklare hvordan «overordnet» styring også blir kvalitetsfremmende styring. Før vi diskuterer noen sentrale bidrag i litteraturen, vil vi i neste avsnitt starte med å gi en oversikt over noen av de mest relevante styringsvirkemidlene som er i bruk i dag.

3.2 Oversikt over aktuelle styringsvirkemidler

Målet med dette avsnitt er å presentere en systematisk oversikt over de mest aktuelle virkemidlene. Det er imidlertid ikke ment som en uttømmende redegjørelse. Det er for det første utallige virkemidler som styrer indirekte eller uformelt. For det andre er mange viktige virkemidler generelle, i den forstand at de ikke er rettet mot lærerutdanningene spesielt. For det tredje er dette et dynamisk felt, hvor virkemidler endres, byttes ut og flettes inn i hverandre. Det har likevel en egenverdi å kategorisere og presentere et sentralt utvalg, for det gir et inntrykk av hvor mangfoldig styringsregimet er. Vi bruker fire kategorier som anses som vanlige: juridiske, finansielle, organisatoriske og informative virkemidler (jf. Nebben et al., 2019).

BOKS 1 - Juridiske virkemidler

Barnehageloven

§ 25 Pedagogisk bemanning

Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgsolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.¹²

Forskrift om opptak til høgare utdanning

Forskrifta gjeld for opptak til grunnutdanningar ved institusjonar under lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler. (Se særleg § 4-7. *Spesielle opptakskrav til lærarutdanningar*)¹³

Læreplanverket

Læreplanverket består av overordnet del, fag- og timefordelingen og læreplaner i fag. Dette er forskrifter til opplæringsloven og skal styre innholdet i opplæringen.¹⁴

Opplæringsloven (se også barnehageloven § 5-17)

§ 10-1. Krav om kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell

Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Departementet gir nærmare forskrifter om krav til utdanning og praksis for den som skal tilsetjast i undervisningsstillingar på ulike årstrinn og i ulike skoleslag.¹⁵ Se også *Forskrift til opplæringslova («kompetanseforskriften»)*. Kapittel 14. Krav til kompetanse ved tilsetjing og undervisning.¹⁶

Rammeplaner for høgere utdanning

Rammeplaner for høgere utdanning fastsettes av Kunnskapsdepartementet med hjemmel i lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 nr. 15 § 3-2 annet ledd. Rammeplanene er forskrifter til loven.¹⁷

*Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.*¹⁸

¹² <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/barnehage/lov-om-barnehager-barnehageloven/kapittel-vi-personalet/-25.-pedagogisk-bemanning/>

¹³ <https://lovdata.no/forskrift/2017-01-06-13>

¹⁴ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/>

¹⁵ <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61>

¹⁶ <https://lovdata.no/forskrift/2006-06-23-724>

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/rammeplaner/id435163/>

¹⁸ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan-for-barnehagen/>

Forskrift om skikkethetsvurdering i høyere utdanning

Skikkethetsvurdering etter lov om universiteter og høyskoler § 4-10, skal foregå ved følgende utdanninger:

1. barnehage- og førskolelærerutdanning
2. Pedagogiske utdanninger som tilfredsstillende kravene for å bli tilsatt i undervisningsstilling i forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova.¹⁹

Studietilsynsforskriften

Forskriften gjelder akkreditering av studietilbud og institusjoner og tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning.²⁰

Studiekvalitetsforskriften

Forskriften gjelder kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning, samt Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningens (NOKUT) behandling av saker og fastsetting av standarder etter universitets- og høyskoleloven.²¹

Universitets- og høyskoleloven

§ 3-2. Grader, yrkesutdanninger og titler

[...] Departementet kan gi forskrift om krav til høyere grad og om omfang av selvstendig arbeid i høyere grad.

Departementet kan fastsette nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger.²²

Boks 1 om juridiske virkemidler viser at lærerutdanningene forpliktes av en blanding av generelle lovtekster for høyere utdanning, lover som forplikter praksisfeltet og lover som styrer lærerutdanningene spesifikt. Virkemidlene viser til hverandre på ulike vis, for eksempel ved at UH-loven *hjemler* forskrifter, mens kvalifikasjonsrammeverket bestemmer den innholdsmessige *formen* på forskrifter.

¹⁹ <https://lovdata.no/forskrift/2006-06-30-859>

²⁰ <https://lovdata.no/forskrift/2017-02-07-137>

²¹ <https://lovdata.no/forskrift/2010-02-01-96>

²² <https://lovdata.no/lov/2005-04-01-15>

BOKS 2 - Finansielle virkemidler

Disposisjonspost/ Øremerkede midler til satsingsområder

F.eks.: «Øremerking av midler til videreutdanning i de praktiske og estetiske fagene»²³

Finansieringssystemet

Rammebevilgningen for et gitt år fastsettes med utgangspunkt i bevilgningen fra året før, pluss uttellingen på indikatorene for resultatbasert uttelling samt andre endringer bestemt årlig av departementet, regjeringen og Stortinget.²⁴

Kandidatmåltall

Kandidatmåltala er eit minstekrav til talet på uteksaminerte kandidatar frå den enkelte institusjonen [...] Kunnskapsdepartementet vil gå gjennom bruken av kandidatmåltal og vurdere alternative verkemiddel i arbeidet med den komande stortingsmeldinga om profesjonsutdanningane.²⁵

Program for kvalitetsutvikling av praksis i lærerutdanningene

Tilskudd til prosjekter som skal utvikle, prøve ut og evaluere kvalitetsutvikling av praksis og måter å organisere samarbeidet mellom lærerutdanningar og praksisskoler/barnehager.²⁶

SAK-midler

SAK-midler (samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon) i høgere utdanning har vært en post på samtlige statsbudsjett siden 2010. Disse midlene var ment til å fremme samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i sektoren gjennom initiativ fra sektoren selv.²⁷

Tildelingsbrev

Tildelingsbrevet gir oversikt over bevilgningene og eventuelle forutsetninger for bruken av

²³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/c8bbb637891443fea7971ba8e936bca4/skaperglede-engasjement--og-utforskertrang.pdf>

²⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/finansiering-av-universiteter-og-hoyskoler/id2904847/?ch=7>

²⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/31af8e2c3a224ac2829e48cc91d89083/orientering-om-forslag-til-statsbudsjettet-2024-universitet-og-hogskular.pdf>

²⁶ <https://hkdir.no/utlysninger-og-tilskudd/program-for-kvalitetsutvikling-av-praksis-i-laererutdanningene-utlysning-2022>

²⁷ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-348/?lv1=0>

midlene. Det inneholder videre departementets føringer og forventninger overfor virksomhetene, samt resultatmål, fullmakter og rapporteringskrav.²⁸

Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring

Tilskuddsordningen skal bidra til å øke kompetansen og kvaliteten i barnehager, grunnskoler og videregående skoler, i kommuner og fylkeskommuner, og hos universiteter og høyskoler.²⁹

Selv om de finansielle virkemidlene i Boks 2 delvis inngår i et hierarki og skal være noenlunde forutsigbare, kan de også virke mer usystematiske og omskiftelige enn de juridiske. Tilskuddsordninger kan enklere introduseres og trekkes tilbake, og en del finansielle mekanismer (f.eks. tildelingsbrev) sender et mangfold av signaler med hensyn til prioriteringer og forventninger.

BOKS 3 - Organisatoriske virkemidler

Lærerutdanning 2025

Strategien samler trådene fra pågående prosesser i ulike deler av utdanningssystemet, fastsetter langsiktige mål for det videre arbeidet med lærerutdanningene, og presenterer tiltak på noen utvalgte områder der regjeringen fremdeles ser utfordringer og utviklingsmuligheter. Strategien følger også opp anbefalinger fra ekspertgruppen om lærerrollen i skolen, som kunnskapsministeren nedsatte i 2015.³⁰

NFLP (Nasjonalt forum for lærerutdanning og profesjonsutvikling)

Forumet er en nasjonal arena der nasjonale myndigheter, utdanningsinstitusjoner, og eiere, ledere og lærere i barnehage og skole diskuterer og deltar i utviklingen av lærerutdanningene sammen. Forumet skal dekke alle lærerutdanningene, fra barnehage til videregående skole. Det gjør at man kan se hele utdanningsløpet mer i sammenheng.³¹

Styringsdialog

Begrepet styringsdialog brukes som en samlebetegnelse på styringsdokumenter, rapporter og

²⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tildelingsbrev-til-universiteter-og-hoyskoler-2023/id2952224/>

²⁹ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/tilskuddsordningene-for-lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnsopplaring/>

³⁰ https://www.regjeringen.no/contentassets/d0c1da83bce94e2da21d5f631bbae817/kd_nasjonal-strategi-for-larerutdanningene_net.pdf

³¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/kd/nyheter/2018/forste-mote-i-nasjonalt-forum-for-larerutdanning-og-profesjonsutvikling-nflp/id2605997/>

møter av styringskarakter mellom departementet og den underliggende virksomheten. Styringsdialogen skal dokumenteres.³²

Utviklingsavtalen

Utviklingsavtalene har som formål å bidra til høy kvalitet og en mangfoldig høyere utdanningssektor gjennom tydelige institusjonsprofiler og god arbeidsdeling mellom utdanningsinstitusjonene.³³

Øvingslæreravtalen

Inngåelse av avtaler mellom lærerutdanningsinstitusjonene og den enkelte kommune/skole/barnehageeier.³⁴

Boks 3 handler om virkemidler som styrer relasjonen mellom ulike aktører, for eksempel ved å tilrettelegge for diskusjon eller formidling av forventninger. Mange organisatoriske beslutninger skjer på universitets- og høyskolenivå, men her gir vi altså bare en illustrasjon av hvordan lærerutdanningene blir styrt organisatorisk fra statlig hold. Begreper som «forum» og «dialog» indikerer at begrunnelsen for denne typen styring er mindre ensrettet enn de to foregående.

BOKS 4 - Informative virkemidler

Database for statistikk om høyere utdanning (DBH)

Inneholder informasjon om hele den tertiære utdanningen i Norge som inkluderer universiteter, høyskoler og høyere yrkesfaglig utdanning.³⁵

Faglig råd for lærerutdanning 2025

Faglig råd for Lærerutdanning 2025 ble opprettet i tilknytning til strategien Lærerutdanning 2025. Basert på faglige vurderinger, skal Rådet gi regjeringen og Nasjonalt forum for lærerutdanning (NFLP) der partene i arbeidslivet er representert, anbefalinger for å nå målene i den nasjonale strategien Lærerutdanning 2025. Medlemmene i Rådet bidrar med kunnskap og

³² <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/hovedinstruks/hovedinstruks-del-d-styringsdialog>

³³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/nye-utviklingsavtaler-for-universitetene-og-hoyskolene/om-utviklingsavtalene/id2874704/>

³⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-f-04-05/id109530/>

³⁵ <https://dbh.hkdir.no/>

erfaringer fra ulike deler av sektoren og relevante forskningsområder. Medlemmene er personlig oppnevnt av Kunnskapsdepartementet.³⁶

Følgegrupper

GLU: Hovedoppgave er å følge innføringen av de nye grunnskolelærerutdanningene og bidra til å sikre at reformen gjennomføres etter Stortingets intensjoner og i tråd med gjeldende styringsdokumenter.³⁷

Lærerutdanningskonferansen

Arrangeres i regi av UHR-LU. Tema 2023:

Lærerutdanningskonferansen vil i år sette søkelys på hvordan lærerutdanningene kan videreutvikles for å møte fremtidens kompetansebehov, bedre samhandlingen med praksisfeltet og bidra til utvikling i barnehage og skole.³⁸

Lærerutdanningsportalen

En kunnskapsportal for norske lærerutdannere. Her deles forskning og forskningsbaserte eksempler på praksiser i lærerutdanninger. Hensikten er å styrke muligheter for videreutvikling av kvalitet i lærerutdanninger gjennom deling av forskning og erfaringer.³⁹

Nasjonal deleksamen for grunnskolelærerutdanningene (GLU 1–7 og 5–10)

Målet med nasjonale deksamener er å utvikle studietilbudene. En nasjonal deleksamen gir:

- en enhetlig og felles standard for måling av studentenes kunnskap, dette kan gi økt tillit til utdanningene i samfunnet
- sammenliknbar informasjon om studentenes kunnskapsnivå på tvers av studiesteder
- fagmiljøene mulighet til å sammenligne seg med tilsvarende fagmiljøer
- økt bevissthet og dialog om vurdering og læring
- mulighet for et faglig fellesskap på nasjonalt nivå om vurderingskvalitet og læring.⁴⁰

Nasjonale retningslinjer

Fra og med 2019 tar UHR-Lærerutdannings nasjonale fagorgan for GLU, BLU, lektor og PPUA og faglærer, yrkesfaglærerutdanning og PPUY ansvaret for at de nasjonale

³⁶ <https://nettsteder.regjeringen.no/frlu/>

³⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Rapporter-fra-folegruppen-for-larerutdanningsreformen/id753381/>

³⁸ <https://www.uhr.no/nyheter/nyheter-fra-uhr/larerutdanningskonferansen-2023.6715.aspx>

³⁹ <https://www.uis.no/nb/velkommen-til-larerutdanningsportalen>

⁴⁰ <https://www.nokut.no/utdanningskvalitet/nasjonal-deleksamen/>

retningslinjene til enhver tid er relevante for nasjonal dialog og samarbeid om kvalitet i lærerutdanningene, i nært samspill med samarbeidspartnere i praksis- og yrkesfelt.⁴¹

Nasjonalt nettverk for masterveiledere i lærerutdanningene

Etablert høsten 2020 for å bidra til erfaringsutveksling og kvalitetsutvikling i arbeidet med den nye grunnskolelærerutdanninga på masternivå. Nettverket er initiert av UHR og ledes fra Institutt for lærerutdanning ved NTNU i samarbeid med Institutt for lærerutdanning og pedagogikk ved UiT Norges arktiske universitet. Lokale ressursgrupper er i arbeid på de fleste institusjonene som tilbyr grunnskolelærerutdanning, og flere lærerutdanninger vil kunne innlemmes på sikt.⁴²

Rapporter fra ekspertgrupper og utvalg

Regjeringa eller eit departement set ned utval og arbeidsgrupper som greier ut ulike forhold i samfunnet. Ei utgreiing kan anten komme som NOU (Noregs offentlege utgreiingar) eller som ein rapport.⁴³

Studiebarometeret

Studiebarometeret er en nasjonal spørreundersøkelse som blir sendt ut til over 70 000 studenter hver høst. Undersøkelsen spør om studentenes oppfatninger om kvalitet i studieprogrammer ved norske høyskoler og universiteter. Formålet med Studiebarometeret er å styrke arbeidet med kvalitetsutvikling i høyere utdanning og gi nyttig informasjon om studiekvalitet.⁴⁴

Underviserundersøkelsen

Underviserundersøkelsen kartlegger hvordan underviserne jobber med undervisning og læring, hva slags prioriteringer og avveininger de gjør og hvilke ressurser (faglige og andre) de har tilgjengelige.⁴⁵

De informative virkemidlene vi lister i Boks 4 handler om å få fram styringsrelevant kunnskap. Listen av informative virkemidler kan gjøres lang, men til gjengjeld handler begrunnelsen ofte om hjelp til refleksjon snarere enn styring i streng forstand (jf. distinksjon mellom kontroll av

⁴¹ <https://www.uhr.no/temasider/nasjonale-retningslinjer/nasjonale-retningslinjer-for-larerutdanningene/>

⁴² https://www.ntnu.no/masternetverk_laerer

⁴³ <https://www.regjeringen.no/no/dokument/nou-ar/id1767/>

⁴⁴ <https://www.studiebarometeret.no/no/artikkel/2>

⁴⁵ <https://www.nokut.no/studiebarometeret/underviserundersokelsen/>

underordnede og selvledelse gjennom informert medvirkning i Johnsen, 2015, s. 37). Det er imidlertid ikke slik at informative virkemidler kan frikobles fra krav om legitimering bare fordi de har en epistemisk- eller kunnskapsorientert begrunnelse. Indikatorer, kategoriseringer, rangeringer og lignende former forventninger og styrer oppmerksomheten.

Vår oppdeling av virkemidler i adskilte bokser kan muligens skape et inntrykk av mer system og ryddighet enn den styringshverdagen lærerutdanningene faktisk opplever. Signaler fra rammeplanrevisjoner, budsjett dokumenter, styringsdialog, tilsynsrapporter og faglige møter kan kryssreferere og skape komplekse mønstre. Ulike typer virkemidler må derfor ofte ses i sammenheng. De bør naturligvis tolkes på et vis som skaper en best mulige premisser for kvalitet i utdanningen, og vi skal komme tilbake til en del utfordringer i dette henseendet.

3.3 Virkemidler: Instrument, teknikk, verktøy

Mandatet ber om en delrapport som skal «utrede dagens samlede virkemidler for styring av lærerutdanningene». Her kan det være nyttig med en klargjøring av hva som menes med «virkemiddel». I styringsteori gjøres det ofte et skille mellom «instrument», «teknikk» og «verktøy»:

1. The instrument as a type of social institution (census taking, map making, statutory regulation, taxation).
2. The technique as a concrete device that operationalizes the instrument (statistical nomenclature, a type of graphic representation, a type of law or decree).
3. The tool as a micro device within a technique (statistical category, the scale of definition of a map, the type of obligation provided for by a legal text, presence/absence of sanction).

(Lascoumes & Gales, 2007, s. 4).

Hva betyr dette oversatt til vår kontekst? Å uttrykke offentlige forventninger til en utdanning gjennom rammeplaner kan antagelig regnes som et «instrument», ettersom det er grunnleggende type handling som kan gis mange uttrykk. En rammeplan som instrument kan for eksempel operasjonaliseres ved hjelp av ulike juridiske teknikker. Det trenger ikke være et definatorisk trekk ved en rammeplan at den kommer som en departementsgodkjent forskrift. Offentlige forventninger til lærerutdanningen kan for eksempel delegeres til et faglig uavhengig direktorat med egen autoritet til å utforme og godkjenne rammeplaner. Eller så kan departementet velge å lage en rammeplan som gjøres indirekte juridisk bindende via andre forskrifter. Nasjonalt kvalifikasjonsnettverk er et eksempel på en type styringsplan som har indirekte juridisk binding via andre forskrifter (jf. NOKUT, 2023b, s. 32).

Boksene 1-4 kan hevdes å ligge stort sett på teknikk-nivå i denne tredelingen, ettersom de gjør rede for de konkrete midlene som operasjonaliserer instrumenter. «Lærerutdanningsportalen» operasjonaliserer for eksempel et instrument som kan kalles deling av forskning. I fortsettelsen av kapittel 3 nærmer vi oss derimot det som her kalles verktøy-nivå. Vi skal for eksempel se på hvordan rammeplaner kan sies å bruke ulike typer standarder (regler og prinsipper) for å styre. Denne terminologiske gjennomgangen kan være nyttig for å skille ulike deler av rapporten, men vi bruker ikke den aktivt i det følgende. Selv om det er mulig å betrakte et virkemiddel som et instrument abstrahert fra spesifikke teknikker og verktøy, har det tydelige begrensninger i en utredning. En av grunnene er at rammeplaner har en faktisk historie, samt en del formelle og semantiske føringer, som gjør at det blir kunstig å betrakte dem som en åpen institusjon. Dette framheves også i den opprinnelige teksten som virkemiddel-kategoriene er hentet fra: «every instrument has a history, of which it remains a bearer, and its properties are indissociable from the aims attributed to it» (Lascoumes & Gales, 2007, s. 7). Selv om vi kan tenke nytt om hvordan virkemiddel bør utformes, så må vi være oppmerksomme på at de kommer med en viss sosial, politisk og institusjonell kontekst.

Virkemidlenes sammensatte betydning henger sammen med at de kommer med innebygde prioriteringer og vurderinger. I kjølvannet av flere bøker med titler som *The Tools of Government* (Hood, 1983; Salamon & Elliott, 2002) har det blitt vanlig å snakke om myndigheters «verktøykasse». Men allerede Christopher Hoods tidlige bidrag påpekte imidlertid at man ikke bør anse virkemidlene som «ethically neutral, like garden tools» (1983, s. 141). Informative virkemiddel sier noe om hvilke kategorier som er viktige og hvilke kilder som er pålitelige, organisatoriske virkemidler sier noe om hvem som bør ha makt, og så videre.

Akkurat hvilke vurderinger og prioriteringer som uttrykkes kan ikke leses rett av virkemidlene, for det vil avhenge av deres tilblivelse og begrunnelse. Virkemidler for styring av lærerutdanningene er farget av prosesser som gjenspeiler aktørers interesser og perspektiver. En historisk gjennomgang av begrunnelsesprosesser knyttet til virkemidler er derfor samtidig en utredning av dagens styringssituasjon (jf. kapittel 2). Det betyr ikke at virkemidlenes betydning er «låst» av tidligere begrunnelser, men at dagens bruk må ta høyde for den politiske og institusjonelle betydningen som har vokst frem.

3.4 Virkemidler uttrykker vurderinger

I forrige avsnitt diskuterte vi behovet for å se potensialet i virkemidler uten å glemme at de står i en viss tradisjon og kommer med en delvis fastlagt betydning. I den akademiske litteraturen er det vanlig å snakke om at virkemidler hører til ulike typer «logikker», og da vises det gjerne til ulike

former for ansvar. «Profesjonell ansvarlighet» kan for eksempel anføres som en kontrast til «profesjonell regnskapsplikt», som i følgende tabell:

Profesjonelt ansvar	Profesjonell regnskapsplikt
Forankret i profesjonelt mandat Tillit Faglig og moralsk rasjonale Situasjonsbetinget vurdering Profesjonsintern evaluering Forhandlede standarder Internt (implisitt)språk Definert av profesjonen Relativ autonomi og personlig ansvar	Definert av tidens politikk Kontroll Økonomisk og juridisk rasjonale Standardiserte rutiner (jfr. kontrakt) Ekstern regnskapsplikt Førdefinerte indikatorer Transparent språk Definert av politiske mål Rollelydighet i samsvar med arbeidgivers bestemmelser
Proaktiv handling	Reaktiv handling

(Solbrekke & Englund, 2011, s. 855 [oversatt i Solbrekke & Østrem, 2011, s. 203])

Det er verdt å framheve at når denne todelingen brukes, anerkjennes det gjerne eksplisitt at det er en analytisk forenkling som skal tydeliggjøre noen tendenser. Det er ikke slik at alle «førdefinerte indikatorer» henger sammen med et «økonomisk og juridisk rasjonale». Men innholdet på listene på høyre og venstre side i tabellen kan settes sammen til et distinkt tankesett, en logikk som uttrykker noe om hvordan profesjonsutøvere kan og bør styres. Profesjonelt ansvar-logikken ser på profesjonsutøvere som mer selvstendige enn det ren regnskapsplikt tillater.

Det er imidlertid en fare for at slike analytiske logikker oversettes litt for direkte til anbefalinger for styringspraksis. Nå kan anbefalingene i rapporten fra den internasjonale rådgivningsgruppen antakelig leses på flere vis, men en *mulig* lesning er at gruppen setter opp en streng dikotomi mellom profesjonell ansvarlighet og regnskapsplikt, for eksempel når den fremmer «professional responsibility rather than surveillance and monitoring» (APT, 2020, s. 74). I den norske oversettelsen i snakkes det om å «gå bort fra eksternt tilsyn/overvåkning til å støtte fagpersoners rolle som endringsagenter» (APT, 2020, s. 17). Det ikke sikkert at denne anbefalingen er nyansert nok. Tilsyn kan antakelig støtte fagpersoners utvikling dersom det utføres på et konstruktivt vis. Eller for å bruke begrepene fra tabellen ovenfor, tilsyn kan fremme profesjonell ansvarlighet dersom det søker å forstå og forankre arbeidet i lærerutdanningens profesjonelle mandat og anerkjenner behovet for kollegial utvikling av faglige standarder, hvor visse typer arbeid ikke bør underlegges ekstern kontroll.

Å erstatte tilsyn med en støtte av «endringsagenter» (jf. APT, 2020, s. 17) kan imidlertid medføre fare for overdreven vilkårlighet i lærerutdanningene. Et ønske om institusjoner som er innstilte på endring, risikovillighet, eksperimentering og innovasjon kan naturligvis være berettiget, men det bør samtidig være noen grunnleggende premisser som skaper forutsigbarhet for studenter og

arbeidsliv. Det trengs noen overordnede kriterier for hvilke typer endringer som er positive, hvilken risiko som er rimelig, hvordan innovasjon bør foregå og så videre. Dette er kanskje særlig viktig på et utdanningsfelt hvor det er behov for å sikre et likeverdig tilbud til alle studenter, samtidig som det finnes til dels svært delte meninger om hva en lærerutdanning bør inneholde.

Dersom det artikuleres tydelige – men overordnede – forventninger langs slike linjer, blir det også klarere hvilken type tillit det nye styringssystemet skal bygge på. Og det er muligens dette synet som ligger til grunn for *Styringsmeldingen*: «Tillitsbasert styring og ledelse betyr ikke frihet til å gjøre hva man vil, men å gjøre vurderinger og ta beslutninger innenfor tydelige rammer som er kjent og forstått» (Meld. St. 19 (2020-2021), s. 39). I og med at det handler om faglige vurderinger og profesjonsbygging, burde det kanskje stått «kjent, forstått og godt begrunnet». For å unngå å bryte med retten til faglig og akademiske frihet, må terskelen for å legge bånd på lærerutdanningenes vurderinger være høy. Det handler ikke primært om at det må være få istedenfor mange bindende standarder, men snarere om at det kan begrunnes at standardene som skal styre lærerutdanningene, er tilpasset profesjonsbyggingen. Her er vi inne på to aspekter som vi skal drøfte mer utførlig i det følgende, nemlig behovet for en vending fra kvantitative beskrivelser av god styring og behovet for mer kalibrerte styringssystem.

3.5 Overordnet styring er også et *kvalitativt* begrep

I retorikken som brukes for å oppfordre til mer overordnet styring finner vi ofte en terminologi som – på overflaten i det minste – kan gi inntrykk av at det handler om størrelsen på handlingsrommet og å tilpasse mengden av kontroll i forhold til tillit:

- «Institusjonene bør selv få muligheter til å ta større grep om å utforme innholdet i utdanningene» (Ekspertgruppa om lærerrollen, 2016, s. 148)
- «I tråd med Meld. St.16 (2016- 2017) *Kultur for kvalitet i høyere utdanning* uttrykker strategien en ambisjon om mindre detaljstyring fra sentralt hold, og legger mer vekt på tydelige forventninger kombinert med tillitsbyggende arbeid» (Kunnskapsdepartementet 2017a, s. 6).
- «En riktig balanse mellom tillit og kontroll er premisset for god styring av universitets- og høyskolesektoren» (Meld. St. 16 (2016-2017), s. 86).
- «I tråd med denne meldingen bør det i rammeplanene gis mer handlingsrom framover for lærerutdanningene» (Meld. St. 19 (2020-2021), s. 76)

Likeledes er refrenget i tillitsreformen at det skal utvises *mer* tillit og gis *større* handlingsrom gjennom *mindre* kontroll og *færre* reguleringer (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). Det er likevel verdt å bemerke at begrepet «overordnet styring» ikke nødvendigvis er uttømt av kvantitative beskrivelser, og kan behøve et mer kvalitativt perspektiv. Det betyr ikke at vi er uenige i de påstandene som står i listen ovenfor, men at det bør suppleres av en måte omtale styring på eksplisitt fanger opp mer kvalitative kategorier. Selv om mindre detaljstyring kan være en god ting, så vil den faktiske faglige friheten avhenge hva de resterende reglene og indikatorene består i.

Overordnet styring henger muligens sammen med større handlingsrom, men det kan også være en kvalitativt annen type styring. Det kan for eksempel være en type styring hvor det gjøres endringer i typer begrunnelser som kreves, dialoger som føres og konsekvenser som knyttes til virkemidler. Det kan også innebære en mer prinsippbasert tilnærming. Det vil være et tolkningsspørsmål om denne typen overordnet styring er et steg mot mindre styring. Å gjøre styringen mer overordnet i betydningen av å bruke abstrakte prinsipper snarere enn konkrete regler, kan innebære mer komplekse forventninger fra aktører som NOKUT. Og det kan være krevende for institusjoner å forklare hvordan de har innpasset konkrete regler i en større sammenheng av prinsipper (jf. kapittel 5).

En kvalitativ tolkning av begrepet «overordnet» setter fokus på prosesser, relasjoner og begrunnelser. Det har mye å si *hvordan* styringsverktøy er utformet, *hvem* som håndhever dem og hvilke *ansvarliggjøringsformer* som knyttes til dem. I neste avsnitt skal vi derfor trekke inn noe litteratur hvor spørsmålet om god eller kvalitetsfremmende styring operasjonaliseres via begrepet *tilpasset* styring.

3.6 Verktøy må kalibreres til oppgavene

Måten styring og ansvarliggjøring utøves på, har innvirkning på hvordan oppgaver utføres. Men hvordan tilpasser man verktøyene slik at de ikke sender mottakeren i feil eller uønsket retning? Den nederlandske statsviteren Thomas Schillemans har utviklet «the Calibrated Public Accountability model» (2016), som er et nyttig utgangspunkt for våre formål.

En av modellens styrker er at den bygger på en gjennomgang av relevant sosialpsykologisk forskning om god beslutningstaking. Samtidig framhever modellen at ulike institusjoner har ulike suksesskriterier for beslutninger. Noen institusjoner må sørge for nøyaktige og korrekte beslutninger, for eksempel riktig utbetaling av trygd. Her kan det riktignok være behov for skjønn, men i utgangspunktet skal beslutningen følge av et fastsatt regelverk. Andre institusjoner skal bruke profesjonell dømmekraft for å håndtere komplekse felt med store

informasjonsmengder og ulike verdier. Universitet og utdanningsinstitusjoner blir nevnt av Schillemans i denne sammenhengen. Når utdanningsinstitusjoner skal fatte beslutninger basert på profesjonell dømmekraft, så skal det ikke primært deduseres fra regler, men snarere gjøres en helhetlig vurdering: «Cognitively complex decisions do not prevent decision-makers from erring, but, they will at least have incorporated many relevant factors, concerns and values in their decisions» (Schillemans, 2016, s. 1405). Som det fremkommer i dette sitatet, kan det være en egen kilde til legitimitet at beslutninger trekker inn alle relevante hensyn. Måten verdiene tolkes og vektet på kan være omstridt, men det teller positivt at de har blitt anerkjent og tatt med i beregningen.

Tanken bak den kalibrerte modellen er at det finnes noen sentrale aspekter ved mekanismer for styring og ansvarliggjøring som har systematiske effekter på beslutningsprosesser i institusjonene. De påvirker altså kvaliteten på et delvis forutsigbart vis. Her skal vi nøye oss med to aspekter som har en viss sammenheng med ambisjonene i strategien *Lærerutdanning 2025*, og som fant gjenklang hos den internasjonale rådgivningsgruppen.

Det første aspektet er knyttet til ambisjonen om å fremme veloverveide vurderinger. Som vi så tidligere, støttet den internasjonale rådgivningsgruppen målet om å fremme «thoughtful consideration of new directions» (APT, 2020, ss. 74-75). Det er altså et mål å sikre at vurderinger gjøres på et grundig og reflektert vis. Schillemans' kalibrerte modell påpeker i denne sammenhengen at det kan være avgjørende hvorvidt institusjonen vet at den skal holdes ansvarlig for en beslutning. Kunnskap om at beslutningen skal redegjøres for til eksternt forum motiverer aktører til å trekke inn flere hensyn, tenke mer fleksibelt og være mer oppmerksomme på kritiske innvendinger (Schillemans, 2016, ss. 1408-1409). Overraskende eller uanmeldte krav om redegjørelse fører derimot gjerne til et fokus på selvforsvar og strategisk framstilling av egne prosesser.

Dette kan være i tråd med strategien *Lærerutdanning 2025*, hvor det for eksempel blir uttrykt en ambisjon om å ha «tydelige forventninger» til lærerutdanningene (Kunnskapsdepartementet, 2017a, s. 6). Med tydelige forventninger unngås det at institusjoner og utdanninger blir overrasket med krav om begrunnelser. De trenger imidlertid ikke å vite akkurat hvilke vurderinger de må redegjøre for. Og gitt at det skal tas komplekse snarere enn nøyaktige beslutninger, kan eventuelle enkle og standardiserte indikatorer som framheves i forkant undergrave insentiver til helhetstenkning (Schillemans, 2016, s. 1412). Det er tilstrekkelig at lærerutdanningene vet at et eksternt, men kompetent forum vil være interessert i begrunnelse eller beskrivelse av sentrale deler av utdanningens virkeområder.

Det andre aspektet som vi kan trekke ut av den kalibrerte modellen for styring og ansvarliggjøring, handler om den ansvarliggjørende institusjonens kunnskap og dedikasjon: «actors facing an authoritative accountability forum guarding standards it has set itself can be expected to take their accountability obligations towards their forum more seriously, which is conducive of both complexity and accuracy of decisions» (Schillemans, 2016, s. 1411). Modellen hevder altså at gode beslutninger fremmes ved at den ansvarliggjørende aktøren har en type eierskap til standardene som brukes.

Det er relevant å se dette i lys av NOKUTs lovbestemte rolle, som er «å føre tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning og stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene» (UH-loven, §2-1-2). (UH-loven, §2-1-2). Nå er det delte meninger om hvor mye frihet og makt NOKUT *bør* ha, men poenget vi kan hente fra Schillemans er at *dersom* NOKUT skal ha en bred tilsynsrolle, så må denne rollen utformes på et vis som gjør at den tas alvorlig av de som utfører den. Med «bred» sikter vi her til at NOKUTs tilsynsrolle innbefatter:

- å kontrollere at institusjonenes systematiske kvalitetsarbeid oppfyller gjeldende krav i lov og forskrifter
- å stimulere institusjonene til å videreutvikle kvaliteten i sine utdanninger gjennom det systematiske kvalitetsarbeidet
- å bidra med råd, slik at institusjonene får innspill til videreutvikling av sitt systematiske kvalitetsarbeid.⁴⁶

Her inngår det altså svært ulike typer oppgaver, alt fra kontroll til «stimulering» og rådgivning. Dette er hjemlet i studietilsynsforskriften. I tillegg kommer NOKUTS evalueringsoppdrag, hjemlet i studiekvalitetsforskriften, som ikke innebærer å sikre at utdanningsinstitusjoner oppfyller gjeldende krav i lov og forskrifter, «men å identifisere utfordringer og god praksis, og gi anbefalinger om tiltak for kvalitetsutvikling».⁴⁷ Den tvilsomme arbeidsdelingen mellom disse to forskriftene har allerede blitt påpekt av den internasjonale rådgivningsgruppen (jf. avsnitt 3.1 ovenfor). Men poenget i vår sammenheng er at den kalibrerte modellen tilsier at NOKUTs brede tilsynsrolle bør sammenfalle med en viss institusjonell autonomi. Hvis NOKUT skal håndheve et sett med ferdiglagde og eksternt bestemte standarder som ikke oppleves som gode og relevante,

⁴⁶ <https://www.nokut.no/utdanningskvalitet/nokut-akkrediterer-og-forer-tilsyn/tilsyn-med-det-systematiske-kvalitetsarbeidet--hoyere-utdanning/om-tilsynet/>

⁴⁷ <https://www.nokut.no/utdanningskvalitet/evalueringer-av-utdanningskvalitet/>

kan det medføre en type uengasjert og mekanisk ansvarliggjøring som skaper misnøye og motstand i begge ender av ansvarliggjøringsrelasjonen. Men dersom tilsyns- og evalueringsarbeidet derimot er en utviklingsprosess for både NOKUT og lærerutdanningene, så kan det hende at begge parter tar arbeidet seriøst på et vis som fremmer gode beslutninger i et komplekst felt.

3.7 Profesjonsbyggere som allierte

Et overordnet rammeverk for styring av lærerutdanningene bør som nevnt inneholde tydelige og velbegrunnede forventninger. Tydelighet forutsetter en viss oversiktliggheit og samstemmighet i virkemidler, og her er det kjente utfordringer i UH-sektoren. Disse adresseres i *Styringsmeldingen*, som påpeker det problematiske ved et komplekst og lite helhetlig styringspress: «For å kunne lykkes med å nå målene for sektoren som helhet må styringsvirkemidlene utfylle hverandre og dra i samme retning» (Meld. St. 19 (2020-2021), s. 39). Men hvordan får man virkemidlene til å harmonere?

En utredning av betingelser for sammenheng i bruk av virkemidler, må ta høyde for hvilken *status* lærerutdanningene har i den styrendes perspektiv. Utover bevissthet om at ulike virkemidler har ulik effekt på beslutninger og vurderinger (jf. forrige avsnitt), trengs bevissthet om at styringsvirkemidler uttrykker en holdning overfor mottakeren – de sier noe om hvilken type respekt som fortjenes. Helt allment kan det hevdes at god styring krever at den styrtes kompetanse og integritet blir anerkjent og forstått. Men hva innebærer dette i lærerutdanningenes tilfelle? Vi mener at et perspektiv på lærerutdanningene som *profesjonsbyggere* sier noe om hvordan virkemidler bør settes i sammenheng.

Med «profesjonsbyggere» sikter vi til at lærerutdanningen er del av «det profesjonelle kompleks» (Parsons, 1970, s. 36; se Molander & Terum, 2008, ss. 13-14). Dette komplekset har tre ledd: kunnskapsutvikling, kvalifisering og yrkesutøvelse. Lærerutdanningene er en del av dette komplekset ved at de kvalifiserer til profesjonell yrkesutøvelse, delvis gjennom formidling av en omforent kunnskapsbase under utvikling. Et viktig element i dette rammeverket er at kvalifiseringen er rettet mot et *tillitsbasert ansvar* («fiduciary responsibility», Parsons, 1978, s. 40). Samfunnet behøver lærerens kompetanse, men ettersom den bygger på et spesialisert kunnskapsgrunnlag oppstår det en asymmetri. De som er avhengige av profesjonskunnskapen kan ikke kontrollere arbeidet direkte, men må «overlate sakene sine i de profesjonelles hender. Disse påtar seg på sin side et ansvar for å *forvalte* klientens saker på en best mulig måte» (Molander & Terum, 2008, s. 13, vår utheving). Ideen om profesjonsutøvelse som ansvarlig forvaltning av et gode kan også overføres til lærerutdanningene som sådan.

For å utvikle dette i et styringsperspektiv kan det være nyttig å trekke på teori som framhever at adressaten for styring kan anses som en «forvalter» snarere enn en strategisk «agent», hvor sistnevnte har en egen agenda som må kontrolleres (jf. teorien om «stewardship», Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997). Nå klinger ikke standardoversettelsen av «steward» til «forvalter» helt bra med tanke på norsk administrativ terminologi, hvor det gir assosiasjoner til en hierarkisk ordning av offentlige forvaltningsorganer. Men både «steward» og «forvalter» viser egentlig til former for å ta vare på noe på et vis som krever tillit. Mens en agent utfører noe i henhold til «prinsipalens» fastlagte suksesskriterier, skal en forvalter bruke skjønn og dømmekraft for å beskytte og fremme et gode. Lærerutdanningene skal forvalte et gode som vi kan kalle ansvarlig profesjonsbygging. Det handler om å forme morgendagens lærer på et vis som svarer til samfunnets behov. Poenget nå er agentperspektivet kan knyttes til en styringsfilosofi som uttrykker en potensielt ødeleggende holdning overfor lærerutdanningene.

Agentperspektivet, slik vi forstår det her, har sitt opphav i prinsipal-agent-teori, hvor det forutsettes at den styrende og den styrte har *motstridende* interesser. Utfordringen er da å skape en insentivstruktur (sanksjoner, belønninger, etc.) som sikrer at oppgavene blir tilfredsstillende utført. I noen typer situasjoner er motstridende interesser en naturlig antagelse, for eksempel når en selger vil ha best mulig pris for lavest mulig innsats, mens en kunde vil ha best mulig kvalitet til lavest mulig pris.

Men det går galt hvis man legger inn en antagelse om motstridende interesser «for sikkerhets skyld» og utformer virkemidler på overdrevent detaljert, kontrollerende eller mistenksomt vis. Indre motivasjon eller ansvarsfølelse drives ut («crowding out»-effekten) og erstattes av fokus på akkurat det man måles på («gaming», «det som kan telles er det som teller»). Antagelsen om fravær om tilstrekkelig motivasjon blir dermed en selvpoppfyllende profeti (Cook & Gerbasi, 2009, s. 226; Freidson, 2001, s. 197). Dette handler igjen om at styringssystemer må kalibreres til styringsobjektet. Et ensidig fokus på å temme uønsket motivasjon uttrykker en type mistillit som skaper distanse og dårlig kommunikasjon. I forvalterperspektivet, derimot, blir adressaten for styring ansett som en *alliert* med den styrende. De har en felles interesse i å sikre god kvalitet, og den styrende kan dermed utvise mer tillit.

Kalibrering av styringsvirkemidler innebærer ikke nødvendigvis at forvalterperspektivet skal rendyrkes fullstendig. Det er for eksempel ikke sikkert kvalitet forstås likt på begge sider av relasjonen, så snakk om allianse kan være misvisende på visse områder. Dessuten kan «ytre» motivasjon, som økonomiske insentiver, av og til være nødvendig for å sikre at krevende oppgaver blir utført. Som Anders Molander har påpekt, «motivations are always mixed, and the designing of schemes for professional work must take this fact into account» (Molander, 2016, s.

71). Men å finne den riktige «miksen» – altså balansen mellom agent- og forvalterperspektivet – handler ikke nødvendigvis bare om hvilke virkemidler som brukes. Det handler også om hvordan de brukes. En nylig analyse – som også tar utgangspunkt i forholdet mellom agent- og forvalterperspektivet – har for eksempel vist at mål- og resultatstyring (MRS) er et verktøy som kan brukes både på et tillitsbasert og et kontrollerende vis: «Å sette MRS opp imot tillitsbasert styring som to ulike modeller for styring der en enten har det ene eller det andre framstår derfor unyansert og skaper unødig polarisering mellom ulike hensyn i offentlig styring» (Bjurstrøm, 2021, s. 10). Virkemidlet kan utformes gjennom samarbeid snarere enn streng hierarkisk styring, og kan vinkles mot muligheter for læring snarere enn disiplinering.

Vi skal ikke framføre et lignende argument på vegne av hele spekteret av virkemidler for styring av lærerutdanningene i denne rapporten. Noen virkemidler kommer kanskje med en innebygd mistillit. Men vi vil bare påpeke at det ofte kan være et åpent spørsmål om rammeplaner, retningslinjer, tilsynsrapporter og lignende kan fungere på et samarbeids- og læringsorientert vis, snarere enn strengt kontrollerende. Som nevnt har det blitt sett som utfordrende å få «styringsvirkemidlene utfylle hverandre og dra i samme retning» (*Styringsmeldingen*). En del av løsningen kan være å tydeliggjøre at adressaten for styringen – lærerutdanningene – er profesjonsbyggere med et faglig mandat som skal forvaltes med skjønn og dømmekraft.

Profesjonsbyggingsperspektivet er godt forenlig med at både de styrende og de styrte kan ha ambivalente eller uferdige syn på hva som bør gjøres. Lærerutdanningene skal ikke forvalte et ferdig sett med oppskrifter, men snare et sett med normer og faglige standarder som skal tolkes, utvikles og anvendes i en konkret institusjonell kontekst med komplekse utfordringer. God styring kan skape et felles kunnskapsgrunnlag ved å fostre en type variasjon som gir mulighet for gjensidig læring mellom utdanningene. Et viktig aspekt ved profesjonsbyggingsperspektivet vil derfor være å anerkjenne behovet for pågående faglig diskusjon om hva som kjennetegner god lærerutdanning. Det finnes ulike syn på hvordan lærerutdanningen skal forholde seg til helhetstenking, evidensbasering, praksiskompetanse og så videre: «teacher education as a ‘tribe’ is based on a divergent rather than a convergent approach» (Karseth, 2011, s. 159). Levende og engasjerte debatter om slike spørsmål kan være en styrke ved utdanningene.

3.8 Ensidig profil eller helhetlig mandat?

I forrige avsnitt diskuterte vi hvordan et perspektiv på lærerutdanningene som profesjonsbyggere kan få ulike virkemidler til å trekke i samme retning. Samtidig er det klart at lærerutdanningene aldri vil møte en enhetlig og endelig koordinert pakke med forventninger. De vil motta delvis motstridende signal fra departement, universitetsledelse, tilsyn, praksisinstitusjoner, fagforeninger,

samarbeidsfora og så videre. Dette fordrer en type «flerspråklighet»⁴⁸: utdanningene må forklare og begrunne sine handlinger til en ulike aktører i henhold til flere typer standarder. Men hvor langt kan det forventes at en slik flerspråklighet strekker seg?

Dersom forventningene trekker i ulike retninger, kan lærerutdanningene få et problem med å prioritere. I styringsteori er «multiple accountabilities disorder» (MAD) et kjent problem. Det handler om at når et mangfold av motstridende styringssignaler kombineres med et forsøk på å gjøre alle til lags, fører det til forvirring både innad og utad. Og det kan over tid føre til en tilnærmet paralysering, fordi det finnes ikke klar retning og prioritering.

Det finnes to fundamentalt sett ulike måter å løse dette på: ensidig fokus på visse typer forventninger eller integrering av forventninger i lys av et mandat. Det første løsninger er altså å fokusere på én forventningsdimensjon. Det kan for eksempel være handlekraft og effektivitet i stedet for nøyaktighet og legalitet, eller demokratisk inkludering i stedet for spesialisert ekspertise. Dette synet framheves i «omdømmeteorien» («reputation theory») som er toneangivende innenfor en del administrativ litteratur. En sentral del av dette perspektivet er at organisasjoner må velge seg en snevert definert profil og ignorere visse typer forventninger: «Reputation focuses organizational attention and equips organizations with a rationale for prioritizing among multiple external accountability demands» (Busuioac and Lodge 2016, s. 255; se også Carpenter & Krause, 2012).

Dersom institusjoner skaper seg en snevert definert profil, vil det ha betydning for hvilke eksterne forventninger som betyr noe for omdømmet utad. Hvis profilen er handlekraft og innovasjon, for eksempel, så betyr kanskje ikke kritikk for mangel på korrekte prosedyrer så mye for omdømmet. Toneangivende forfattere anbefaler at styringsaktører tar høyde for dette og bygge inn omdømmehensyn i sine styringsverktøy. Overordnede institusjoner kan styre omdømmeorienterte institusjoner ved å «attach concrete reputational incentives to accountability structures» (Busuioac & Lodge, 2016, s. 260). Akkurat hva dette innebærer blir ikke spesifisert, men det kan for eksempel tenkes at evaluerings- og tilsynsrapporter fra NOKUT kunne spisses rundt visse hensyn og dermed tydeliggjøre kritikkens betydning. For eksempel, dersom det er viktig at institusjoner har innovative prosesser eller studenttilfredshet, så kan NOKUT knytte omdømme-insentiver til dette (differensiert akkreditering, spissing av vurderingskategorier, etc.). Men er det en god idé?

I dag har ikke typiske NOKUT-rapporter en slik snever profil-orientert vinkling. Rapportene forsøker stort sett gjøre en vurdering ut fra et helhetlig perspektiv. I *Sluttrapport fra evalueringen av*

⁴⁸ Vi låner uttrykket «flerspråklig» fra Åge Johnsen, som holdt innlegg for Ekspertgruppen.

lektorutdanningen for trinn 8-13 blir for eksempel et variert sett kriterier brukt for å favne hele spekteret av legitime forventninger til institusjonenes utdanningstilbud. Rapporten får likevel fram at dette helhetlige perspektivet kan ivaretas samtidig som det anerkjennes et behov for en viss profil: «Fra hele NMBU møter vi en stolthet over å være et spisset universitet med en tydelig profil mot bærekraft. Det er likevel åpenbare punkter som kan forbedres [her nevnes organiseringen av programledelse, studier og praksis]» (NOKUT, 2022, s. 135). Det rapporten etterspør er altså hvordan omdømmebygging skjer på premisser som ivaretar det helhetlige mandatet til utdanningen.

3.9 Avslutning

I forrige avsnitt argumenterte vi for at god ansvarliggjøring kan ta hensyn til utdanningenes og institusjonenes behov for omdømmebygging, uten å samtidig snevre inn mandatet til ensidige og muligens kortsiktige hensyn. Et sentralt aspekt ved god ansvarliggjøring er å kreve svar på hvordan grunnleggende forventninger blir integrert i et samlet tilbud. Med «grunnleggende» mener vi velbegrunnede og forpliktende forventninger som er tilpasset lærerutdanningenes mandat. Men hvordan kan disse identifiseres?

Her er det i første omgang verdt å gjøre et skille mellom «styring» og «ansvarliggjøring». Begrepet «styring» er ganske løst, og kan gjelde de fleste typer innflytelse fra en overordnet institusjon som utøves med overlegg. «Ansvarliggjøring», derimot, handler om å svare for noe som andre har rett til å *kreve* redegjørelse for: «accountability is about providing answers; is about answerability to others with a *legitimate claim to demand an account*» (Bovens et al., 2014, s. 6, vår utheving). Et «legitimt krav» forutsetter altså at det finnes noen standarder som aktøren er forpliktet overfor. Barometre, rangeringer, premieringer og så videre hører til en insentivstruktur som ikke bør forveksles med ansvarliggjøring. Alle utdanningsinstitusjoner kan per definisjon ikke ligge på toppen i ulike konkurranser, men de kan likevel forventes å svare for hvordan de innfrir minimumskrav angående for eksempel god progresjon, relevant praksis og forskningsforståelse.

I en tid med stadig mer «soft governance» er det imidlertid en fare for at skillet mellom styring og ansvarliggjøring viskes ut. Informasjon, råd og statistikk slår fort over i forpliktelser: «Norsk lærerutdanning inngår i et utdanningslandskap hvor både nasjonale og overnasjonale organer understreker betydningen av samordning og ensretting (eller standardisering)» (Karseth, 2020, s. 38). Som også en gjennomgang av endringer i de danske og svenske lærerutdanningssystemene har vist, skaper internasjonale rangeringer og rapporter (f.eks. PISA og OECD) et press som har reelle konsekvenser, men utydelig legitimitet: «Scandinavian teacher education programs are increasingly formatted according to standardized templates that issue from the consensus-

producing transnational policy processes in the form of comparative studies, standards, performance indicators, best practices, and so forth» (Krejsler, Olsson & Petersson, 2018, s. 95).

I møte med disse konsensusproduserende prosessene – en slags bølge av myk styring – er det ekstra viktig å opprettholde et fokus på hvilke parametere lærerutdanningene faktisk er forpliktete på. La oss for eksempel anta at ulike læringsutdanningsinstitusjoner tolker krav om «varierte praksis» ulikt. Er det et problem? Ifølge OECD kan det virke slik: «Where national standards for the teaching profession exist, they should be consistently applied in all initial teacher-education programmes» (OECD, 2013, s. 54). Samtidig sier nasjonale rammeplaner typisk at lærerutdanningen skal kjennetegnes «av et nært samspill med profesjonsfeltet og det samfunnet skolen er en del av» (se forskriftene). Hvis dette «samspillet» skal kjennetegne lærerutdanningene, er visse forventninger om konsistens malplassert.

Et tydelig skille mellom «harde» forpliktelser og «myke» forventninger handler ikke bare om å beskytte institusjonene, som kan oppleve for mange styringssignaler. Det handler også om at studentene har rett til å vite hva institusjonene skal tilby. Studentene bør for eksempel vite hvorvidt retningslinjer skaper forpliktelser for lærerutdanningen (rammeplanforskriftenes formulering om at studieplaner skal ta utgangspunkt i nasjonale retningslinjer, er for eksempel muligens uheldig i dette henseende). Et godt styringsregime legger betingelsene til rette for at også studentene kan ansvarliggjøre utdanningene og/eller institusjonene.

I tillegg handler dette om betingelsene for å opprettholde et levende profesjonsfelleskap, hvor lærerutdannere tar eierskap i utviklingen av faget. Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, har flere påpekt for faren for at profesjonen utvikler et «compliance mind-set» (jf. APT, 2020; Solbrekke & Englund, 2011). Gråsoner mellom forpliktelser og forventninger skaper dårlig kommunikasjon, usikkerhet og uklare insentivstrukturer. Resultatet er da neppe bedre lærerutdanninger, men snarere en kultur som enten uttrykker mistillit overfor de fleste styringssignaler eller servilt forsøker å møte hele pakken på et minimumsnivå. Da er det lite håp for ambisjonen om «tett og konstruktiv dialog mellom nasjonale utdanningsmyndigheter, lærerutdanningsinstitusjoner, barnehage- og skoleeiere, lærerprofesjonene og andre aktører for å sikre at ulike strategier og tiltak forsterker hverandre» (Kunnskapsdepartementet, 2017a, s. 6). Den gode dialogen som etterspørres krever tydelige rammer, og tydelige rammer kan være vanskelig å forene med stor grad av myk styring.

4. Rammeplaner som styringsvirkemiddel – aktørenes perspektiver

Hovedpoeng

- Det er viktig å differensiere mellom rammeplanens eksterne og interne funksjoner
- Det er særlig tre, dagsaktuelle drivkrefter for ønsket om endringer i rammeplanstyring
- Et solid, omforent kunnskapsgrunnlag fremmer kvalitet og likeverd i nasjonale utdanninger

4.1 Introduksjon

En del av ekspertgruppens arbeid frem mot den første delrapporten har handlet om å belyse spørsmålene (1) hvordan rammeplanene påvirker kvaliteten i utdanningene og studentenes læringsutbytte, og (2) hva som er fordeler og ulemper med rammeplaner som styringsvirkemiddel.

Om vi går til forskningslitteraturen, finner vi noen tentative svar. For tjue år siden ble det spådd at styring gjennom rammeplaner ikke vil være levedyktig: «Ser vi framover, vil sentrale læreplanar truleg bli møtt med stigande fagleg motstand, sjølv om dei fleste i dag er samde om at vi treng ei form for felles mål og ramme for lærarutdanninga» (Eritslund, 2003, s.156). Et sentralt budskap er at legitimeringen av nasjonal styring må være bevisst på behov for lokale behov og faglig profil.

En del av litteraturen mener at en eventuell motstand mot rammeplaner som styringsvirkemiddel bør styres av et begrep om hvilke verdier lærerne skal tjene. En utdanningshistorisk analyse av allmennlærerutdanningen hevder at ulike «diskurser» former en politisk visjon om hvem læreren skal bli: «reformene etter tusenårsskiftet er prega av ei økonomisk førestilling om at ein god lærar og ein god skule bidrar til ein konkurransedyktig økonomi i ein globalisert marknad» (Hamre & Hamre, 2017, s. 197). Dette perspektivet oppfordrer til å se rammeplaner og andre styringsvirkemidler i sammenheng med grunnleggende måter å tenke om målet med utdanning.

En del av forskningslitteraturen gir også grunnlag for å motivere motstand med henvisning til faglig autonomi. Det hevdes for eksempel at det er svake vekstvilkår for «læreplanmessige og didaktiske åpninger for det som er annerledes, kritikk, eksperimentering og studentsentrering i betydning av gjensidig og forpliktende deltakelse i studiearbeid som ikke nødvendigvis kan planlegges på forhånd» (Karseth, 2020, s. 41). Ulike former for statlig styrt kontroll anses å tøyne lysten og mulighetene til å skape et faglig felleskap for utforsking av god lærerutdanning.

Den begrensede empiriske litteraturen kan si oss noe om mulige virkninger, som for eksempel hvordan lokale planer legges tett opp til rammeplanene og nasjonale retningslinjer (se for eksempel Singh, 2021; Borgund, 2022). Samtidig er det verdt å nevne at forskningslitteraturen er noe begrenset på dette området, og det er krevende å studere virkninger av rammeplaner i lærerutdanningen utover å se på utvikling av planer og organisering i utdanningene (Eritsland, 2003) – til det er det for mange andre variabler involvert. Et eksempel på dette er praksis: praksis er relativt detaljert forankret i rammeplanen, for eksempel med tanke på antall dager og at den skal være «veiledet, variert og vurdert», samtidig som evalueringer ofte viser at studentene er lite fornøyde med praksisopplæringen i utdanningene (Ulvik et al., 2021; NOKUT, 2022; 2023a).

I første del av kapitlet vil vi imidlertid forsøke å gi en ytterligere belysning av spørsmålene om rammeplanens «virkninger» så vel som fordeler og ulemper sett fra institusjonenes og utdanningenes perspektiv. I andre del av kapitlet går vi nærmere inn på synspunkter og perspektiver fra lærerutdannere selv, med særlig oppmerksomhet rettet mot lærerutdannelses faglighet og hvordan den kommer i spill med rammeplanstyringen.

4.2 Aktørene om rammeplaners «virkninger»

For å belyse spørsmålet om rammeplanens «virkninger», tar vi utgangspunkt i sentrale aktørers perspektiver og synspunkter. Vi har i dette henseende analysert nylige innspill fra tre aktuelle prosesser høsten 2023: (1) Høringsinnspill til profesjonsmeldingen, (2) selvrapporteringen lærerutdanningene har gjennomført i forbindelse med NOKUT-evalueringen av GLU, og 3) høringsinnspill til fase en av arbeidet med å gjøre styringen av lærerutdanningene mer overordnet.

De første dokumentene vi har sett på er hentet fra nettsidene til Kunnskapsdepartementet (2023a; 2023b) og utdragene primært hentet fra svar på (deler av) spørsmålet «Korleis påverkar rammeplanane kvalitet og gjennomføring i profesjonsutdanningane?». Her er avsenderen UH-institusjonene sentralt. Videre har vi hentet informasjon fra den første devalueringen av grunnskolelærerutdanningene (NOKUT, 2023c). Her har institusjonene, der avsenderen er grunnskolelærerutdanningene, fylt inn et åpent felt under temaet «Balansen mellom nasjonal styring og institusjonenes ansvar og autonomi». Det er svarene under disse feltene vi ser nærmere på i fortsettelsen. Rammeplaner nevnes ikke spesifikt som ledende her, men i en tekst tidligere i selvrapporteringsskjemaet som institusjonene har brukt. De siste dokumentene er hentet fra høringsinnspillene etter fase 1 i arbeidet med å gjøre styringen av lærerutdanningene mer overordnet, og der avsender er alle lærerutdanningene. Det er sannsynlig at ledere på ulike nivåer har vært sentrale i utarbeidelsen av innspillene vi analyserer, men gitt at vi vet lite om hvordan involveringen har vært bruker vi i fortsettelsen «institusjonene» og «lærerutdanningene».

4.2.1 Overordnet om rammeplanene

Dersom vi ser på institusjonenes syn på rammeplaner som styringsvirkemiddel mer overordnet er det tydelig at de fleste institusjonene ønsker mindre grad av styring gjennom rammeplaner. Samtidig varierer oppfatningene langs et kontinuum fra institusjoner som uttrykker at de ikke ønsker rammeplanstyring, for eksempel begrunnet prinsipielt, til institusjoner som ser nasjonal styring gjennom rammeplaner som hovedsakelig et gode.

Prinsipielt meiner NTNU at innhald og organisering av utdanningar ligg til institusjonane sin faglege autonomi, og at det ikkje er ønskeleg med rammeplanar. (NTNU)

Rammeplanar med trygt fagleg fundament kan bidra til å utvikle solide utdanningar som utdannar ansvarlege profesjonsutøvarar i tråd med standardar det er fagleg semje om, slik at Noreg i større grad kan gi eit likeverdig tilbod av offentlege tenester i heile landet. (OsloMet)

Mellom disse ytterpunktene finnes det er rekke ulike mellomposisjoner, der spørsmålet om styring gjennom rammeplaner vurderes opp mot omfang og begrunnelser spesielt. Den viktigste grunnen til at rammeplaner blir vurdert som positive av institusjonene er den nasjonale betydningen de har. Den nasjonale betydningen knyttes både til et argument om å sikre likeverdige utdanninger, og til å sikre ressurser til utdanningene. Her gis med andre ord rammeplanen en viktig ekstern funksjon. De mest fremtredende innvendingene er knyttet til at rammeplanstyring hindrer fleksibilitet og nytenkning. Vi kommer tilbake til dette i neste del.

En mer kvantitativt orientert analyse av argumentasjonene rundt rammeplaner som styringsvirkemiddel, har likevel en klar hovedvekt av motargumenter. Det er samtidig viktig å være oppmerksom på at denne argumentasjonen går i ulike retninger. Det handler ofte om institusjonenes behov for å belyse spesielle utfordringer knyttet til enkelte dimensjoner ved rammeplanstyringen. Eksempler på dette vil være at institusjonen som helhet kan ha behov for større grad av fleksibilitet i form av ressurser, mens utdanningene kan ha behov for en skjerming av de samme ressursene. Dette behovet knyttes særlig til gjennomføring av praksis, og kommer frem i innspillene til GLU-evalueringen.

4.2.2 Rammeplaners eksterne og interne funksjoner

Eksemplene over viser også at det her er snakk om det vi beskriver som rammeplanens eksterne og interne funksjoner, vil si om vurderingene først og fremst blir knyttet til forhold i institusjonene, eller til forventninger i samfunnet. Som beskrevet ovenfor går argumentasjonen «for» og «mot» rammeplaner også i ulike retninger, eller vi kan si at den responderer på ulike «drivkrefter». Med drivkrefter i denne sammenheng mener vi et hensyn som har innflytelse på

synet av rammeplanene som styringsvirkemiddel. De aktuelle drivkreftene har sammenheng med at innspillene har ulike adressater, selv om det er Kunnskapsdepartementet som er hovedadressat. Foruten den positive eksterne funksjonen rammeplaner knyttes til når det gjelder likeverdighet, knyttes også denne positive funksjonen til utviklingen av felles faglige standarder og profesjonselementet i lærerutdanningene. Nasjonale, faglige standarder i lærerutdanningene anses av mange å styrke tilbudet barn, elever og voksne får i barnehager og skoler, og samt å tydeliggjøre lærernes samfunnsoppdrag. Den positive eksterne funksjonen blir dermed også knyttet til en positiv intern funksjon ved å ha faglige diskusjoner rundt slike standarder.

Rammeplanane gjer det lettare å samanlikne den same profesjonsutdanninga på tvers av institusjonar. På lang sikt vil rammeplanar peike ut retninga for utdanninga og forskinga i profesjonen, slik at alle som tilbyr utdanninga utviklar feltet saman. (Universitetet i Bergen)

Det er viktig at rammeplanene sikrer profesjonselementet i utdanningene. Skal vi ha mer fleksibilitet, må rammeplaner sikre dette. (Høgskolen i Østfold)

En mer negativ ekstern funksjon knyttes til at lærerutdanningene ikke i tilstrekkelig grad oppleves som relevant for praksis i barnehager og skoler. Dette kan både handle (1) om spesifikke lokale behov, som at nyutdannede lærere med få fag ikke passer til behovene mindre skoler har til en bred kompetanse, og (2) om at kunnskapen som produseres og formidles i lærerutdanningene ikke oppleves som relevant (nok) for barnehager og skoler. Det er med andre ord både forhold ved strukturen og ved innholdet i lærerutdanningene som svekker legitimiteten til dagens utdanninger ut mot samfunnet. Dette argumentet er mer fremtredende hos noen institusjoner, og kan knyttes til geografiske områder der utfordringer med å dekke arbeidslivets behov er større.

USN er opptatt av å svare på behov for å utvikle en lærerutdanning som svarer på «breddeutfordringene» fra mange skoler, og tror det blir mulig ved en forenklet rammeplan. (USN)

Rammeplanene kan ha en konserverende effekt og være til hinder for kvalitetsutvikling og tilpasning til regionale behov og aktualitet. (Universitetet i Agder)

Den mest fremtredende argumentasjonen er likevel knyttet til den «negative» interne funksjonen rammeplaner som styringsmiddel er. Så å si alle institusjoner og lærerutdanninger fremhever at rammeplanene hindrer fleksibilitet og innovasjon i egen institusjon og på egen utdanning, og institusjonene og utdanningene uttrykker at det er et stort behov for at rammeplanene blir mindre omfattende enn hva de er i dag.

Vi vil si det så sterkt som at nasjonal styring til dels hemmer utvikling av studiestedets særpreg og identitet, i alle fall innenfor syklus 1. (Universitetet i Stavanger)

Detaljeringsgraden i forskriften og i retningslinjene bidrar til at handlingsrommet blir svært lite. Nasjonal detaljstyring står i veien for nyskaping og institusjonell tilpassing. (NLA Høgskolen)

I diskusjonene rundt de mer utfordrende sidene ved rammeplanstyringen er med andre ord spenningene mellom nasjonal styring og institusjonenes handlingsrom helt sentralt, og der et begrep om nyskaping er i kjernen. Det fremstår likevel som noe mer uklart hvordan dette begrepet – og utfordringen – skal forstås. Innspillene, og variasjonene mellom dem, kan delvis handle om at institusjonene ønsker å vise hva de kan få til på egen hånd og derfor ser dette som et argument for å få størst mulig handlingsrom, også når det gjelder å forvalte ressurser.

4.2.3 Hvordan skal vi forstå behovet for nyskaping?

Som sagt fremstår det som noe uklart hvordan nyskaping og innovasjon skal forstås når institusjonene og lærerutdanningene så tydelig formidler dette som en utfordring. Det kan synes som om synspunktene som fremmes først og fremst henviser til organisatoriske forhold, eller med hensyn til reglene i rammeplanen slik vi omtaler dem i kapittel 5. Det kan for eksempel handle om bruk av ressurser, innpassing av studier, tilpasning til lokale forhold og utvikling av alternative studiemodeller. Innspillene synes i noe mindre grad å eksplisitt diskutere mulighetene som ligger i å utvikle undervisningen innenfor rammeplanene. Betydningen som tillegges de nasjonale retningslinjene er også uklar i denne sammenheng. I hvilken grad vurderes de nasjonale retningslinjene, som et eksempel på myk styring, som styrende med tanke på innovasjon? Uklarheten synes for det første å handle om til dels ulike syn på det handlingsrommet som institusjonene har innenfor rammeplanene og nasjonale retningslinjer. Samtidig blir det også tydelig at handlingsrommet lokalt kan være en utfordring for institusjonene, og at rammeplanene i en del sammenhenger fungerer som en «buffer» mot interne faglige uenigheter.

Vi opplever dagens situasjon slik at vi stort sett kan prøve ut det vi ønsker innenfor rammene ved å utnytte det handlingsrommet som ligger i det nasjonale og lokale planverket. (OsloMet)

NTNU støtter en forenkling av forskrift for rammeplan, slik det nå legges opp til. De ønsker dog ikke for store endringer på grunn av at interne faglige omkamper eventuelt kan bli resultatet ved for store endringer. (NTNU)

Enkelte av institusjonene nevner også betydningen evalueringer og tilsyn har i utviklingsarbeid.

UiB meiner at ein framover ikkje bør leggje inn vesentlege strukturelle endringar av rammeplanar (med nye utbytteformuleringar eller fleire praksisdagar), såframt det ikkje er tale om forenklingar. Andre justeringar vil så kunne skje gjennom den faglege dialogen som arbeidet med NOKUT sine evalueringar av lektorutdanningane er døme på. (Universitetet i Bergen)

Behovet for å utvikle fleksible utdanningstilbud vil fremover øke, og dermed vil behovet for tilsyn og nasjonal styring være viktig. (Høgskolen i Volda)

En gjennomgang av høringsinnspillene i fase 1 i departementets arbeid med å gjøre styringen av lærerutdanningene mer overordnet kan gi et bedre innblikk i hvilke områder grunnskolelærerutdanningene ønsker mer nasjonal styring, og hvor de ønsker mer handlingsrom. Så å si alle institusjoner støtter at det skal bli enklere å innpasse fag og utdanninger i lærerutdanningene. Særlig knyttes dette til rekruttering. Samtidig er det også en bekymring for at dette skal føre til økt ulikhet, som blir et slags kjerneargument på tvers.

Vi er meget bekymret over ulik praktisering rundt om på institusjonene. (Høgskolen i Volda)

Det er først og fremst mindre justeringer i rammeplanene som uforbeholdent støttes i utdanningene, som for eksempel forslag om endringen «Praksisstudiet skal være tilpasset studentenes fagvalg». Praksis står ellers frem som et område der lærerutdanningene ønsker sterk styring, som handler både om å sikre ressurser og sikre at studentene får god og variert tilgang til kompetanse og kunnskap fra barnehager og skoler. Mens høringsinnspillene tyder på et ønske om sterk styring på praksis, så er arbeid med vitenskapsteori og metode et område der institusjonene ønsker mer handlingsrom. Dette er nok et uttrykk for at forskningskompetanse er noe institusjonene internt opplever å ha god kompetanse på, mens innhold som knyttes til praksis også handler om å bli kjent med en annen institusjon – barnehagen eller skolen – og med det også en annen institusjonell kultur. Det er her snakk om en større forskjell som det er viktig å ha med seg, der det vi ofte beskriver som «praksis» representerer et komplisert felt med sine egne styrker og utfordringer, og der sistnevnte ikke bare kan løses internt i institusjonene.

Det er særst viktig med sterke føringar og forventningar om profesjonsretting og praksisnærhet (Høgskolen i Østfold)

I innspillene kommer det også et annet tydelig trekk til syne, nemlig at det som kan argumenteres å forekomme som relativt små forslag endringer i rammeplanene fra utvalget, så peker utdanningene interessant nok mot fase 2 i arbeidet med mer overordnet styring av utdanningene. På den ene siden kan denne «forsiktigheten» tolkes som et uttrykk for en «compliance-kultur» i utdanningene der det er mindre tradisjon for faglig nyskaping. På den andre siden kan det tolkes som en god innsikt i utdanningene om hvordan styringen gjennom rammeplaner henger sammen

med andre styringsvirkemidler, og at det som kan virke som små justeringer i rammeplanene kan ha store konsekvenser med tanke på finansiering, mobilitet mellom institusjoner, og evalueringer, og særlig dersom det åpnes opp for å utvikle alternative studiemodeller.

Noen institusjoner legger stor vekt på særeghetene ved utdanningene og behovet for å beholde flere rammeplaner, mens andre fremhever behovet for én felles rammeplan. I innspillene kommer det også til uttrykk hvordan endringer i styring av skolen påvirker lærerutdanningens oppfatninger om hva slags kunnskap som er viktig i utdanningene, og for hva som bør inn i læringsutbyttebeskrivelsene, for eksempel med tanke på mer tverrfaglighet i skolen. I ett av innspillene kommer det også til uttrykk at det er formuleringer i rammeplanen som har ført til nyskaping på egen institusjon, og som igjen knyttes til høy grad av gjennomstrømning i studiene. I høringsinnspillene virker lektorutdanningene og PPU å være minst fornøyd med de foreslåtte endringene i fase en:

I utkastet fra rammeplanutvalget er det i liten grad gjort forenklinger eller fjernet strukturelle hindre. Tvert imot inneholder utkastet flere nye strukturelle hindre, og det er gjort substansielle endringer i utdanningens innhold. (Universitetet i Oslo).

Innspillene til fase 1 er også interessante fordi noen av innspillene i tillegg viser at jo mer konkrete forslagene til endringer blir, jo mer tilbakeholdne synes lærerutdanningene å være til endringer. Dette er viktige differensieringer, fordi de kan vise til betydningen av å fremme forslag om kvalitativt andre måter å styre lærerutdanningen på, og ikke bare diskutere dette kvantitativt.

4.2.4 Dagens drivkrefter for endring

En nærmere analyse av argumentene som institusjonene og lærerutdanningene bruker «for» og «mot» rammeplaner som styringsvirkemiddel har gitt oss en inngang til å komme videre fra det generelle bildet av at de fleste er «for» rammeplanstyring, men uenige om hvor detaljerte, overordnede og styrende de skal være. Lærerutdanningsmiljøene i UH-sektoren og skolene synes å være mer positive enn UH-institusjonene til rammeplanstyring. Analysene viser også at jo nærmere lærerutdanningene innspillene er formulert, jo mer positive er institusjonene til styring gjennom rammeplaner.

Foruten de mer prinsipielle standpunktene knyttet til rammeplaner som styringsvirkemiddel, identifiserer vi særlig tre drivkrefter for institusjonenes synspunkter: sviktende rekruttering til lærerutdanningene, forventninger om mer relevante utdanninger opp mot lokale behov, og en angivelig mangel på innovasjon i utdanningene. Disse drivkreftene kan vi si at befinner seg på ulike nivåer: nasjonalt, regionalt og institusjonelt. De henger også relativt tett sammen, på den

måten at det er særlig de lave søkertallene til lærerutdanningen og utfordringene med å rekruttere og beholde lærere med den riktige kompetansen i barnehager og skoler landet rundt, som fører til forslag på alle nivåer om mulige løsninger. På institusjonsnivå kan det føre til forslag om organisatoriske endringer, for eksempel utprøving av alternative studiemodeller, og til for eksempel å flytte studieplasser mellom utdanninger. Dette kan føre til spenninger mellom institusjoner, og innad på institusjonene. Slike spenninger kom godt til syne i analysene av innspillene til pågående prosesser, og belyser dermed kompleksiteten i spørsmålet om fordeler og ulemper ved rammeplaner som styringsvirkemiddel.

Nær sagt alle institusjonene vektlegger den positive eksterne funksjonen rammeplanstyringen har med tanke på å sikre en likeverdig utdanning, og mange fremhever profesjonselementet og felles faglige standarder som en viktig ekstern funksjon. Begge deler knyttes til kvalitet i lærerutdanningene nasjonalt og til tilbudet barn og elever får i barnehager og skoler. Samtidig fremhever nesten alle den mer negative funksjonen rammeplanstyringen har internt på institusjonene med tanke på å hindre nyskaping og innovasjon. Denne synes imidlertid først og fremst å være knyttet til spørsmål om rammeplanens regler mer enn prinsipper, og dermed til organisatoriske forhold mer enn performative forhold. Med performative mener vi her forhold til knyttet til nyskaping og det vi kan beskrive som fagligheten i undervisning og forskning.

4.3 Faglighet i lærerutdanningene

I innspillene kan vi også se en fjerde drivkraft for ønsket om endringer i rammeplanstyringen, nemlig utviklingen i størrelsen på lærerutdanningene og mer faglig tyngde over tid. Dette viser seg blant annet gjennom at flere ansatte i utdanningene har fått førstekompetanse (se for eksempel Caspersen & Smeby, 2023). Denne drivkraften er imidlertid ikke så eksplisitt uttalt i innspillene, men vi anser den som helt vesentlig for diskusjonen. I fortsettelsen vil vi derfor rette oppmerksomheten mot det vi beskriver som fagligheten i utdanningene, med utgangspunkt i synspunkter fra lærerutdannerne selv om hva slags kunnskap og kompetanse de mener er viktig. Denne inngangen har et utgangspunkt i problembildet som ofte blir gitt om at den politiske styringen av lærerutdanningene går på bekostning av den faglige utviklingen i lærerutdanningen og som vi både finner i institusjonenes synspunkter over og i eksisterende forskning over tid (for eksempel Hamre & Hamre, 2017; Karlsen, 2005; Karseth, 2020), *samtidig* som det de senere årene har skjedd en akademisering av lærerutdanningene (Messel & Smeby, 2017).

Fagligheten i lærerutdanningene blir derfor viktig å undersøke videre siden en solid vitenskapelig kunnskapsbase kan gi grunnlag for økt lokalt handlingsrom fordi politikere og samfunnet for øvrig stoler på at lærerutdanningene har den nødvendige kompetansen til å ta ansvar for å sikre

og utvikle kvaliteten i egne utdanninger og i forskningsaktiviteten. En omforent kunnskapsbase i lærerutdanningene vil igjen kunne bidra til å sikre likeverdighet på tvers av institusjoner, og at lærerutdanningen selv kan «holde orden i eget hus» (Molander & Terum, 2008). En annen måte å uttrykke dette på er at lærerutdanningene er *profesjonsbyggere*, med en vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskapsbase og sett av verdier som utgangspunkt for sin praksis og identitet.

Forskning er en sentral dimensjon i utviklingen av lærerutdanningenes kvalitet, samtidig som vi vet en del om at lærerutdanningene ikke har en omforent, vitenskapelig kunnskapsbase som utgangspunkt. Kunnskapsproduksjonen i lærerutdanningen kjennetegnes fortsatt av å være pluralistisk, 'contested' og lite kumulativ (Hermansen & Mausestagen, 2023; APT, 2020). For eksempel viser en fersk bibliometrisk analyse et fragmentert internasjonalt forskningsfelt, der det er tydelige utfordringer knyttet til relativt store forskjeller i orienteringer i forskningen (Lindblad, Samuelsson & Nelhans, 2023). En annen nylig publikasjon fremhever mangelen på forskning på ulik organisering av lærerutdanninger så vel som mangel på akkumulering av kunnskap fra slik forskning (Menter, 2023). Menter (2023) argumenterer også for at det er behov for mer flerfaglig forskning i og på lærerutdanningene. I sluttrapporten fra det internasjonale panelet som fulgte implementeringen av masterprogrammene i GLU anbefaler for eksempel også panelet at det i større grad foregår forskning på tvers av institusjonene, og som slik kan bidra til utviklingen av en mer solide og omforent kunnskapsbase for forskning i og på lærerutdanning (APT, 2020).

4.3.1 Økt forskningsaktivitet, men variasjoner

Det har skjedd mye når det gjelder de ansatte i lærerutdanningene sin forskningskompetanse og FoU-aktivitet i den samme tidsperioden. I en nylig publisert studie av Caspersen og Smeby (2023) undersøker de endringer i lærerutdannernes holdninger til forskningsbasert lærerutdanning i Norge ved å sammenligne resultater fra en spørreundersøkelse gjennomført i 2008 med resultater fra samme undersøkelse i 2021. I denne perioden har det blitt tatt mange initiativer for å styrke lærerutdannernes forskningskompetanse. Studien finner da også at lærerutdannernes holdninger har endret seg henimot en mer forskningspositiv tilnærming. Endringene er i noen grad knyttet til at det i dag er flere forskningserfarne ansatte i lærerutdanningene, men de positive holdningene til forskningsbasert lærerutdanning ser også ut til å være et spørsmål om kultur og identitet.

NIFU-rapporten *FoU-aktivitet i grunnskolelærerutdanningene (GLU)*, gjennomført på oppdrag fra NOKUT, viser at NTNU, HVL og OsloMet står for om lag 40 prosent av den vitenskapelige publiseringen knyttet til GLU i Norge. Kartleggingen viser også at NORD, USN, HINN og UiA i høy grad bidrar med publisering. Disse institusjonene står til sammen for cirka 35 prosent av publiseringen, mens de seks øvrige utdanningene hver ligger på i underkant av 5 prosent.

Rapporten viser samtidig viser fremtredende fagprofiler i den vitenskapelige publiseringen i utdanningene, og hvilke temaer som samler forskergrupper. De fem kategoriene som trådte frem var pedagogikk, fagdidaktikk, skoleforskning og læring, profesjonsforskning, samt utdanning og samfunn. Det publiseres mest innenfor pedagogikk og utdanning (Slette et al., 2023).

En lignende, positiv utvikling har blitt identifisert innenfor forskning i barnehagelærerutdanningene (Furunes et al., 2021). En forskningsgjennomgang gjennomført av Kunnskapssenter for utdanning viser økning i antall publikasjoner over tid, og at andelen publikasjoner med middels og høy kvalitet øker noe. Disse funnene tyder på at ansatte i barnehagelærerutdanningene forsker mer enn tidligere og at det sannsynligvis finnes flere aktive barnehageforskere. Med denne utviklingen skapes det et bedre grunnlag for at barnehagelærerutdanningene så vel kompetanseutvikling innenfor dette området kan bli mer forskningsbasert. Kategoriene «Pedagogiske praksiser» og «Undervisning og læring» øker mest, noe som tyder på at forskningens relevans for praksisfeltet øker tilsvarende (Furunes et al., 2021).

Det eksisterer også ulike forståelser av hvordan forskning bør knyttes til lærerutdannelsens kompetanse, og i hva som er den viktigste kompetansen en lærerutdanner har (Caspersen & Smeby, 2023). I tillegg til å bli kritisert for å være for lite akademisk på den ene siden, og for lite praksisrettet på den andre, så er det utfordringer knyttet til å forene fag og pedagogikk i utdanningene. Mens pedagogikkfaget har blitt bærer av en sterkere orientering mot problemstillinger i praksisfeltet over tid, rapporterer lærerutdannerne i fagdidaktiske miljøene ikke den samme orienteringen. Caspersen og Smeby (2023) finner at lærerutdannere som opplever å ha en sterk profesjonsidentitet til lærerutdanningen som en «helhetlig profesjonsutdanning», i noe større grad vektlegger involvering av studenter i forsknings- og utviklingsaktiviteter, og i noe større grad oppgir å sørge for at studentene er oppdatert på forskningsfronten innen sitt fag. Denne forskjellen beskrives av Caspersen og Smeby (2023) som en forskjell mellom «profesjonsrettede pedagoger» og «disiplinorienterte fagdidaktikere».

En studie av FoU i grunnskolelærerutdanningen viser også at lærerutdannerne ofte vektlegger forskningsperspektiver i eget fag mer enn utvikling av en generell FoU-kompetanse som de kan ta i bruk som lærere (Thorsen & Lundberg, 2022). En kartleggingsstudie av bachelor- og masteroppgaver i lærerutdanningene fant også at det ofte var utydelig hvilken funksjon oppgavene skulle ha, både i studentenes utdanning og i den videre yrkespraksisen (Lorentzen, Afdal, Risan & Holmeide, 2022). Dette kan beskrives som noe overraskende gitt at bachelor- og masteroppgaven har vært betraktet som viktige for å integrere forskning i utdanningen og utvikle kunnskap og ferdigheter lærere bør ha (Messel & Smeby, 2017; Caspersen & Smeby, 2023).

4.3.2 Hvordan brukes handlingsrommet?

En gjennomgående utfordring ved rammeplanstyring ble tidligere beskrevet som at den hindrer nyskaping og innovasjon i utdanningene, men ofte knyttet til organisatoriske forhold mer enn performative. Når det gjelder handlingsrommet for utvikling av ny organisering og nytt innhold i utdanningene innenfor de eksisterende rammeplanene, så handler noe av denne problemstillingen om hvordan de nasjonale retningslinjene forstås. Som beskrevet i kapittel 5 må de nasjonale retningslinjene forstås som en form for myk styring, samtidig som de får en noe uklar status slik de er beskrevet i rammeplanen. Hvordan innovasjon innenfor de nasjonale retningslinjene forstås, handler om hvordan handlingsrommet forstås, men det kan også være en tidsdimensjon i spill. Følgeevalueringen for grunnskolelærerutdanningene fant at de fleste lærerutdanningene la seg tett opp mot de nasjonale retningslinjene (Følgegruppen for lærerutdanningsreformen, 2014).

Dette bekreftes også i empiriske undersøkelser. En kvalitativ studie av matematikklærerutdanneres utforming av faget matematikk for trinn 5-10, finner for eksempel at rammeplanene former emneplanene temmelig direkte: «Emneplanene som tar utgangspunkt i RP10, har for det meste formuleringer som er veldig like dem som er i rammeplanen» (Singh, 2021, s. 161). Dette handler altså ikke primært om lærerutdannernes formelle handlingsrom, men hvordan det opplevde handlingsrommet innsnevres av en type styringslogikk. Dette perspektivet blir i Singh (2021) knyttet til ideen om «governmentality»: «Subjekter begynner å regulere seg selv og sine handlinger og forsøker å normalisere sine tenke- og væremåter for blant annet å framstå som bedre subjekter av en bestemt diskurs» (Singh, 2021 s. 38). Lignende funn gjøres i en kvalitativ studie av fire barnehagelærerutdanninger, der Borgund (2022) finner at lederne er opptatt av å oppfylle forskriften og «levere det styresmaktene krever» (s.460). De nasjonale retningslinjene brukes som en sjekklister for utvikling av emneplaner, heller enn et verktøy for evaluering. Samtidig ønsker institusjonene mer frihet og handlingsrom, særlig for å bruke lokale ressurser bedre, og møter forventningene med både «lojalitet og ei kritisk tilnærming» (s.462).

I en nylig publisert populærvitenskapelig artikkel viser Bjørkvold (2023) til hva hun tolker som et handlingsrom innenfor rammeplanene. Basert på arbeidet med å utvikle en såkalt entreprenuriell master finner hun at denne måten å organisere og gjennomføre masteroppgaven i grunnskolelærerutdanningen på, ikke blir begrenset i forskriften. De nasjonale retningslinjene derimot, kan tolkes som at et slikt innovasjonsarbeid med masteren ikke er mulig. Her refererer Bjørkvold imidlertid til at «forskriften er et absolutt og at retningslinjer er nettopp retningslinjer» (s. 36), og har med denne bakgrunnen gjennomført innovasjonsarbeidet med masteren. Dette kan også tolkes som at faglig ansatte i lærerutdanningene i større grad ser retningslinjene som myk styring, og at de faglige begrunnelsene spiller en vesentlig rolle for hvordan handlingsrommet ses.

4.4 Avslutning

Dette kapitlet har vist frem variasjoner i aktørenes synspunkter på rammeplaner som styringsvirkemiddel i lærerutdanningene. De har belyst oppfatninger om både «virkninger» av, og fordeler og ulemper med rammeplanstyring, og variasjoner på tvers av både institusjoner, nivå og type utdanninger. Felles er imidlertid noen drivkrefter for ønsket om nyskaping og innovasjon i utdanningene, som er sterkt preget av rekrutterings- og kompetanseutfordring i utdanningene, i barnehager og i skoler. Her er det skiller, men også sammenhenger, mellom organisatoriske nyskaping, som ønsket om å utvikle alternative studiemodeller, og performative, utvikling av undervisningen og forskningen. Et mål med kapitlet har også vært å vise at dette henger sammen på den måten at en solid og omforent kunnskapsbase i lærerutdanningene *også* vil kunne bidra til å kunne imøtekomme bekymringen om mindre likeverd og profesjonsretting i lærerutdanningene. En omforent kunnskapsbase betyr i denne sammenhengen ikke nødvendigvis at det skal være en felles kunnskapsbase, men en utvikling der lærerutdanningene selv inngår i kritiske og kontinuerlige diskusjoner om ambisjoner, nivå og retninger for forskning både i, om og på lærerutdanningene.

5. Rammer for rammeplaner

Hovedpoeng

- Rammeplaner er ikke nødvendigvis uforenlige med akademisk frihet
- Rammeplaner må ses i sammenheng med øvrige styringsvirkemidler
- Hvorvidt det styres gjennom prinsipper eller regler har betydning

5.1 Introduksjon

Som institusjon representerer rammeplaner statlige krav til lærerutdanningene. Det er med andre ord et sett forpliktelser som er fastsatt eksternt. Tar man bort det legale forpliktelsesaspektet, blir rammeplaner et annet instrument. Selv om rammeplaner kan ligne innholdsmessig på retningslinjer som blir utformet av UHR-LU, så skaper forskrifter rettigheter og plikter på et vis som retningslinjer ikke gjør. I dette kapitlet forsøker vi å tydeliggjøre noen analytiske og normative rammer for styring gjennom rammeplaner. Kapitlet vil se nærmere på hvordan rammeplaner forholder seg til akademisk frihet, samt hvordan «forenkling» av rammeplaner kan ta ulike former avhengig av hvilke typer standarder som brukes.

5.2 Rammeplaner instruerer

Det kan innledningsvis være verdt å minne om forskjellen på statlig styring gjennom lov og styring gjennom andre typer betingelser. I rettsteori gjøres et nyttig skille mellom fire måter å styre adferd på: lov, normer, marked og arkitektur (Lessig, 2006; Postema, 2022, s. 298). Både lover og normer styrer gjennom å gi instruks, for eksempel et skilt som forteller hva fartsgrensen er eller en streng pekefinger fra en bekymret forelder. Forskjellen mellom lover og normer er at instruks kommer fra staten i første tilfelle. Markedsmekanismer og arkitektur, derimot, gir ikke instruks, men endrer betingelser for handling. Bøter skaper for eksempel et økonomisk insentiv til lav fart ved å gjøre overtredelse dyrere (men de sender naturligvis et normativt signal i tillegg). En fartsdump er en arkitektonisk endring som gjør fartsovertredelse vanskelig av fysiske årsaker.

Rammeplaner kan ikke reduseres til en kollegial normlogikk, en markedsbasert insentivlogikk eller en arkitektonisk styring av omgivelser. Rammeplaner opererer i et samspill med disse andre logikkene, men de hører hovedsakelig til en *instrukslogikk*. Dette kan ikke endres ved å myke opp modalitet i språket, for eksempel fra «skal» til «bør». Det blir en mykere instruks, men fortsatt en instruks. Og uansett kan oppmyking for noen innebære plikter for andre (for eksempel plikt til å vurdere skjønnsbruk eller avstå fra inngripen).

Poenget med å framheve dette er at rammeplaner ikke bare kommer som et tillegg til retningslinjer, budsjettprioriteringer, organisatoriske struktureringer, evalueringer, studentbarometre og mer. De representerer en kvalitativt annen type styring. Rammeplaner styrer gjennom instruksjoner som skal forstås og etterleves av kompetente mottakere. Budsjettindikasjoner, eksamensresultater og tilfredshetsundersøkelser må også tolkes og responderes på, men her må tolkningen ta høyde for at det kan være et mangfold av variabler som spiller inn og at ikke alle tendenser har rasjonell begrunnelse. Instruksjoner må derimot legitimeres gjennom grunner som viser at de er akseptable i henhold til visse gyldige standarder.

5.3 Rammeplaner og akademisk frihet

En viktig standard for å avgjøre hvorvidt instruksjonen er gyldig, er om den respekterer akademisk frihet. Behov for vern av den akademiske friheten for lærerutdanningene har særlig gjort seg gjeldende etter at utdanningene har blitt innskrevet i høyere utdanningsinstitusjoner. Dette krever en akademisk kultur med vekt på faglig autonomi (se diskusjon i Grimen, 2009, særlig ss. 56-57). Samtidig stilles det høyere krav til en forskningsbasert lærerutdanning. Akkurat hva som legges i «forskningsbasert» – og hvorvidt det innebærer en forbedring av utdanningen – er noe omstridt (Kyvik & Vågan, 2014). Det har imidlertid lenge vært en ambisjon fra statlig hold at lærerutdanningen skal drive FoU-arbeid av høy kvalitet, og det blir gjentatt i *Lærerutdanning 2025*: «God integrering av utdanning og forskning er en av hovedoppgavene til lærerutdanningene» (Kunnskapsdepartementet, 2017a). I tråd med dette har det foregått en «praksisrettet akademisering», med en type kompetanseutvikling som blant annet har gitt utslag i økt formell akademisk kompetanse blant lærekraftene og økt vitenskapelig publisering (Messel & Smeby, 2017).

Svaret angående hvorvidt rammeplaner respekterer den akademiske friheten er ikke opplagt. Stjernø-utvalget hevder at rammeplanstyring og akademisk frihet mest sannsynlig er uforenlig, og fortsetter med en påpekning av den faglige frihetens betydning for kvalitet:

Kvalitet oppnås best gjennom utøving av faglig skjønn, kombinert med god faglig ledelse. Avskaffelse av rammeplanene vil slik sett være i tråd med Kvalitetsreformens vekt på faglig og institusjonell autonomi, noe som kanskje også kan stimulere til at FoU-virksomheten i større grad rettes mot profesjonskvalifisering og yrkesutøvelse (NOU 2008: 3, ss. 149).

Her virker imidlertid Stjernø-utvalget å diskutere rammeplaner slik de faktisk har blitt utformet, og ikke hvilket potensiale de kan ha. I den grad potensialet for ulike utforminger diskuteres, så handler det om grader av forenkling. Utvalget holder hele tiden døren åpen for at forenkling til et minimum kan gjøre rammeplaner forsvarlige. Som vi skal se nedenfor i diskusjonen om regler

versus prinsipper, finnes det grunnleggende sett ulike måter å forenkle på. Men allerede en distinksjon mellom omfattende og forenklede rammeplaner viser at det ikke er gitt at rammeplaner er uforenlige akademisk frihet og utøving av faglig skjønn. Forenklede rammeplaner vil i utgangspunktet overlate mye til skjønn, men det reelle skjønnsrommet avhenger også av hvilke friheter som gis tilsynsmyndigheter og andre aktører. Dette skal vi også komme tilbake til. Stjernø-utvalget påpeker at regulering gjennom «nasjonal rammeplan innebærer at høyskolene ikke står fritt til å definere innholdet i utdanningene selv» (NOU 2008: 3, s. 148). Dette sier i seg selv lite om hvorvidt rammeplaner er forenlige med akademisk frihet. Ikke alle innskrenkinger av faktisk institusjonell og faglig frihet er innskrenkinger av akademisk frihet som normativt begrep. Underdal-utvalgets utredning *Akademisk frihet* (NOU 2006:19) låner en definisjon av akademisk frihet som tydeliggjør at det er en *frihet til å realisere faglige standarder*. «Academic freedom may be defined as the freedom to conduct research, teach, speak, and publish, subject to the norms and standards of scholarly inquiry, without interference or penalty, wherever the search for truth and understanding may lead» (*Global Colloquium of University Presidents*, 2005).

På den ene siden tilsier dette at rammeplaner er problematiske med tanke på akademisk frihet, ettersom de legger klare begrensninger på friheten til å undervise i henhold til rent faglige normer. Når rammeplaner har omfattende instruksjoner om progresjon og vektning av hensyn, så styres ikke utdanningen av interne normer, men av eksterne forskrifter. På den andre siden kan det være misvisende å si at rammeplaner strider mot akademisk frihet når det gjelder forventninger om at «Utdanningen skal bygge på forskningsbasert kunnskap som et grunnlag for profesjonsutøvelse og kontinuerlig profesjonell utvikling, og bidra til kritisk refleksjon og profesjonsforståelse» (Rammeplan for barnehagelærerutdanning) eller at kandidaten «kan analysere og vurdere relevante faglige og etiske problemstillinger og bidra til utvikling av faglig felleskap på den enkelte skole» (Rammeplan for grunnskolelærerutdanning trinn 1-7).⁴⁹ Slike formuleringer kan være i tråd med akademisk frihet som begrepsmessig betinget av normer og standarder for forskning. Men rammeplaner er altså ikke begrenset til slikt innhold, det finnes i dag mye detaljregulering som like gjerne kan bidra til fremmedgjøring og strategisk tilpasning uten pedagogisk gevinst.

5.4 Lærerutdanningenes formelle handlingsrom

Underdal-utvalgets utredning *Akademisk frihet* framhever en nyttig distinksjon mellom akademisk frihet som *formell rett til selvstyre* og *reelt handlingsrom*, hvor førstnevnte er ivaretatt gjennom lovverk, mens sistnevnte avhenger av «ressurstilgang, styringspraksis og andre forhold som ikke er regulert i loven» (NOU 2006:19, s. 13). Det er altså en distinksjon mellom å ha rettmessige krav og å ha

⁴⁹ Alle henvisninger til rammeplaner i dette kapitlet viser til gjeldende forskrifter per november 2023.

faktisk anledning til å realisere sine rettigheter. Denne distinksjonen gjør forholdet mellom rammeplaner og akademisk frihet mer komplisert.

Den formelle retten til selvstyre er i seg selv noe tvetydig. Et utvalg av paragrafer i UH-loven viser at lærerutdanningene står i et komplekst spenningsfelt:

§ 1-5.Faglig frihet og ansvar

- (1) 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.
- (2) Universiteter og høyskoler kan ikke gis pålegg eller instruksjoner om
 - a. læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet
 - b. individuelle ansettelses eller utnevnelser

§ 2-1.NOKUTs oppgaver og myndighet

(3) NOKUT skal akkreditere institusjoner og studietilbud, føre tilsyn med institusjonenes kvalitetsarbeid og føre tilsyn med at institusjoner og eksisterende studietilbud fyller gjeldende standarder og kriterier for akkreditering. NOKUT kan benytte andre virkemidler og gjennomføre andre tiltak, så langt de er i samsvar med formålet med NOKUTs virksomhet.

§ 3-2.Grader, yrkesutdanninger og titler

- (1) Kongen bestemmer hvilke grader og yrkesutdanninger en institusjon kan gi, den tid det enkelte studium skal kunne gjennomføres på, og hvilken tittel graden eller yrkesutdanningen gir rett til. Departementet kan gi forskrift om et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og om institusjonenes adgang til å gi grader og yrkesutdanninger i samarbeid med andre institusjoner. Departementet kan gi forskrift om krav til høyere grad og om omfang av selvstendig arbeid i høyere grad.
- (2) Departementet kan fastsette nasjonale rammeplaner for enkelte utdanninger

Disse punktene i loven viser til flere motsetninger. For det første er det en potensiell konflikt mellom lovfestingen av institusjonenes plikt til å «fremme og verne akademisk frihet» og

departementets brede adgang til styring. Departementet kan fastsette rammeplaner for utdanninger hos institusjoner som i utgangspunktet skal være uavhengige av politiske føringer.

For det andre er det en mulig spenning mellom rammeplanstyringen og grunnlaget for tilsyn. Rammeplaner danner del av grunnlaget for det tilsyn som utføres av NOKUT utfører. Men NOKUT står også fritt til å utforme tiltak og virkemidler som er i tråd med sitt institusjonelle formål, som vi allerede har påpekt er bredt formulert som å føre «tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning og stimulere til kvalitetsutvikling som sikrer et høyt internasjonalt nivå i utdanningstilbudene ved institusjonene» (§ 2-1, 2). Men hvorvidt rammeplaner fremmer kvalitet vil avhenge av deres utforming. Dersom rammeplanen inneholder føringer som hindrer kvalitet (f.eks. rigide bestemmelser om progresjon og vektning av fag), kan altså utdanningsinstitusjonene ende opp i et krysspress fra departement og NOKUT. Det vil naturligvis ikke ta form av at rammeplanene utfordres eksplisitt og direkte av NOKUT, men det kan være ideer om helhetlig som er vanskeliggjort av for mange og detaljerte regler. Ta for eksempel denne tilsynsuttalelsen:

Komiteén mener det er særlig positivt at studentens forskerblikk og forskningsbasert undervisningspraksis videreutvikles gjennom deltakelse i FoU-aktiviteter både i praksisfeltet og på høyskolen, utvikling av avgrensede FoU-prosjekt, og gjennom lesing, tolking og drøfting av aktuell skoleforskning sammen med både praksislærere og faglærere. (NOKUT, 2016, s. 34)

Som vi ser her, vektlegger rapporten et helhetlig blikk på hvordan forskerblikket skal fostres. Samtidig må utdanningene sørge for at praksis er fordelt etter en fastsatt mal og at fagene er porsjonert riktig, selv om det kan være lokale hensyn som gjør at progresjonen egentlig bør formes annerledes for å oppnå en godt integrert utdanning.

5.5 Lærerutdanningenes reelle handlingsrom

Det er også mulig å se rammeplaner som del av sikringen av reelt handlingsrom. Vi kan igjen bruke utdanningenes ansvar overfor NOKUT som eksempel:

I rapporter og analyser har f.eks. NOKUT slått fast at det ikke er mulig å gi fasitsvar på hva gode fagmiljø er eller hvordan de skal være satt sammen, og at ulike fagområder og utdanningstyper har ulike behov. Dette står i kontrast til mange av de kriteriene som ligger til grunn for akkrediteringsprosessene, hvor man i en samlet vurdering trekker på en lang rekke entydige kriterier, f.eks. om institusjonene kan vise til tilstrekkelig høy publisering ved universitetsakkreditering. (Lyby et al., 2020, s. 103)

Rammeplaner kan muligens utformes på et vis som forsterker signalet til NOKUT om at kvalitet i utdanning ikke kan reduseres til enkle kriterier, og dermed fungere som en beskyttelse av

lærerutdanningenes faglige autonomi. Det står for eksempel allerede i rammeplan for barnehagelærerutdanning at «Barnehagelærerutdanningen skal kvalifisere kandidaten til å utøve barnehagelæreryrket i et samfunn som preges av mangfold og endring» (§2.1) og i rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 1-7 står det «Utdanningen skal gi et profesjonsetisk grunnlag, ruste for kontinuerlig profesjonell utvikling og kvalifisere studentene til å videreutvikle skolen som en institusjon for danning og læring i et demokratisk og mangfoldig samfunn» (§1.4). Dette er formuleringer som ikke innbyr til å bruke entydige kriterier, men snarere en mer åpen tilnærming som tillater variasjon.

Men hvorvidt dette faktisk betyr beskyttelse av handlingsrom er usikkert. Kan «entydige kriterier» byttes ut med en holdning om at det ikke finnes «fasitsvar» (jf. sitatet ovenfor), uten at det dannes et sett med skyggekrakter? Selv om rammeplaner muligens kan utformes på et vis som beskytter akademisk frihet, kan ideen om fravær av «fasitsvar» føre til at tilsynsrapporter enten lager egne kriterier eller får et noe utflytende preg som skaper et tilsvarende utflytende forventningspress. Dette kan igjen medføre et press på det reelle handlingsrommet. Selv om institusjoner får formell rett til å forme utdanningen, kan utflytende signaler i tilsynsrapporter og andre vurderingsformer skape en tvetydighet innsnevrer det reelle handlingsrommet.

Det kan for eksempel handle om at betingelser for å sikre ulike typer økonomiske midler krever tydelig rammer. Konkrete instruksjoner i rammeplaner kan være svært viktige for å sikre lærerutdanningenes reelle handlingsrom i materielle henseender. De ulike forventningene som listes opp i en rammeplan skaper et begrunnet krav om ressurser. Dersom rammeplaner kommer med krav som ikke følges opp med tilstrekkelige økonomiske, organisatoriske eller faglige ressurser, kan de derimot skape en problematisk innsnevring av handlingsrommet, ettersom det kan kreve kompromisser på faglig kvalitet. Hva blir for eksempel utbytte av praksis på en statlig bestemt lengde uten ressurser til å integrere den i en progresjon som skal fostre forskerblikk?

5.6 Rammeplaner i et læreplanteoretisk perspektiv

Som vi har sett i kapittel 4, er spørsmålet om reelt handlingsrom i lærerutdanningene også avhengig av hvordan styringsvirkemidler *oppfattes*. Handlingsrommet forutsetter en kultur for å ta selvstendige valg innenfor gitt rammer, og å anse ikke-forpliktende dokumenter som rådgivende snarere enn avgjørende. Men da er det samtidig desto viktigere at det utvikles en tydeligere sjangerbevissthet både hos avsender og mottaker. Utflytende grenser i stil og formidling av rammeplaner og retningslinjer er problematisk i dette hensende.

Innenfor læreplanteori har det vært vanlig å snakke om distinksjoner mellom den formelle læreplanen, eller rammeplanen, og den oppfattede læreplanen. Oppfatninger av læreplaner og

rammeplaner, som vi blant annet redegjorde for i forrige kapittel, representerer med andre ord er en fortolkning av de formelle planene. Slike fortolkninger skjer gjennom opplevelse av muligheter, teoretiske perspektiver, erfaringer og så videre. Oppfatninger har naturligvis stor innvirkning på hva som blir den faktisk gjennomførte rammeplanen, så her er det viktig å støtte det formelle nivået med ressurser som gjør at den oppfattede rammeplanen registrerer potensialet og at den gjennomført rammeplanen utnytter muligheter.

Læreplanteori gir også nyttige perspektiver når det gjelder innsikt i hvordan læreplaner og rammeplaner kan utformes på ulike måter, både når det gjelder form og innhold. Utviklingen de seneste to tiårene henimot mer læringsutbytteorienterte læreplaner, både i skole og høyere utdanning (Prøitz, 2016), har medført en slags «lag-på-lag»-styring ved at læringsutbytteorienterte rammeplaner reflekteres i læreplaner på flere nivåer: overordnet nivå, programnivå, emnenivå og undervisningsnivå. En kritikk mot denne type læreplaner er at de kan tilrettelegge for en standardisering og kontroll som truer med deprofesjonalisering av underviserrollen (Aasen, Prøitz & Rye, 2015). Selv om dette er en kritikk som i første omgang gjelder læreplaner i skolen, er det verdt å være oppmerksom på at også utformingen av læringsutbyttebeskrivelser i rammeplaner for lærerutdanningene må gjøres med respekt for profesjonell ansvarlighet og dømmekraft. Dette tar oss over på en siste distinksjon som vi ønsker å framheve i denne rapporten, nemlig forholdet mellom prinsipper og regler.

5.7 Rammeplaners prinsipper og regler

Til nå har vi diskutert rammeplaner med noenlunde samme terminologi som Stjernø-utvalget, nemlig med henblikk på grad av «forenkling». Dette passer med det kvantitative språket som vi har påpekt som en gjennomgående trend i ulike relevante dokumenter (jf. kapittel 3). Men som vi påpekte innledningsvis i dette kapitlet, representerer rammeplaner en type legal styringslogikk. Rammeplaner instruerer en mottaker og forventer at mottakeren tolker og realiserer instruksjonen på et rimelig vis.

Men vi kommer ikke langt ved å simpelthen anse rammeplaner som lister med instruksjoner. Vi må først og fremst skille mellom to grunnleggende sett forskjellige typer standarder som det kan instrueres gjennom. I både rettsteori og -praksis er det vanlig å skille mellom standarder som tar form av *prinsipper* og *regler* (Frøberg, 2015). Hovedforskjellen mellom disse er at prinsipper er momenter som skal tas i betraktning når en beslutning skal tas, mens regler foreskriver at en konklusjon følger av kriterier. En fotballtrener skriker gjerne ut prinsipper («Ikke spill for defensivt!»), mens fotballdommeren anvender hovedsakelig regler («Ball utenfor sidelinjen betyr innkast»). Prinsipper staker ut en retning, mens regler angir en sammenheng mellom kriterier og

handling. Prinsipper må tenkes i sammenheng, mens regler er additive og endrer ikke hverandre. Prinsippet om lærerstudentens evne til kritisk og selvstendige refleksjon må for eksempel tolkes i lys av prinsipper om kollegialitet og felles utvikling av praksis. Men regler for praksislengde skal ikke nødvendigvis tolkes i lys av regler for timer med veiledning, de kan ofte bare respekteres hver for seg.

Det må understrekes at selv om vi kan trekke et logisk skille mellom prinsipper og regler, så krever det ofte tolkning for å gjenkjenne det i styringsdokumenter. Som det sies i den klassiske teksten i denne sammenhengen: «In many cases the distinction is difficult to make—it may not have been settled how the standard should operate, and this issue may itself be a focus of controversy» (Dworkin, 1977, s. 27). Utformingen av et styringsdokument kan altså ha unnlatt å bestemme om instruksene er prinsipper eller regler, og skape rom uenighet om tolkning. Gjelder dette rammeplaner?

Det er i alle fall ikke noe entydig markert skille i rammeplanene, men antakelig inneholder de begge deler. Ettersom det allerede har blitt påpekt at det kan være kontroversielt å tolke noe som enten prinsipp eller regel, så skal vi være forsiktige med å hevde bastant at visse komponenter havner på ene eller andre siden av skillet. Det logiske skillet virker imidlertid å passe noenlunde med rammeplaners oppdeling mellom «Virkeområde og formål» og «Læringsutbytte» på den ene siden og «Struktur og innhold», «Godkjennings- og fritaksbestemmelser» og «Ikrafttredelse og overgangsregler» på den andre. Det kan være særlig nyttig å se på forholdet mellom «Læringsutbytte» og «Struktur og innhold», ettersom disse går på de substansielle kravene til utdanningene.

Typiske punkt for læringsutbytte for ferdigheter i for eksempel barnehagelærerutdanningen er at studenten «kan bruke sin faglighet til improvisasjon i lek, læring og formidling» og kan lede og kan «veilede medarbeidere, reflektere kritisk over egen praksis og justere denne under veiledning» (Rammeplan for barnehagelærerutdanning). Dette virker ikke som regler som angir kriterier for en konklusjon, men prinsipper som viser til viktige hensyn og tenkemåter.

Under «Struktur og innhold» finner vi derimot setninger av typen «Praksisstudiet skal bestå av minst 100 dager veiledet, variert og vurdert praksis og være en integrert del av utdanningen. Praksisstudiet skal fordeles med minst 75 dager i løpet av de første to årene og minst 25 dager i løpet av det siste året. Inntil 5 dager kan legges til andre relevante praksisarenaer» (Rammeplan for barnehagelærerutdanning). Her er det regelstyring, hvor utdanningen må forholde seg til kvantifiserbare kriterier. Kravet om minst 75 dager praksis er ikke et hensyn som skal innpasses i en sammensatt faglig vurdering, men en ferdig konklusjon.

Det verdt å diskutere et par mulige innvendinger mot denne oppdelingen av rammeplaner. For det første skal læringsutbyttebeskrivelser følge logikken til kvalifikasjonsrammeverket, og der er slått fast at læringsutbyttebeskrivelser skal vise til *minimumskrav*.⁵⁰ Et prinsipp høres i utgangspunktet ut som noe annet enn et minimumskrav. Men prinsipper kan være både idealer og minimumskrav. En barnehagelærerstudent, eller barnehagelærer for den saks skyld, blir aldri ferdig å utvikle sin «faglighet til improvisasjon i lek, læring og formidling», men kan utvikle den såpass at det likevel regnes som godt nok for ansvarlig rolleutførelse. Dette forutsetter naturligvis en skjønnsmessig vurdering av hva som er godt nok. Prinsipper kan altså kun regulere viktige hensyn dersom det finnes kompetente mottakere som gir liv til dem på et forsvarlig vis.

En annen innvending er at læringsutbyttebeskrivelser er en oppsamling av mange typer standarder. For grunnskolelærere 1-7 henvises det både til «spesialisert innsikt i et avgrenset fagområde (masteroppgaven)» og beherskelse av «norsk muntlig og skriftlig, både bokmål og nynorsk». Her kan man for det første lese inn ting som ligner på regler, for eksempel at spesialisering skal skje gjennom masteroppgave eller at språket som beherskes skal være norsk muntlig og skriftlig. Eller så kan man si at selv om læringsutbyttene stort sett tar en annen form enn regler, så er de fortsatt en temmelig differensiert gruppe med kunnskapskrav, ferdighetskrav og generelle kompetansekrav. Og i tillegg skal læringsutbyttebeskrivelser tjene mange ulike typer mål, som informasjon til arbeidslivet, pedagogisk refleksjon, harmonisering mellom institusjoner og premisser for ansvarliggjøring (Eriksen, 2023).

Det ikke til å unngå at visse prinsippformuleringer av viktige hensyn kan implisere regler, og at de kan tjene ulike typer hensyn. Spørsmålet er imidlertid om noen kategorier i rammeplaner *bør* rendyrkes som prinsipper snarere enn regler. Det er utgjør en forskjell om instruksene gis i form av et viktig hensyn som skal integreres i en helhetlig vurdering, snarere enn en enkle kriterier. Og det er at hensynet ivaretas på et vis er følsomt for kompleksitet, behov for avveininger og mulighet for integrasjon i en større sammenheng. Igjen, dette gir mening dersom avsender har noenlunde tillit til mottaker. Alternativet er entydige regler som muliggjør mer mekanisk kontroll, men som vanskeliggjør godt skjønn.

5.8 Hvilken type forenkling?

Gjennom departementets ambisjon om «mindre detaljstyring» av lærerutdanningene (Kunnskapsdepartementet, 2017a) kommer en lovnad om enklere rammeplaner. «Detaljer» skaper i første omgang assosiasjoner til regler. Det er antakeligvis en detalj hvorvidt praksis er 100 eller 105 dager, men det er ikke detalj hvorvidt lærerstudenten «kan opptre profesjonelt og

⁵⁰ <https://www.nokut.no/norsk-utdanning/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring/>

kritisk reflektere over og analysere faglige, profesjonsetiske, forskningsetiske og utdanningspolitiske spørsmål og problemstillinger» (Rammeplan for lektorutdanningen). Men i hvilken grad vil en overgang til prinsipper snarere enn regler bidra til forenkling?

Et sett med prinsipper som må tolkes, avveies og integreres skaper på den ene siden muligheter for mangfoldige, lærende og reflekterende lærerutdanninger. På den andre siden kan bortfall av tydelige rammer skape nye typer press i budsjettforhandlinger, tilsynsrapporter, profesjonsforeningskrav, rekrutteringsbetingelser og så videre. Hvorfor tilby en lang og kostbar praksisperiode når det ikke står noe konkret om lengde? Hvorfor kreve bestått FoU-oppgave før master dersom ingen regler tilsier det? Hvorfor ha en akademisk krevende introduksjon til vitenskapsstudier når studentene sliter?

Det er med andre ord ikke gitt at en forenklet rammeplan skaper en forenklet hverdag for lærerutdanningene. En mer prinsiporientert plan krever ikke bare mer skjønn og dømmekraft, den kan skape behov for mer strategisk arbeid for å sikre reelt handlingsrom. Det er imidlertid ikke nødvendigvis et argument mot å fjerne regler. Det er snarere et argument for å se helhetlig på rammeplanstyring som et integrert element i en overordnet styringsfilosofi. Mindre detaljstyring av lærerutdanningene kan kreve et nytt blikk på det finansielle, organisatoriske og informative grunnlaget for forutsigbarhet og uavhengighet. Hvordan skal dyre valg forsvares? Hvem skal avgjøre hva som er faglig begrunnet? Hvilke indikatorer skal brukes på kvalitet?

5.9 Avslutning

Dette kapitlet har forsøkt å tydeliggjøre noen analytiske rammer for å vurdere rammeplanstyring. I den grad rammeplaner skal respektere akademisk frihet, er det grenser for hvilke vurderinger som kan foregripes gjennom forskrift. Rammeplaner kan brukes til å fremme både formelt og reelt handlingsrom, men dette krever at de sees i sammenheng med andre virkemidler, særlig kriterier for tilsyn og finansiering. Ambisjonen om «mindre detaljstyring» gjennom rammeplaner forutsetter en avklaring av hvilke typer instruksjoner som skal tas bort. Det er forskjell på å styre gjennom regler og prinsipper, og begrunnelser for endringer av rammeplanstyring bør ta høyde for denne distinksjonen.

6. Oppsummering og veien videre

Det siste tiåret har vært preget av sterke oppfordringer og eksplisitte ambisjoner om at styringen av lærerutdanningene skal bli mer overordnet, og mindre detaljstyrende. Målet med denne delrapporten har hverken vært å finne fram til en likelydende eller en kontrær anbefaling. Konkrete anbefalinger hører hjemme i den endelige rapporten. Målet har snarere vært å utforske hvordan ambisjonen om overordnet styring kan forstås og hvilke kriterier som inngår i en ansvarlig vurdering.

Dette har vi delvis utforsket gjennom å se på hvordan slike anbefalinger står i en viss reformtradisjon, hvor evalueringer og nye ansvarsfordelinger gir ny mening til gamle verktøy. Det er ikke slik at styringsverktøy simpelthen har samlet seg opp uten kritisk vurdering av hva som skal bort. Rammeplanenes innhold og betydning har blitt endret i samspill med nye styringsverktøy, politiske ambisjoner om kunnskapsbasering, omlegging av lærerutdanningen og så videre. Dermed har det kommet nye valører til kvalitetsbegrepet, knyttet til forventninger om kompetanse, ansvarliggjøring og mangfold. Det vil si at en ambisjon om å gi lærerutdanningene «større handlingsrom» betyr ikke det samme i dag som det gjorde for tjue år siden.

Vi har også sett på hvordan ambisjonen om overordnet styring tolkes og vurderes i ulike institusjoner og gjennom ulike typer tekster. Representanter for lærerutdanningene har erfart at mindre nasjonal styring kan innebære annen type styring, for eksempel ved at måten universitet eller høyskole forvalter internt budsjett på, legger nye føringer. Det betyr ikke at lærerutdanningsmiljøene ene ønsker mindre handlingsrom. De vil imidlertid ikke at økt frihet skal bety større sårbarhet for lærerutdanningen.

Et hovedpoeng i denne delrapporten er at et rent kvantitativt begrepsapparat om styring vil være misvisende. Vi mener at «overordnet styring» ikke utelukkende handler om at lærerutdanningene skal motta færre styringssignaler og detaljregulering. Det handler like mye om at styringen er forankret i forståelsen av, og respekt for, *lærerutdanningene som et faglig felleskap av profesjonsbyggere*. For at lærerutdanningene skal realisere sitt mandat og samfunnsansvar trengs tydelige rammer. Men tydelige rammer trenger ikke primært å begrense lærerutdanningen, for de også kan være et signal til omkringliggende aktører. NOKUT, UH-sektoren, fagorganisasjoner, praksisfeltet og andre har en plikt til å støtte lærerutdanningenes akademiske frihet og behov for lokal tilpasning. Et underliggende tema i denne rapporten er derfor behovet for et *utvidet begrep om rammeplanstyring*. En vurdering av alternative måter å utforme rammeplaner på, vil kreve et godt blikk for større sammenhenger. Rammeplaner henger sammen med betingelser for finansiering, studentmobilitet,

akkreditering og mer. Tilsynelatende små justeringer i rammeplaner kan ha vidtrekkende effekter. En bevegelse mot prinsipper snarere enn regler vil for eksempel få betydning for hvilke kvalitetssikrings-mekanismer som styrer. Rom for mer lokal variasjon kan skape behov for nye arenaer for gjensidig læring mellom institusjonene. Oppmyking av forskriftsfestede praksiskrav vil kreve andre former for sikring. En slik liste av effekter kan gjøres lang.

Men i denne delrapporten har vi ikke gått inn i de konkrete konsekvensene. Vi har derimot forsøkt å introdusere adekvate analytiske kategorier. Diskusjon av rammeplanstyring krever for eksempel avklaring av forholdet mellom akademisk frihet og ansvarliggjøring, en tydeliggjøring av hvorfor myk og hard styring bør holdes adskilt, og hvordan prinsipper og regler krever ulik type resonnering. Disse kategoriene skal få en del typer utfordringer fram i lyset, ved at vi ser tydeligere hva som kan være problematisk. Men det skal også berede grunnen for å kunne si noe om hvordan problematiske aspekter bør håndteres.

Selv om denne rapporten reiser, snarere enn besvarer, problemstillinger, vil vi allerede nå gi noen tentative frempek. I sum tilsier kapitlene at styringen av lærerutdanningene bør bli ryddigere. Ryddejobben handler ikke først og fremst om å justere ulike forskrifter og styringsverktøy slike at de blir bedre koordinerte. Mangel på koordinasjon er i all hovedsak et symptom på noe underliggende. Det handler heller ikke om mangel på visjon. Det finnes mange gode visjoner og ambisjoner på vegne av lærerutdanningene. Mellom koordinasjon og visjon trengs det imidlertid et tydeligere begrep om lærerutdanning som faglig profesjonsbygging, der mangfold og ulikhet også har en verdi. Lærerutdanningene bør ikke bare utvikles individuelt eller i enkeltinstitusjoner. De utvikles best gjennom et faglig felleskap som utforsker og høster erfaringer. Det er derfor naturlig at et kollegialt organ utvikler felles retningslinjer for denne profesjonsbyggingen.

Vårt mandat har ikke vært å dykke ned i de enkelte forskriftene. Men så fort vi henter eksempler derfra, trer et tydelig forbedringspotensiale frem. Grunnleggende sett handler det om å forstå lærerutdanningen som en type faglig profesjonsbygging, hvor det utvikles en solid, omforent kunnskapsbase. Som vi har vist, bunner en del av motstanden mot oppmyking av rammeplaner om å sikre ressurser og likeverdig tilbud. Men disse hensynene kan muligens sikres uten at departementet skal bestemme over faglige vurderinger. Dette skal vi komme tilbake til i endelig rapport. Poenget nå er at forståelsen for lærerutdanningene som faglig profesjonsbygging ikke kan begrenses til rammeplaner. Den bør gjennomsyre hele registeret av styringsvirkemidler, fra finansiering til organisering. Dette handler ikke primært om *hvilke* virkemidler som brukes, men om *hvordan* de brukes. Med virkemidlene følger også makt, som må tas med i vurderingene.

Profesjonsutøvelse innenfor læreryrket er et iboende politisk og etisk prosjekt (jfr. profesjonell skjønnsutøvelse der ulike interesser hele tiden må veies mot hverandre), men må frikobles fra nasjonale politiske kastevinder som initierer stadige reformer i lærerutdanningene. Denne frikoblingen kan operasjonaliseres gjennom begreper som *forutsigbarhet*, *saklige begrunnelser* og *tydelige institusjonelle grenser*. Å gjøre rammeplaner mer overordnede kan være en måte å avpolitisere styringen i tråd med dette. Men det er liten grunn til å la en mer overordnet rammeplanstyring være en øy av faglig ansvarlighet i et komplekst styringsfelt. En profesjonsorientert styring kan skape større eierskap til utdanningen og bidra til en faglighet og en akademisk kultur som også vil kunne styrke rekrutteringen til lærerutdanningene.

Referanser

- Advisory Panel for Teacher Education (APT). (2020). *Transforming Norwegian teacher education: The final report for the international advisory panel for primary and lower secondary teacher education*. Hentet 23.11.2023, fra:
<https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2020/transforming-norwegian-teacher-education-2020.pdf>
- Bjurstrøm, K. H. (2021). Mål- og resultatstyring og tillitsbasert styring: Ulike alternativer eller kunstige motsetninger? *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 98(2).
<https://doi.org/10.7577/nat.4563>
- Bjørkvold, T. (2023). Hvordan masteroppgaver kan skape bedre lærere. *Bedre Skole*, 3/2023.
<https://www.utdanningsnytt.no/bedre-skole-laererutdanning-master/hvordan-masteroppgaver-kan-skape-bedre-laerere/377207>
- Borgund, S. M. (2022). Implementering av barnehagelærerutdanninga – om nasjonale standardar og lokalt arbeid. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, (5), 450-463.
<https://doi.org/10.18261/npt.106.5.6>
- Bovens, M., Schillemans, T., & Goodlin, R.E. (2014). Public accountability. In *The Oxford handbook of public accountability*, ed. M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans, (ss. 1–20). Oxford University Press.
- Busuioac, E. M., & Lodge, M. (2016). The reputational basis of public accountability. *Governance*, 29(2), 247-263. <https://doi.org/10.1111/gove.12161>
- Carpenter, D. P., & Krause, G. A. (2012). Reputation and public administration. *Public administration review*, 72(1), 26-32. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02506.x>
- Caspersen, J., & Smeby, J.-C. (2023). Research-based teacher education in Norway – a longitudinal perspective. *International Journal of Educational Research*, 119, 102177.
<https://doi.org/10.1016/j.ijer.2023.102177>
- Cook, K.S., & Gerbasi, A. (2009). Trust: Explanations of Social Action and Implications for Social Structure, in P. Hedström & P. Bearman (red.) *The Oxford Handbook of Analytical Sociology* (ss. 218-241). Oxford: Oxford University Press.

- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *The Academy of Management Review*, 22(1), 20–47.
<https://doi.org/10.2307/259223>
- Dworkin, R. (1977). *Taking rights seriously*. Harvard University Press.
- Ekspertgruppa om lærerrollen. (2016). *Om lærerrollen. Et kunnskapsgrunnlag*. Fagbokforlaget.
<https://hdl.handle.net/20.500.12199/3010>
- Eriksen, A. (2023). Et verktøy for alle? Læringsutbyttebeskrivelser og målkonflikt. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, (1), 27-38. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/npt.107.1.4>
- Eritsland, A. G. (2003). Rituale eller kjelde til endring? Om rammeplanar for allmennlærerutdanninga. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 87(3-4), 146-158.
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2003-03-04-06>
- Fossestøl, K. (2023). *Programteori som redskap for evaluering av tiltak i skolesektoren. Temanotat 4: En gjennomgang av lokal kompetanseutvikling for grunnopplæringa (desentralisert ordning for kompetanseutvikling)*. AFI-rapport 2023:04. Hentet 30.11.2023, fra:
<https://hdl.handle.net/11250/3060385>
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Polity Press.
- Frøberg, T. (2015) *Rettslig prinsippargumentasjon*. Gyldendal Juridisk.
- Furenes, M. I., Reikerås, E., Moser, T., & Munthe, E. (2021). *Trender i empirisk barnehageforskning i de skandinaviske landene 2006-2019-en forskningskartlegging*. Stavanger: Kunnskapssenter for utdanning, Universitetet i Stavanger
- Følgegruppen for lærerutdanningsreformen (Følgegruppen). (2012). *Med god gli i kupert terreng. GLU-reformens andre år*. Rapport nr. 2. Universitetet i Stavanger. Hentet 01.12.2023, fra:
<https://www.uis.no/sites/default/files/2021-02/Rapport%202020fra%20F%C3%B8lgegruppen.pdf>
- Følgegruppen for lærerutdanningsreformen (Følgegruppen). (2014). *Indre utvikling – ytre kontekstuelle og strukturelle hinder*. Rapport nr. 4. Universitetet i Stavanger. Hentet 01.12.2023, fra: <https://www.uis.no/sites/default/files/2021-02/Rapport%204%20fra%20F%C3%B8lgegruppen.pdf>
- Følgegruppen for lærerutdanningsreformen (Følgegruppen). (2015). *Grunnskulelærerutdanningane etter fem år – status, utfordringar og vegar vidare*. Rapport nr. 5. Universitetet i Stavanger.

- Hentet 01.12.2023, fra: <https://www.uis.no/sites/default/files/2021-02/Rapport%20nr.%205%20fr%C3%A5%20F%C3%B8lgjegruppa.pdf>
- Grimen, H. (2009). Profesjonslæresetenes dilemmaer, i M. Lind (red.), *Profession och vetenskap – idéer och strategier för ett professionslärosäte*. Rapportserie *Vetenskap för profession*, nr. 8, (ss. 47–60). Högskolan i Borås
- Hamre, R. P., & Hamre, P. (2017). Frå klasselærer til faglærer: Lærerutdanningsreformene 1973-2017. I *Immateriell kapital: Fjordantologien 2017* (ss. 182-200). Universitetsforlaget.
<https://doi.org/10.18261/9788215028163-2017-10>
- Helsvig, K. G. (2017). *Reform og rutine*. Pax forlag.
- Hermansen, H., & Mausethagen, S. (2023). Beyond the research–practice gap: Constructing epistemic relations in teacher education. *International Journal of Educational Research*, 119, 102171. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2023.102171>
- Hood, C.C. (1983). *The tools of government*. The Macmillan Press.
- Johnsen, Å. (2015). For mye detaljstyring og for lite målstyring? *Stat og Styring* 25(2), 36-40.
<https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2015-02-15>
- Karlsen, G. E. (2005). Styring av norsk lærerutdanning – et historisk perspektiv. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 6, 402-416. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2005-06-03>
- Karseth, B. (2011). Teacher education for professional responsibility: What should it look like? I C. Sugrue, Ciaran & T. D. Solbrekke, Tone Dyrdal (red.), *Professional responsibility: New horizons of praxis* (ss. 159-174). Routledge.
- Karseth, B. (2020). Norsk lærerutdanning – alle vil ha fingra i den.... *Läroplansteori i och om lärarutbildning, Rapport från den sjunde Nordiska Läroplansteoretiska konferensen* (35). Institutionen för pedagogik och specialpedagogik (ss. 35–50).
<http://hdl.handle.net/2077/65073>
- Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet. (1992). *Rammeplan for allmennlærerutdanningen*.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1999). *Rammeplan for allmennlærerutdanningen*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). *Om tillitsreformen. Inspirasjonsnotat*.

- Krejsler, J. B., Olsson, U., & Petersson, K. (2018). Becoming fit for transnational comparability. In E. Hultqvist, S. Lindblad, & T. S. Popkewitz (red.), *Critical analysis of educational reforms in an era of transnational governance* (ss. 93-112). Springer
- Kunnskapsdepartementet. (2010). *Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanningene for 1.-7. trinn og 5.-10. trinn.*
- Kunnskapsdepartementet. (2016). *Forskrifter om rammeplaner for femårige grunnskolelærerutdanninger for trinn 1–7 og trinn 5–10 – rundskriv med merknader, og engelsk oversettelse* (Nr. F-06-16) [Rundskriv]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/f-06-16/id2507752/>
- Kunnskapsdepartementet. (2017a). *Lærerutdanning 2025: Nasjonal strategi for kvalitet og samarbeid i lærerutdanningene*. Hentet 30.11.2023, fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-larerutdanningene/id2555622/>
- Kunnskapsdepartementet. (2017b). *Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 1-7.*
- Kunnskapsdepartementet. (2017c). *Forskrift om rammeplan for grunnskolelærerutdanning for trinn 5-10.*
- Kunnskapsdepartementet. (2023a, 24. April). *Høring forslag om forenklinger i forskrifter om rammeplaner for lærerutdanningene*. Hentet 23.11.2023, fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-om-forenklinger-i-forskrifter-om-rammeplaner-for-larerutdanningene/id2968726/>
- Kunnskapsdepartementet. (2023b, 27. April). *Innspel til profesjonsmeldinga*. Hentet 23.11.2023, fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innspel-til-profesjonsmeldinga/id2973720/>
- Kyvik, S. & A. Vågan (2014). *Forskningsbasert utdanning? Forholdet mellom forskning, utdanning og yrkesutøvelse i de korte profesjonsutdanningene*. Abstrakt Forlag.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments—From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Lessig, L. (2006). *Code 2.0*. Basic Books.
- Lindblad, S., Samuelsson, K., & Nelhans, G. (2023). Lärarutbildningsforskning i Sverige och Internationellt: Om konversationer och nätverkande genom vetenskaplig publicering. *Pedagogisk forskning i Sverige*.

- Lyby, L., Huisman, J., Blaker, S., Danielsen, Å., & Waaler, J. (2020). *Styring av universiteter og høyskoler i Norge: En undersøkelse av styringsinstrumenter og styringsaktører i UH-sektoren*. NIFU-rapport 2020:25. Hentet 30.11.2023, fra: <https://hdl.handle.net/11250/2683464>
- Lærerskoleloven. (1938). *Lov um lærarskular og prøvor for lærarar i folkeskulen*.
- Lærerutdanningsloven. (1973). *Lov om lærarutdanning*.
- Mandatet for ekspertgruppen. (2023). *Mandat for ekspertgruppe om styring av lærerutdanning – fase 2*. Hentet 30.11.2023, fra: <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/530/2023/11/Mandat-for-ekspertgruppe-om-styring-av-laererutdanning.pdf>
- Meld. St. 28 (2015-2016). *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20152016/id2483955/>
- Meld. St. 16 (2016-2017). *Kultur for kvalitet i høyere utdanning*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20162017/id2536007/>
- Meld. St. 19 (2020-2021). *Styring av statlige universiteter og høyskoler*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20202021/id2839431/>
- Menter, I. (2022). Teacher education research in the twenty-first century. In *The Palgrave handbook of teacher education research* (ss.1–29). Palgrave Macmillan.
- Messel, J. (2022). *Profesjonsutdanninger i sentrum. Fra jordmorutdanning til OsloMet 1818-2018*. Pax forlag.
- Messel, J. & Smeby, J.-C. (2017). Akademisering av høyskoleutdanningene. I S. Mausethagen og J.-C. Smeby (red.), *Kvalifisering til profesjonell yrkesutøvelse* (ss. 44-55). Universitetsforlaget.
- Molander, A. (2016). *Discretion in the welfare state. Social rights and professional judgment*. Routledge.
- Molander, A. & Terum, L.I. (2008). *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget.
- Nebben, E. B., Sundby, I. J., Lassen, V., Høyer-Humberset, E., Weum, J., & Hatlen, L. M. (2019). *Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet*. Difi-rapport 2019:9. Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/hva_er_god_statlig_styring_difi-rapport_2019_9_0.pdf

- NOKUT. (2006). *Evaluering av allmennlærerutdanningen i Norge 2006. Del 1: Hovedrapport*. Hentet 01.12.2023, fra:
https://www.nokut.no/contentassets/40568ec86aab411ba43c5a880ae339b5/alueva_hov_edrapport.pdf
- NOKUT. (2016). *NOKUTs tilsynsrapporter: Master i grunnskolelærerutdanning (1-7). NLA Høgskolen. November 2016*. Hentet 01.12.2023, fra:
https://www.nokut.no/contentassets/16d13cedc70d4d219cb4d34c2dba6c29/nla_master_glu_1_7.pdf
- NOKUT. (2022). *Sluttrapport fra evalueringen av lektorutdanningen for trinn 8-13*. Rapport 15/2022. Hentet 30.11.2023, fra:
https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2022/sluttrapport-fra-nokuts-evaluering-av-lektorutdanning-for-trinn-813_15-2022.pdf
- NOKUT. (2023a). *Studiebarometeret 2022 – Hovedtendenser*. Rapport 2/2023. Hentet 30.11. 2023, fra: https://www.nokut.no/globalassets/studiebarometeret/2023/hoyere-utdanning/studiebarometeret-2022_hovedtendenser_2-2023.pdf
- NOKUT (2023b). *Kvalifikasjonar på ramme alvor. Evaluering av Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring*. Rapport 4/2023. Hentet 01.12.2023, fra:
<https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/ua/2023/evaluering-av-nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring-hovedrapport.pdf>
- NOKUT. (2023c). *Sammenstilling til Kunnskapsdepartementet: Foreløpige resultater fra NOKUTs evaluering av grunnskolelærerutdanningene*. Hentet 30.11.2023, fra:
<https://www.nokut.no/globalassets/nokut/notater/2023/sammenstilling-til-kunnskapsdepartementet.pdf>
- NOU 1988: 28 (1988). *Med viten og vilje*. Kultur- og vitenskapsdepartementet.
https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007081704023
- NOU 1988: 32 (1988). *For et lærerrikt samfunn*. Kultur- og vitenskapsdepartementet.
https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007083004004
- NOU 1996: 22 (1996). *Lærerutdanning. Mellom krav og ideal*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1996-22/id140669/>

- NOU 2000: 14 (2000). *Frihet med ansvar* (Mjøs-utvalget). Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-14/id142780/>
- NOU 2006: 19 (2006). *Akademisk frihet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2006-19/id392466/>
- NOU 2008: 3 (2008). *Sett under ett. Ny struktur i høyere utdanning* (Stjernø-utvalget). Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2008-3/id497182/>
- OECD (2013). *Teachers for the 21st century: Using Evaluation to improve teaching*. OECD Publishing.
- Parsons, T. (1970). Equality and inequality in modern society, or social stratification revisited. *Sociological Inquiry*, 40(2), 13-72. <https://doi.org/10.1111/j.1475-682X.1970.tb01002.x>
- Parsons, T. (1978). *Action theory and the human condition*. Free Press.
- Postema, G. (2022). *Law's Rule*. Oxford University Press.
- Prøitz, T. S. (2016). *Læringsutbytte*. Universitetsforlaget.
- Salamon, L. M., & Elliott, O. V. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Schillemans, T. (2016). Calibrating Public Sector Accountability: Translating experimental findings to public sector accountability. *Public Management Review*, 18(9), 1400-1420. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1112423>
- Singh, O. (2021). Med fokus på lærerutdanneres frihet: En diskursanalytisk studie om hvordan frihet framtrer i matematikklærerutdanneres utforming av faget matematikk for trinn 5-10 i kontekst av styringsdokumenter [Doktoravhandling]. Høgskulen på Vestlandet. <https://hdl.handle.net/11250/2829708>
- Slette, A. L., Sivertsen, G., & Fossum, L. W. (2023). *FoU-aktivitet i grunnskolelærerutdanningene (GLU): En kartlegging for NOKUT – delrapport 1*. NIFU-rapport 2023:16. Hentet 30.11.2023, fra: <https://hdl.handle.net/11250/3098506>
- Solbrekke, T. D., & Englund, T. (2011). Bringing professional responsibility back in. *Studies in Higher Education* 36(7), 847–886. <https://doi.org/10.1080/03075079.2010.482205>

- Solbrekke, T. D., & Østrem, S. (2011). Profesjonsutøvelse mellom profesjonelt ansvar og regnskapsplikt. *Nordic studies in education*, 31(3), 194-209.
<http://doi.org/10.18261/ISSN1891-5949-2011-03-04>
- St.meld. nr. 40 (1990–91). *Fra visjon til virke Om høgre utdanning*. Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevising/?p=1990-91&paid=3&wid=c&psid=DIVL638&pgid=c_0671
- St.meld. nr. 48 (1996–97). *Om lærarutdanning*. Kyrkje-, Utdannings- og forskningsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/st-meld-nr-48_1996-97/id191285/
- St.meld. nr. 27 (2000-2001). *Gjør din plikt – krev din rett*. Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-27-2000-2001-/id194247/>
- St.meld. nr. 16 (2001–2002). *Kvalitetsreformen. Om ny lærerutdanning- Mangfoldig - krevende – relevant*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-16-2001-2002-/id195517/>
- St.meld. nr. 11 (2008–2009). *Læreren. Rollen og utdanningen*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-11-2008-2009-/id544920/>
- Thorsen, K. & Lundberg, P. (2022). FoU-kompetanse i grunnskolelærerutdanningen: Lærerutdanneres perspektiv. *Norsk pedagogisk tidskrift*, 106(5), 435-449.
<https://doi.org/10.18261/npt.106.5.5>
- Ulvik, M., Eide, L., Helleve, I., & Kvam, E. K. (2021). Praksisopplæringens oppfattede og erfarte formål sett fra ulike aktørperspektiv. *Nordisk tidsskrift for utdanning og praksis*, 15(3), ss.19-37. <https://utdanningogpraksis.no/index.php/up/article/view/2949/6008>
- Universitets- og høskolerådet (UHR). (2010). Nasjonale retningslinjer for grunnskolelærerutdanningen 1.-7. trinn. Hentet 30.11.2023, fra:
https://www.uhr.no/f/p1/i53d3c727-7ee1-4e9c-8acb-ffd8e1dbdb8f/retningslinjer_grunnskolelaererutdanningen_1_7_trinn_fire_rig.pdf
- Utdannings- og forskningsdepartementet. (2003). *Rammeplan for allmennlærerutdanningen*.
- Østerud, P, Sunnanå, S. & Frøysnes, Å. (2015) *Norsk lærerutdanning i etterkrigstida. Ei utvikling i spenning mellom tradisjon og fornying*. ABM-media.

Referanser

Aasen, P., Prøitz, T., & Rye, E. (2015). Nasjonal læreplan som utdanningspolitisk dokument. *Norsk pedagogisk tidskrift*, 99(6), 417-433.
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2987-2015-06-03>